



BYGGÐASTOFNUN

Ákvörðun Á-1/2021

Gjaldskrá Íslandspóstis ohf. fyrir pakka innanlands innan alþjónustu

1. INNGANGUR

Þann 15. október 2021 tilkynnti Íslandspóstur ohf. (hér eftir nefndur ÍSP) með tölvuskeyti til Byggðastofnunar m.a. um nýja gjaldskrá innan alþjónustu fyrir pakka innanlands sem taka skyldi gildi 1. nóvember 2021. Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019¹ skal tilkynna um slíkar breytingar með að minnsta kosti 10 daga fyrirvara og það var uppfyllt. Í 2. mgr. sömu greinar er sagt að slíkum breytingum á gjaldskrá skuli fylgja fullnægjandi rökstuðningur og þar telur Byggðastofnun töluvert vanta upp á og hefur tilkynnt ÍSP um þá afstöðu.

Byggðastofnun sendi ÍSP bréf dags. 22. október 2021 þar sem farið var fram á frekari skýringar og gögn og var tekið fram að með bréfinu væri rofinn sá frestur sem stofnunin hafi til að bregðast við tilkynningum um breytingar á gjaldskrá samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 18. laga um pósthjónustu.

¹ Sjá lög nr. 98/2019 um pósthjónustu með síðari breytingum (<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2019098.html>)

Byggðastofnun birti á heimasíðu sinni þ. 18. október 2021 stöðuskjal S-1/2021², þar sem farið var yfir þær breytingar er komu til með lögum nr. 76/2021³ er eftirlit með pósthjónustu var fært frá Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir nefnd PFS) yfir til Byggðastofnunar. Jafnframt var í stöðuskjalinu fjallað um breytingar á gjaldskrá ÍSP innan alþjónustu og eftirlitshlutverk og úrræði Byggðastofnunar þar að lútandi. Í samantektarkafli stöðuskjalsins segir m.a. eftirfarandi:

“Með lögum nr. 76/2021 var stjórnýsla póstmála færð til Byggðastofnunar frá Póst- og fjarskiptastofnun sem nú heitir Fjarskiptastofna. Markmið frumvarpsins var ekki að auka vald- og/eða eftirlitsheimildir Byggðastofnunar frá því sem verið hafði. Með lögunum var einnig afnumið það skilyrði að gjaldskrá fyrir alþjónustu í pósti skyldi vera sú sama um allt land, nema hvað varðar bréf að 50 g. og ný gjaldskrá ÍSP vegna pakka innan alþjónustu mun taka gildi 1. nóvember 2021. Byggðastofnun mun fjalla um þá gjaldskrá í samræmi við þær eftirlitsheimildir sem stofnuninni eru markaðar í lögum.

Við þá vinnu skal stofnunin líta til viðmiða laga um viðráðanleika gjaldskrár og um að hún skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Jafnframt er rétt að hafa í huga markmið frumvarps til laga um pósthjónustu um að með því hafi verið opnað eins mikið og talið er ásættanlegt á sveigjanleika markaðsaðila til að breyta þjónustufyrirkomulagi til kostnaðarlækkunar og eða tekjuauka, beint eða á grundvelli reglugerðarheimilda.

„Þessi viðleitni er rauður þráður í frumvarpinu, þ.e. að koma ekki í veg fyrir nauðsynlegan sveigjanleika fyrir stjórnvöld og markaðsaðila til að bregðast við markaðsþróun og öðrum áskorunum sem ógnað geta lágmarkspósthjónustu á hverjum tíma.“

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 76/2021 er sagt að tækifæri séu fyrir hendi til að einfalda hlutverk ríkisins þegar komi að póstmálum en gæta verði að byggðasjónarmiðum og jafnræði við slíka einföldun.⁴ Byggðastofnun telur mikilvægt að gjaldskrá alþjónustuveitanda endurspegli þetta viðhorf löggjafans og með gjaldskránni sé gætt að því að allir íbúar landsins geti notið pósthjónustu en sé ekki gert það ókleift.

Byggðastofnun telur rétt að taka fram, einkum vegna umræðu í fjölmiðlum undanfarið, að afnám ákvæðis um að sama verði skuli vera á vörum innan alþjónustu um allt land þýðir ekki að íslenska ríkið

² Sjá stöðuskjal S-1/2021 (https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Stoduskjol_Byggdastofnunar/s1-2021.pdf)

³ Sjá nánar lög nr. 76/2021 um breytingu á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála) (<https://www.althingi.is/altext/151/s/1807.html>)

⁴ Sjá nánar í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingar á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála) (<https://www.althingi.is/altext/151/s/0895.html>)

megi ekki lengur niðurgreiða póstpjónustu að einhverju leyti þar sem þess er talin þörf, sérstaklega í byggðarlögum þar sem talið er að þjónustan yrði alls ekki veitt nema til komi greiðsluþáttaka ríkissjóðs. Um þetta gilda enn þá ákvæði laga um póstpjónustu, einkum 12. gr. sbr. einnig viðauki II.

2. VIÐRÁÐANLEGT VERÐ

Kröfur til gjaldskrár alþjónustuveitanda koma fram í 17. gr. laga um póstpjónustu. Í 1. mgr. 17. gr. laganna segir að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna. Hugtakið “viðráðanlegt verð” hefur nokkrum sinnum komið til skoðunar hjá PFS.

Í stöðuskjali PFS (20)-02 er rakið að í tíð eldri laga um póstpjónustu hafi stofnunin alltaf talið að gjaldskrá innan alþjónustu teldist viðráðanleg fyrir notendur og að ekki væri ástæða til að gera sérstaka rannsókn þar að lútandi.

Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 var fjallað um hugtakið í kafla 4.3 þar sem fram kemur að stofnunin telji ekki fyrir sjáanlega þörf á því að meta hvenær gjaldskrá vegna póstpjónustu telst almennt viðráðanleg eða ekki fyrir notendur þjónustunnar. Örfá ríki innan EES hafi sett viðmið um hámarksverð innan alþjónustu en algildur mælikvarði á það hvenær verð teljist viðráðanlegt sé ekki fyrir hendi og því erfitt eða ómögulegt fyrir stofnunina að fara í mat á því.

Í ákvörðunarorðum segir:

„Póst- og fjarskiptastofnun getur, ef hún telur það nauðsynlegt, miðað við önnur viðmið en kostnaðargrundvöll við eftirlit sitt með gjaldskrá innan alþjónustu, gripið til ráðstafana, t.d. sett verðþak, sbr. 6. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu. Ákvörðun um slíkt yrði tekin með sérstakri stjórnarsýsluákvörðun.“

Í ákvörðun PFS nr. 10/2021 er fjallað um þetta atriði í kafla 5.2 þar sem segir m.a.

„(47) Erfitt er að setja hér einföld viðmið um hvenær gjaldsskrá innan alþjónustu er orðin það há að hún hafi bein áhrif á aðgengi landsmanna að þeirri þjónustu sem fellur hér undir. PFS er ekki kunnugt um að lönd innan EES hafi sett slík viðmið en reglan kemur úr löggjöf EB á sviði póstpjónustu. En sambærileg regla hefur verið í gildi í fjarskiptarétti.“

(48) Eins og vikið er að hér að ofan fór ÍSP þá leið að miða gjaldskrá félagsins fyrir pakka innan alþjónustu, í grunninn við þann hluta gjaldskrárinnar sem áður gildi á höfuðborgarsvæðinu. Í ákvörðun nr. 1/2021 féllst stofnunin á þá aðferðarfræði og þær forsendur sem ÍSP lagði til grundvallar við gerð gjaldskrárinnar, að því er varðar skyldu félagsins til að bjóða sama verð um land allt á vörum innan alþjónustu.“

(49) Í ljósi ofangreinds verður að telja að gjaldskrá félagsins vegna pakka undir 10 kg., eins og hún er núna, uppfylli skilyrði 1. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu um viðráðanleika gjaldskrárinnar. Þá þykir PFS rétt að benda á vegna ummæla í nefndarálitni með breytingu á 2. mgr. 17. gr., að til að möguleiki eigi að vera fyrir eftirlitsstjórnvöld að beita umræddu ákvæði þurfi gjaldskrá alþjónustuveitanda að vera komin úr takti, t.d. við verðlagningu á hliðstæðri þjónustu eða að verðlagningin sé að öðru leyti umfram það sem eðlilegt getur talist“.

PFS taldi gjaldskrá ÍSP fyrir pakka undir 10 kg. innan alþjónustu uppfylla skilyrðið um viðráðanleika og vísaði til þess að hún hafði áður fallist á þá aðferðafræði fyrirtækisins að miða gjaldskrá félagsins fyrir pakka innan alþjónustu (um allt land), í grunninn við þann hluta gjaldskrárinnar sem áður gilti á höfuðborgarsvæðinu. Sú aðferðafræði inniheldur þó takmörkuð viðmið um hvaða verð eða gjöld teljist viðráðanleg fyrir notendur þjónustunnar.

Byggðastofnun gerði nokkrar tilraunir til að nálgast hugtakið “viðráðanlegt” verð. Ekki fannst nein ein aðferð sem hægt væri að nota til að slá því föstu hvenær verð hættir að vera viðráðanlegt og stendur leit því enn yfir. Jafnframt vaknar sú spurning hvort að viðráðanlegt verð sé eins skilgreint í huga allra landsmanna og hvort að réttast sé að miða við lágsta samnefnara, miðgildi eða meðaltal þess mats. Svar við þessu er ekki að finna hér, en hér á eftir verður farið stuttlega yfir þær tilraunir sem gerðar voru með það að markmiði að finna út hið viðráðanlega verð.

Hlutfall pósts (undirvísitala 0811) í vísitölu neysliverðs var skoðað og er það 0,12 af 100, eða 0,12%. Ekki er heppilegt að notast við það viðmið en vísitala neysliverðs er byggð á áætluðum ársútgjöldum meðalheimilis til kaupa á vöru og þjónustu, óháð því hvort að verð séu viðráðanleg eða ekki. Því mætti frekar nálgast viðfangsefnið út frá hversu miklum peningum neytendur mun verja í pósthjónustu heldur en að reikna út viðráðanlegt verð fyrir þjónustuna. Auk þess sem að neytendur geta keypt pósthjónustu hjá fleiri en einu fyrirtæki og því afmarkast það ekki eingöngu við ÍSP.

Reiknivél fyrir neysluviðmið á vef stjórnarráðsins var einnig skoðuð og þar eru pósthjónungjöld felld undir “Sími og fjarskipti”. Sé miðað við grunnviðmið fyrir einn einstakling eru þau 5.056 kr. á mánuði á verðlagi ársins 2019 en það myndi gera u.þ.b. 5.500 kr. á verðlagi dagsins í dag. Með stuttri rannsókn á verði farsíma- og internets áskriftar má sjá að lágsta verð á símapjónustu er 0 kr. ef valið er að hafa enga internetnotkun í símanum. Aftur á móti er lágsta verðið á internetáskrift hærra en 5.500 kr. hjá öllum helstu þjónustuveitendum og neysluviðmiðin því frekar óraunhæf og ekki nothæf til þess að einangra út verð fyrir pósthjónustu án frekari forsendna. Við nánari eftirgrennslan kom í ljós að neysluviðmiðin miða við hlutfall hvers liðar í vísitölu neysliverðs og því ekki hægt að styðjast við þau frekar en vísitölu neysliverðs til að finna hvað sé viðráðanlegt verð.

Líta má til verðskrár sambærilegrar þjónustu þegar að horft er til þess hvaða verð er viðráðanlegt, en fyrirtæki myndu ekki þrífast á markaði ef að verð væri svo hátt að enginn hefði efni á því að versla við þau. Hingað til hefur magn pakkasendinga ÍSP verið töluvert og ekki ástæða til annars en að túlka niðurstöður þess sem svo að verðskrá þeirra sé viðráðanleg fyrir notendur. Þá verður einnig að líta til þess að pósthjónusta er misjafnlega verðlögð eftir þyngd og tegund pósts, að spá fyrir um samsetningu pósthjónustu yrði einnig erfitt verk og eflaust persónubundið. Sumir senda jólakort einu sinni á ári á meðan að aðrir versla reglulega í netverslunum.

Með tilliti til ofangreindrar umfjöllunar verður ekki séð að neina niðurstöðu sé að finna í fljótu bragði um það hvað getur talist viðráðanlegt verð. Á meðan að neytendur nýta sér þjónustuna og ekki er hávæð umræða í þjóðfélaginu um að þjónusta ÍSP sé orðin svo dýr að hún hafi *veruleg áhrif* í heimilisbókhaldinu, verður sú ályktun dregin að gjaldskrá ÍSP sé viðráðanleg þangað til annað kemur í ljós eða nánari skilgreining sé sett um viðráðanlegt verð. Hvort það verður síðar gert af hálfu erlendra aðila eða stjórnvalda hérlendis verður tíminn að leiða í ljós.

3. ÁKVÆÐI LAGA NR. 98/2019 UM SAMA VERÐ UM ALLT LAND

Með lögum nr. 98/2019, sem tóku gildi 1. janúar 2020 var kveðið á um að gjaldskrá fyrir vörur innan alþjónustu í pósti skyldi vera sú sama um land allt, sbr. 2. mgr. 17. gr. laganna. Um réttaráhrif þessa ákvæðis á gjaldskrá ÍSP er m.a. fjallað um í ákvörðun PFS nr. 13/2020⁵ og ákvörðun PFS nr. 1/2021⁶, t.d. köflum 2.5 og 3.6.4. Ákvörðun Alþingis um að sama gjaldskrá skuli eiga við um allt land hefur frá upphafi sætt gagnrýni, bæði frá ÍSP sem ber umrædda skyldu sem og öðrum fyrirtækjum og hagsmunasamtökum þeirra.

Með lögum nr. 76/2021 um breytingar á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun er umræddri lagagrein breytt í það horf sem hún var áður í frumvarpi til laga um pósthjónustu, sbr. breytingartillögur umhverfis- og samgöngunefndar á þingskjölum nr. 1634 og nr. 1679 (534 mál).⁷ Samkvæmt núgildandi lögum er 2. mgr. 17. gr. orðuð með eftirfarandi hætti:

⁵ Ákvörðun PFS nr. 13/2020 má nálgast hér (https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2020/akv_pfs_nr_13_2020_utnefning_islandsposts_ohf_sem_althjonustuveitanda-copy-1-.pdf)

⁶ Ákvörðun PFS nr. 1/2021 má nálgast hér (https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2021/akv_pfs_nr_1_2021_framlag_isp_ohf_vegna_althjonustu_a_arinu_2020-copy-1-.pdf)

⁷ Sjá nánar þingskjal nr. 1634 (<https://www.althingi.is/alttext/151/s/1634.html>) og þingskjal nr. 1679 (<https://www.althingi.is/alttext/151/s/1679.html>)

„Smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu skal vera sú sama um allt land“.

Í nefndarátliti með frumvarpinu segir eftirfarandi um afleiðingar þess að kveðið var á um í fyrri lögum að hafa sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu:

„Nefndin vísar til þess vanda sem upp kom á póstmarkaði í kjölfar nýrra laga um póstpjónustu, nr. 98/2019, sérstaklega hvað varðar ákvæði 2. mgr. 17. gr. laganna sem kveður á um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli vera sú sama um land allt. Þá hafi hagsmunasamtök og einstök fyrirtæki tjáð sig um þær afleiðingar sem viðkomandi telja að framkvæmd laganna hafi haft á sinn rekstur. Nefndin leggur því til að ákvæðinu verði breytt á þann veg að einungis verði kveðið á um að smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu skuli vera sú sama um land allt. Er það í samræmi við ákvæði 2. mgr. 17. gr. frumvarps til laga um póstpjónustu eins og það var áður en það tók breytingum í meðförum þingsins.“

Einnig tiltekur nefndin að umrædd breyting hafi ekki áhrif á ákvæði 1. mgr. 17. gr. um að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna né heldur ákvæði 3. mgr. 17. gr. um að hún skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Lagaákvæði um að sama verð skyldi vera á vörum innan alþjónustu var samkvæmt þessu í gildi frá 1. janúar 2020 til 1. nóvember 2021 eða í 22 mánuði. Þetta lagaákvæði hafði margskonar vandræði í för með sér fyrir ÍSP sem alþjónustuveitanda og ekki síður samkeppnisaðila eins og rakið hefur verið hér. Þá stangaðist það jafnframt á við 3. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu um að gjaldskrár innan alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Útfærsla ÍSP á gjaldskrá samkvæmt þessu ákvæði kom til umfjöllunar í ákvörðunum PFS nr. 13/2020 og ákvörðun PFS nr. 1/2021, t.d. köflum 2.5 og 3.6.4., sem og ákvörðun nr. 10/2021⁸ þar sem fallist var á lögmati hennar. Útfærslan fólst í stuttu máli í því að gjaldskrá vegna vara innan alþjónustu á höfuðborgarsvæðinu var látin gilda um allt land. ÍSP rökstuddi þessa útfærslu ítarlega og PFS féllst á þann rökstuðning eins og áður segir með ákvörðun sinni nr. 10/2021. Í þeirri ákvörðun var jafnframt tekið fram að breytinga væri að vænta á gjaldskrá fyrirtækisins í samræmi við lög nr. 76/2021 og að fyrirtækið gæti þá aftur miðað gjaldskrá sína við “....svæðisbundinn raunkostnað, líkt og fyrirtækið gerði áður og almennt hefur tíðkast.”

⁸ Sjá ákvörðun PFS nr. 10/2021 (https://www.fjarskiptastofa.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/akvardanir-PFS/Akv_PFS_nr_10_2021_Gjaldskra_ISP_pakkar_innanlands_althonusta.pdf)

Með vísan til þessa telur Byggðastofnun ekki raunhæft að horfa til þeirra gjaldskráa sem giltu hjá ÍSP um vörur innan alþjónustu utan höfuðborgarsvæðisins frá 1. janúar 2020 til 1. nóvember 2021 enda var „...fyrirtækinu með lagaboði gert nánast ókleyft að haga verðlagningu fyrirtækisins með sjálfbærum hætti.“ á þessu tímabili.⁹ Samanburður við eldri gjaldskrár ÍSP í þessu skjali mun því einkum miðast við svæðis- og þrepaskipta gjaldskrá fyrirtækisins sem síðast voru í gildi árið 2019.

4. RAUNKOSTNAÐUR AÐ VIÐBÆTTUM HÆFILEGUM HAGNAÐI

Í 3. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu stendur:

„Gjaldskrár fyrir alþjónustu, þar á meðal gjaldskrár vegna erlendra póstsendinga, skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja gagnsæi.“

Eins og áður hefur verið vikið að hefur gjaldskrá ÍSP vegna pakka innanlands lengst af miðast við svæðisbundinn raunkostnað, utan tímabilsins frá 1. janúar 2020 til 1. nóvember 2021.

Í viðauka II. við lög um póstpjónustu eru leiðbeiningar um útreikning á hreinum kostnaði alþjónustu og í samræmi við þær hefur ÍSP þróað ákveðið kostnaðarbókhalð sem byggir á aðferðarfræði langtíma viðbótarkostnaðar (LRAIC) sem hefur þróast á undanförunum árum og byggir í grunninn á eldra kostnaðarlíkani fyrirtækisins. Kostnaðarbókhalðið á að endurspegla á hverjum tíma rétta kostnaðarhlutdeild þeirrar þjónustu eða vöru sem fyrirtækið er með í sinni þjónustu en miðað er við að alþjónusta beri að mestu kostnað vegna dreifikerfisins, en samkeppni utan alþjónustu beri viðbótarkostnað í samræmi við notkun á dreifikerfinu. Það er sá kostnaður sem væri umflýjanlegur (e. avoidable cost) ef fyrirtækið hætti að bjóða upp á samkeppnisvörur utan alþjónustu.¹⁰

Kostnaðarlíkan ÍSP er í stöðugri þróun og hafa þær gjaldskrárbreytingar sem hér er fjallað um verið byggðar á nýjustu útgáfu þess en byggt er á kostnaðargögnum frá 2020 samkvæmt upplýsingum frá fyrirtækinu. Hæfilegur hagnaður hefur verið reiknaður sem summa áhættulausra vaxta og álags, sem leiðir af hagkvæmum rekstri póstrekkanda.¹¹

⁹ Sjá ákvörðun PFS nr. 10/2021, málsgrein 54.

¹⁰ Sjá ákvörðun PFS nr. 1/2020.

¹¹ Sjá kafla 3.5.1 í ákvörðun PFS nr. 1/2021.

4.1. SAMANBURÐUR VIÐ ELDRI GJALDSKRÁR

Eins og áður hefur verið rakið breyttust lög um póstpjónustu 1. janúar 2020 á þann veg að alþjónustuveitanda, sem er ÍSP, bar að hafa sömu gjaldskrá á öllum vörum innan alþjónustu um allt land. Nú hefur lögum um póstpjónustu verið breytt á ný með lögum nr. 76/2021 og í samræmi við það hefur ÍSP kynnt nýja svæðisskipta gjaldskrá líkt og var í gildi áður en ákvæði um sama verð á öllu landinu tóku gildi.

Augljóst er að *nafnverðshækkun* verður í flestum þyngdarflokkum á flestum svæðum með nýrri gjaldskrá, en þó eru merki um nafnverðslækkun á sumum stöðum en breytingin á gjaldskrá spannar allt frá 14% lækkun til 40% hækkunar að nafnvirði. Í þessari greiningu verður ekki litið til nafnverðs heldur til *áætlaðar raunbreytingar*. Til að skoða áætlaða raunbreytingu á gjaldskrá og hvort hún er í takti við raunhækkun kostnaðar, þá verður nýja gjaldskráin borin saman við gjaldskrá 2019 að teknu tilliti til breytinga á launavísitölu og vísitölu neysliverðs (VNV).

Áætla má að gjaldskrá 2019 hefði hækkað um 15,91% en gjaldskrá 2020 um 11,60% ef ný gjaldskrá, sem fylgdi þróun tédra vísitalna í hlutfalli við kostnað ÍSP, hefði verið sett í september 2021.¹² Miðað verður við gjaldskrár að teknu tilliti til þessarar hækkunar í þeim tölum sem kallaðar eru „spá“ í töflum hér að neðan og eru prósentubreytingar (raunhækkun) kynntar sem munur verðs á spá þess árs sem kveðið er á um og 2021 gjaldskrá sem tók gildi 1. nóvember 2021.

- Þegar talað er um 2019 gjaldskrá í þessari greiningu, er átt við svæðisskipta gjaldskrá ÍSP sem var í gildi út árið 2019.
- Þegar talað er um 2020 gjaldskrá, er átt við gjaldskrá þar sem ákvæði um sama verð var um allt land var í gildi.
- Þegar talað er um 2021 gjaldskrá er átt við þá gjaldskrá sem tók gildi 1. nóvember 2021 samkvæmt tilkynningu ÍSP.

Farið verður yfir breytingarnar á gjaldskránni eftir svæðum. Hún var þrískipt en verður nú einfaldari. Ein gjaldskrá var fyrir pakka á pósthús, ein fyrir póstbox og pakkaport og þriðja gjaldskráin fyrir heimkeyrslu pakka, en nú kostar heimkeyrsla 550 kr. til viðbótar við gjaldskrá fyrir pakka innanlands. Þá er þyngdarflokkum einnig fækkað úr tíu í þrjá á pósthús, en áður var eitt verð fyrir hvert kíló en nú eru flokkanir: 0-2kg, 3-5kg og 6-10kg. Gjaldskrá fyrir póstbox og pakkaport var áður tvískipt fyrir pakka undir 10kg, annarsvegar 0-5 kg og 6-10 kg en verður nú sú sama og fyrir pakka á pósthús með þremur þyngdarflokkum. Ný gjaldskrá sem sameinar pósthús, póstbox og pakkaport kallast nú gjaldskrá fyrir

¹² Sjá nánar í Viðauka A.

pakka innanlands. ÍSP hefur þann hátt á að birta verðskrá fyrir svæði 4 innan pakka innanlands en ekki heimkeyrslu, þrátt fyrir að engin pósthús, pakkaport né póstbox séu til staðar á svæði 4. Þar er eingöngu heimkeyrsla og því verður gjaldskráin í þessari greiningu birt þar sem svæði 4 er hluti af gjaldskrá fyrir heimkeyrslu en ekki pósthús.¹³ Byggðastofnun hefur beint fyrirspurn til ÍSP varðandi þessa framsetningu gjaldskrár.

4.2. PÓSTHÚS

Sjá má að gjaldskrá fyrir pakka á pósthús tekur hækkunum í 1 kg flokknum á öllum svæðum en að öðru leyti er meginreglan sú að lækkun er á gjaldskrá ef miðað er við gjaldskrá 2019 að teknu tilliti til spár um hvernig hún hefði þróast í samræmi við vísitölur. Þess má geta að engin pósthús eru á svæði 4 og eiga niðurstöðurnar því ekki fullilega við sendingar á pósthús en hafa þó áhrif á verð á heimkeyrslu.¹⁴

Gjaldskrárbreyting - Pósthús												
Þyngd	Svæði 1			Svæði 2			Svæði 3			Svæði 4		
	2019 spá	2021	Breyting	2019 spá	2021	Breyting	2019 spá	2021	Breyting	2019 spá	2021	Breyting
1 kg	1.055	1.090	3%	1.252	1.290	3%	1.323	1.390	5%	-	-	-
2 kg	1.136	1.090	-4%	1.378	1.290	-6%	1.445	1.390	-4%	-	-	-
3 kg	1.216	1.190	-2%	1.502	1.490	-1%	1.572	1.590	1%	-	-	-
4 kg	1.297	1.190	-8%	1.627	1.490	-8%	1.693	1.590	-6%	-	-	-
5 kg	1.378	1.190	-14%	1.751	1.490	-15%	1.819	1.590	-13%	-	-	-
6 kg	1.462	1.490	2%	1.980	1.890	-5%	2.048	1.990	-3%	-	-	-
7 kg	1.542	1.490	-3%	2.111	1.890	-10%	2.180	1.990	-9%	-	-	-
8 kg	1.622	1.490	-8%	2.243	1.890	-16%	2.311	1.990	-14%	-	-	-
9 kg	1.704	1.490	-13%	2.377	1.890	-20%	2.442	1.990	-19%	-	-	-
10 kg	1.785	1.490	-17%	2.507	1.890	-25%	2.571	1.990	-23%	-	-	-

4.3. HEIMKEYRSLA

Á öllum svæðum er hækkun á heimkeyrslu fyrstu 3 kg og nánast fyrstu 4 kg. Auk þess er hækkun á 6 kg þökkum á öllum svæðum en á móti kemur að gjaldskráin byrjar að lækka því sem nær dregur 10 kg, þar sem verið er að jafna gjaldskrá í þessum þremur þyngdarflokkum sem áður var skipt í 10 þyngdarflokk. Á svæði 4 má greina allt að 27% hækkun en fer svo stíglækkandi og niður í 25% lækkun.¹⁵

¹³ Sjá nánar í verðskrá ÍSP (<https://posturinn.is/media/1poi2r2t/verdbreytingar-1nov.pdf>)

¹⁴ Sjá ítarlegri greiningu á breytingu gjaldskrá fyrir pakka á pósthús í Viðauka B.

¹⁵ Sjá ítarlegri greiningu á breytingu gjaldskrá fyrir pakka í heimkeyrslu í Viðauka B.

Gjaldskrárbreyting - Heimkeyrsla

Þyngd	Svæði 1			Svæði 2			Svæði 3			Svæði 4		
	2019 spá	2021	Breyting	2019 spá	2021	Breyting	2019 spá	2021	Breyting	2019 spá	2021	Breyting
1 kg	1.459	1.640	12%	1.668	1.840	10%	1.728	1.940	12%	1.334	1.690	27%
2 kg	1.539	1.640	7%	1.790	1.840	3%	1.858	1.940	4%	1.502	1.690	13%
3 kg	1.622	1.740	7%	1.914	2.040	7%	1.980	2.140	8%	1.668	1.890	13%
4 kg	1.696	1.740	3%	2.046	2.040	0%	2.101	2.140	2%	1.835	1.890	3%
5 kg	1.785	1.740	-3%	2.169	2.040	-6%	2.232	2.140	-4%	1.917	1.890	-1%
6 kg	1.866	2.040	9%	2.419	2.440	1%	2.485	2.540	2%	2.198	2.190	0%
7 kg	1.947	2.040	5%	2.551	2.440	-4%	2.616	2.540	-3%	2.377	2.190	-8%
8 kg	2.027	2.040	1%	2.683	2.440	-9%	2.746	2.540	-7%	2.551	2.190	-14%
9 kg	2.108	2.040	-3%	2.815	2.440	-13%	2.878	2.540	-12%	2.727	2.190	-20%
10 kg	2.191	2.040	-7%	2.948	2.440	-17%	3.009	2.540	-16%	2.905	2.190	-25%

4.4. PÓSTBOX OG PAKKAPORT

Sú breyting sem verður á gjaldskrá fyrir póstbox og pakkaport er sú að nú er hún orðin svæðisskipt og verð það sama og fyrir sendingu á pósthús, en gjaldskráin fyrir alla þjónustuliðina saman kallast nú gjaldskrá fyrir pakka innanlands. Að bera saman verð á svæðum 2-4 við gjaldskrá 2019 er ekki raunhæft þar sem að fyrsta póstboxið utan svæðis 1 var sett upp árið 2020, þegar lög kváðu á um sama verð um allt land, og er því ekki hægt að bera saman við fyrri svæðisskipta gjaldskrá. Á svæði 1 er gjaldskrá að breytast úr tvískiptri í þrískipta og hækkun verðs nemur 4-21% ef miðað er við gjaldskrá 2020 og 11-29% ef miðað er við gjaldskrá frá árinu 2019.¹⁶

4.5. SAMANBURÐUR Á GJALDSKRÁM - SAMANTEKT

Þegar gjaldskrá ÍSP í nóvember 2021 er borin saman við framreiknaða gjaldskrá fyrirtækisins frá desember 2019 má sjá að hækkun verðskrár er í ágætu samræmi við raunkostnaðarhækkun sem orðið hefur á pakkasendingum innan alþjónustu frá árinu 2019. Gjaldskrá ÍSP sem gildi um allt land frá 1. janúar 2020 er ekki samanburðarhæf nema að því er varðar þjónustu á höfuðborgarsvæðinu þar sem kveðið var á um það í lögum að sama gjaldskrá skyldi vera á öllum vörum innan alþjónustu um allt land frá 1. janúar 2020 til 1. nóvember 2021. Heilt yfir telur Byggðastofnun að gjaldskrárbreytingar ÍSP endurspegli raunkostnaðarhækkun sem hefur orðið á vörum fyrirtækisins innan alþjónustu og vera þannig í samræmi við 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.

¹⁶ Sjá ítarlegri greiningu á breytingu gjaldskrá fyrir póstbox og pakkaport í Viðauka B.

5. SKIPTING GJALDSSVÆÐA SAMKVÆMT NÝRRI GJALDSKRÁ OG FRAMSETNING GJALDSKRÁR

Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 er Íslandi skipt í virk og óvirk markaðssvæði m.t.t. pósthjónustu og gengið út frá þeirri meginreglu að óvirk markaðssvæði séu þau sem fjöldi heimila/fyrirtækja sé undir 750 og var svæðunum skipt eftir póstnúmerum. Skipting gjaldskrár ÍSP fyrir pakka innanlands tekur í stórum dráttum mið af þessari skiptingu en þó eru frávik sem Byggðastofnun telur fyrirtækið þurfa að skýra nánar. Jafnframt telur Byggðastofnun að framsetning gjaldskrár ÍSP uppfylli ekki fulllega ákvæði laga um pósthjónustu um að gjaldskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skuli jafnræðis og tryggja gagnsæi. Byggðastofnun hefur óskað eftir skýringum frá ÍSP varðandi þetta en fyrirtækið hefur ekki svarað og er því krafa um svör og rökstuðning sett fram hér með formlegum hætti í ákvörðunarorðum.

6. SAMANTEKT

Vegna breytinga sem urðu á lögum um pósthjónustu með lögum nr. 76/2021 þar sem ákvæði um að sama verð skyldi vera á öllum vörum innan alþjónustu var fellt brott, þurfti ÍSP að breyta gjaldskrá sinni vegna pakka innanlands, 0-10 kg. Með sömu lögum var Byggðastofnun falið eftirlit á póstmakaði í stað Póst- og fjarskiptastofnunar og eitt af verkefnum í tengslum við það eftirlit er umfjöllun um breytingar á gjaldskrám póstrekkenda, einkum innan alþjónustu. Í stöðuskjali Byggðastofnunar nr. S-1/2021 er farið ítarlega yfir hlutverk Byggðastofnunar á málefnasviðinu, einkum hvað varðar breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu. Í stöðuskjalinu var m.a. rakið að markmiðið með tilfærslu eftirlits með lögum nr. 76/2021 var ekki að auka eða draga úr eftirlitsheimildum á málefnasviðinu heldur eingöngu tilfærsla verkefnis. Byggðastofnun hefði þannig sömu heimildir og Póst- og fjarskiptastofnun hafði áður, þ.e. fyrst og fremst lögmætiseftirlit, að fylgja því eftir að póstrekkendur, alþjónustuveitandi þar með talinn, fylgdu lögum í starfsemi sinni. Þannig er Byggðastofnun ekki heimilt að semja eða breyta gjaldskrá ÍSP en stofnunin skal meta hvort gjaldskráin uppfylli lagaskilyrði og getur krafist úrbóta ef hún telur svo ekki vera.

Eins og gerð er grein fyrir hér að ofan skal gjaldskrá innan alþjónustu uppfylla ákveðin viðmið sem sett eru í 17. gr. laga um pósthjónustu. Í fyrsta lagi skal hún vera viðráðanleg fyrir notendur, sbr. 1. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu og í öðru lagi skal hún taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði sbr. 3. mgr. greinarinnar. Ákvæði 2. mgr. 17. um að gjaldskráin skuli vera sú sama um allt land á vörum innan alþjónustu hefur verið fellt á brott nema hvað varðar smásölugjaldskrá vegna bréfa að 50 gr.

Jafnframt eru í gildi reglur þar sem alþjónustuveitanda eru tryggðar ákveðnar greiðslur ef talið er að kvaðir sem tengjast alþjónustu séu ósanngjörn byrði á viðkomandi félagi, sbr. ákvarðanir PFS nr. 13/2020 og 1/2021. Við úrlausn þess hvort gjaldskrá ÍSP vegna pakka, innan alþjónustu, sé í samræmi við ákvæði 17. gr. laga um pósthjónustu verður óhjálkæmlega að taka tillit til útreiknaðs framlags til handa ÍSP vegna hreins kostnaðar sem tilkominn er vegna alþjónustu í samræmi við 12. gr. laga um pósthjónustu og viðauka II. við lögina. Byggðastofnun hefur sent fyrirspurn til ÍSP varðandi þetta atriði og ekki enn borist svar.

Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu er Byggðastofnun heimilt að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu. ÍSP hefur þróað kostnaðarlíkan á grundvelli LRAIC aðferðarfræði á undanförunum árum og skipting kostnaðar í því líkani hefur verið uppfærð með tilliti til ákvörðunar PFS nr. 10/2021. Líkanið var notað við útreikning kostnaðargrundvallar hinnar nýju gjaldskrár fyrirtækisins sem tók gildi 1. nóvember sl. og tekur Byggðastofnun undir þau sjónarmið PFS sem sett er fram í ákvörðun nr. 10/2021 að ekki verði séð að aðrar aðferðir en þær sem taldar eru upp í 6. mgr. 17. gr. séu betur til þess fallnar að reikna út eða ákvarða verð á vörum innan alþjónustu en kostnaðarlíkan ÍSP.

Með samanburði við eldri gjaldskrár ÍSP sést að verðhækkningar á þjónustu samkvæmt hinni nýju gjaldskrá fyrirtækisins eru í ágætu samræmi við þróun kostnaðar við að veita þjónustuna, sé hann framreiknaður miðað við launavísitölu og vísitölu neysliverðs. Gjaldskráin uppfyllir því skilyrði laga um að taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Hvort gjaldskráin uppfyllir það lagaskilyrði að vera “viðráðanleg” er flóknara úrlausnarefni og verður ekki endanlega svarað hér þar sem hugtakið er ekki skýrt nákvæmlega í lögum. Af samanburði við gjaldskrár sambærilegrar þjónustu og þeirri staðreynd að fólk notar þjónustuna í auknum mæli má draga þá ályktun að gjaldskráin sé viðráðanleg.

Byggðastofnun telur ÍSP ekki hafa skýrt með fullnægjandi hætti þá svæðaskiptingu sem fyrirtækið styðst við varðandi gjaldskrá fyrir pakka innanlands og fer fram á að ÍSP rökstyðji þá skiptingu betur innan ákveðins tímafrests. Berist ekki svör frá ÍSP innan frestsins mun Byggðastofnun taka sérstaka ákvörðun um hvort beita þurfi úrræðum samkvæmt 9. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.

7. ÁKVÖRÐUNARORÐ

1. Núgildandi gjaldskrá Íslandspóstis ohf. fyrir pakka innan alþjónustu upp að 10 kg er í samræmi við 1. mgr. og 1. ml. 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 um að vera viðráðanleg og miðast við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði.
2. Íslandspóstur ohf. skal fyrir 25. nóvember 2021 svara fyrirspurnum Byggðastofnunar varðandi ákveðin atriði í svæðaskiptingu og framsetningu gjaldskrár sem hafa ekki verið skýrð til fulls. Byggðastofnun mun taka sérstaka ákvörðun um hvort úrræðum samkvæmt 9. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu verður beitt, berist fullnægjandi svör ekki fyrir þann tíma. Atriðin varða 2. ml. 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu um að gjaldskrár skuli vera auðskiljanlegar og gæta skuli jafnræðis og tryggja gagnsæi, sbr. einnig 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 400/2020.
3. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 42. gr. laga nr. 98/2019. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Byggðastofnunar. Um meðferð kæru vegna ákvarðana Byggðastofnunar skulu gilda sömu málsmeðferðarreglur og kveðið er á um í 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu auk ákvæða reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Samkvæmt 4. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021 getur aðili einnig borið ákvörðun Byggðastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Sauðárkrókur, 12. nóvember 2021

Aðalsteinn Þorsteinsson

Hjalti Árnason

VIÐAUKI A

Í ársreikningi ÍSP árið 2019 var launahlutfall félagsins 66% og hafði lækkað í 63% árið 2020 en er 67% í nýbirtum árshlutareikningi fyrir fyrri hluta árs 2021. Því verður notast við vigtirnar 2/3 fyrir launavísitölu og 1/3 fyrir VNV þegar gerð er spá um hvernig gjaldskrár 2019 og 2020 hefðu litið út í dag miðað við þróun téðra vísitalna. Gjaldskrárnar tóku báðar gildi í janúar síthvort árið og verður því miðað við vísitölur fyrir sömu mánuði. Fyrir gjaldskrá 2021 er miðað við vísitölur neysluverðs og launa eins og þær voru í september.

Vísitala	Jan 2019	Sep 2021	Breyting	Vigt	Vegin breyting
Vísitala neysluverðs	462	508,2	10,00%	33,33%	15,91%
Launavísitala	672,6	799,5	18,87%	66,67%	

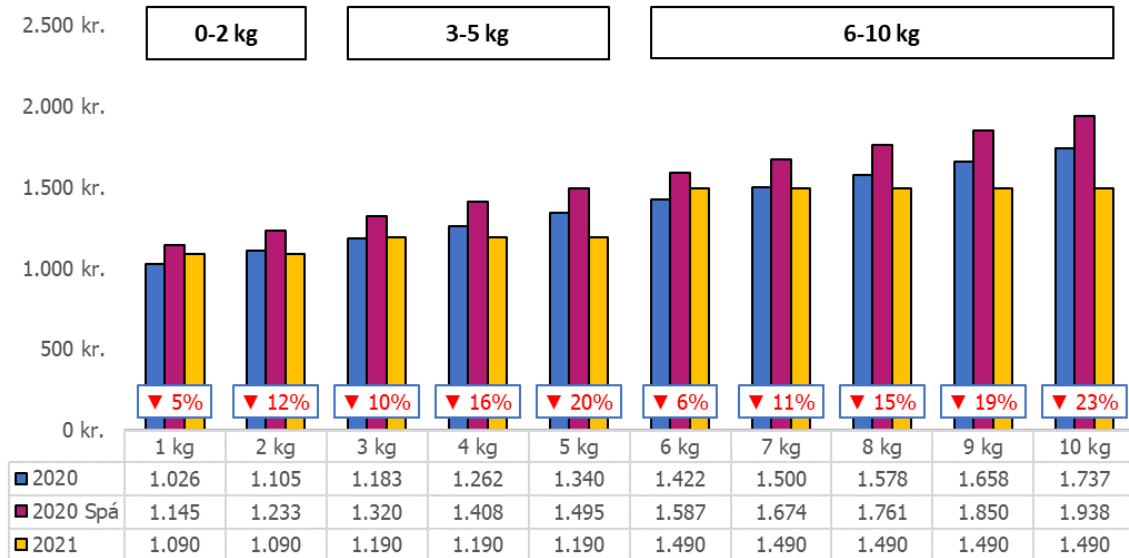
Vísitala	Jan 2020	Sep 2021	Breyting	Vigt	Vegin breyting
Vísitala neysluverðs	469,8	508,2	8,17%	33,33%	11,60%
Launavísitala	705,6	799,5	13,31%	66,67%	

Líkt og sjá má í töflunni er vegin breyting áætluð 15,91% frá janúar 2019 til september 2021 en 11,60% frá janúar 2020.

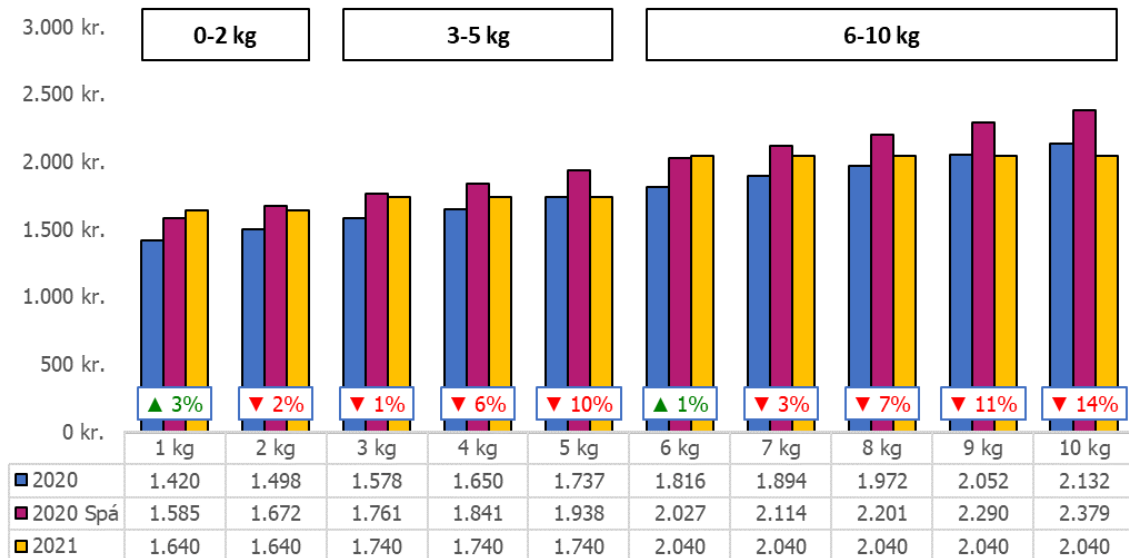
VIÐAUKI B

BREYTING Á GJALDSKRÁ PÓSTHÚSA OG HEIMKEYRSLU Á SVÆÐI 1 FRÁ SAMA VERÐI UM ALLT LAND

SVÆÐI 1 - PÓSTHÚS

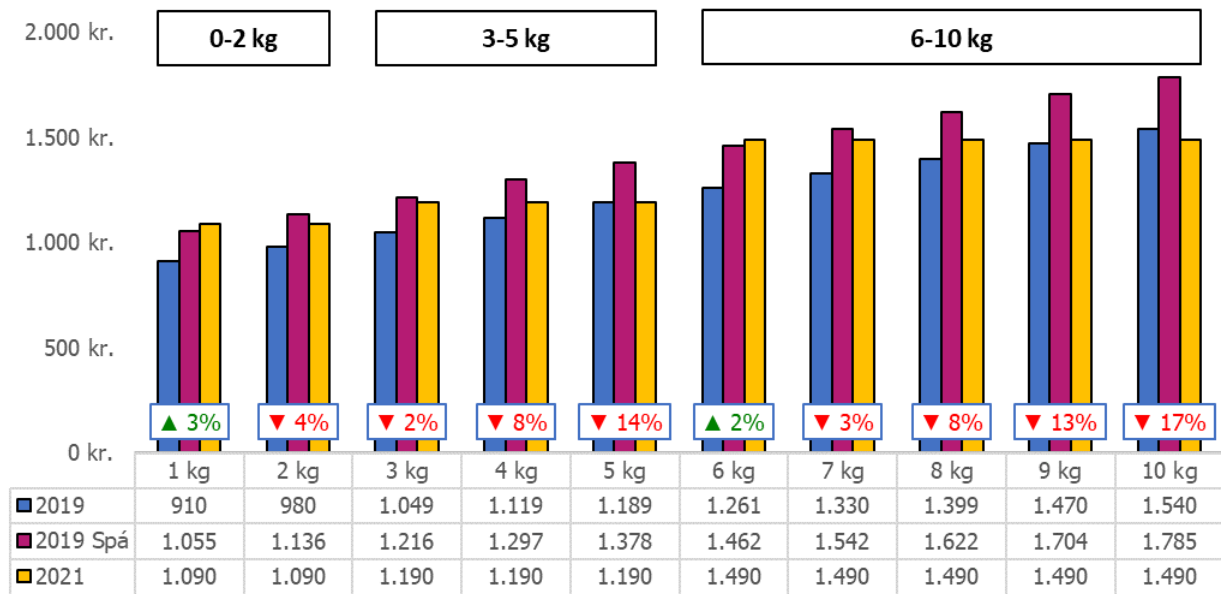


SVÆÐI 1 - HEIMKEYRSLA

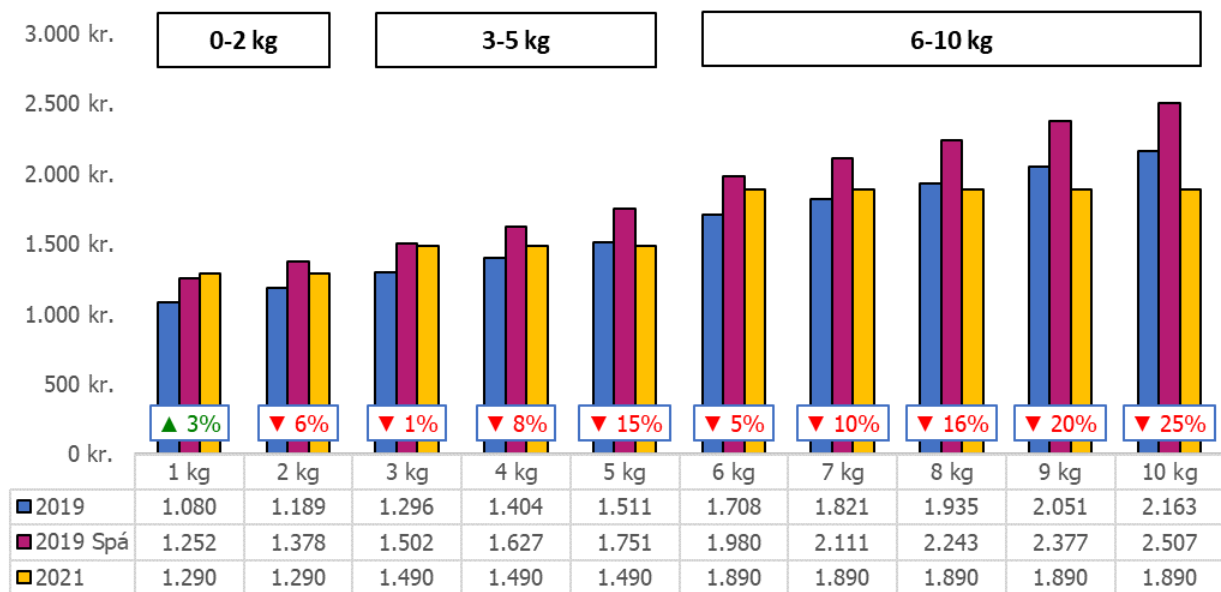


BREYTING Á GJALDSKRÁ FRÁ 2019 - PÓSTHÚS

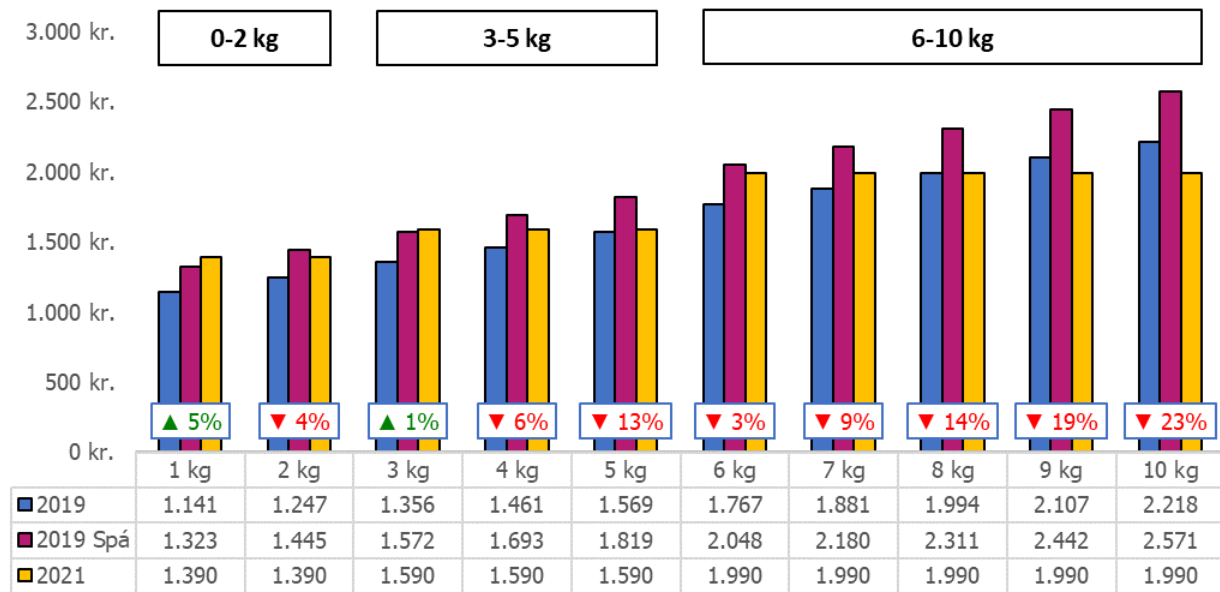
SVÆÐI 1 - PÓSTHÚS

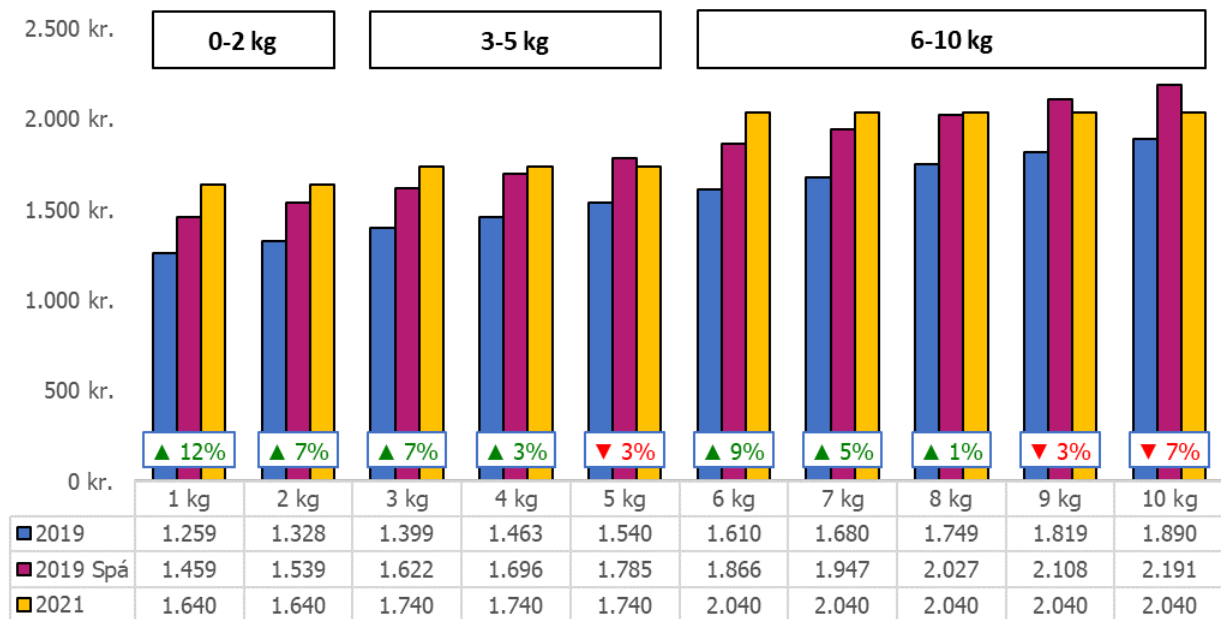
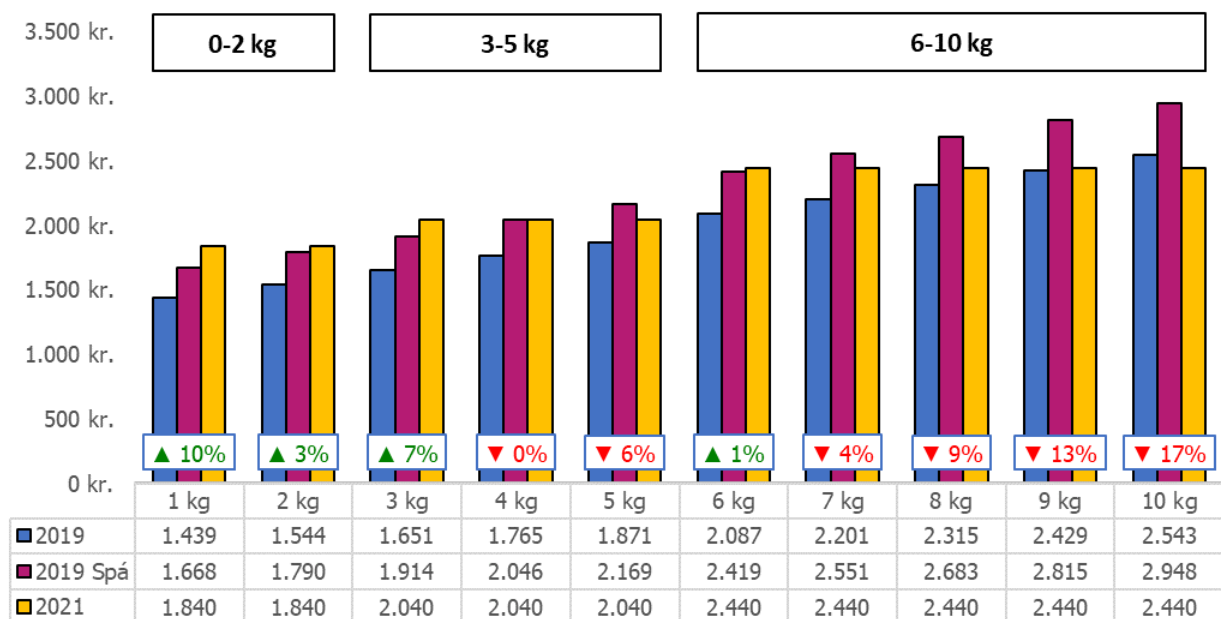


SVÆÐI 2 - PÓSTHÚS

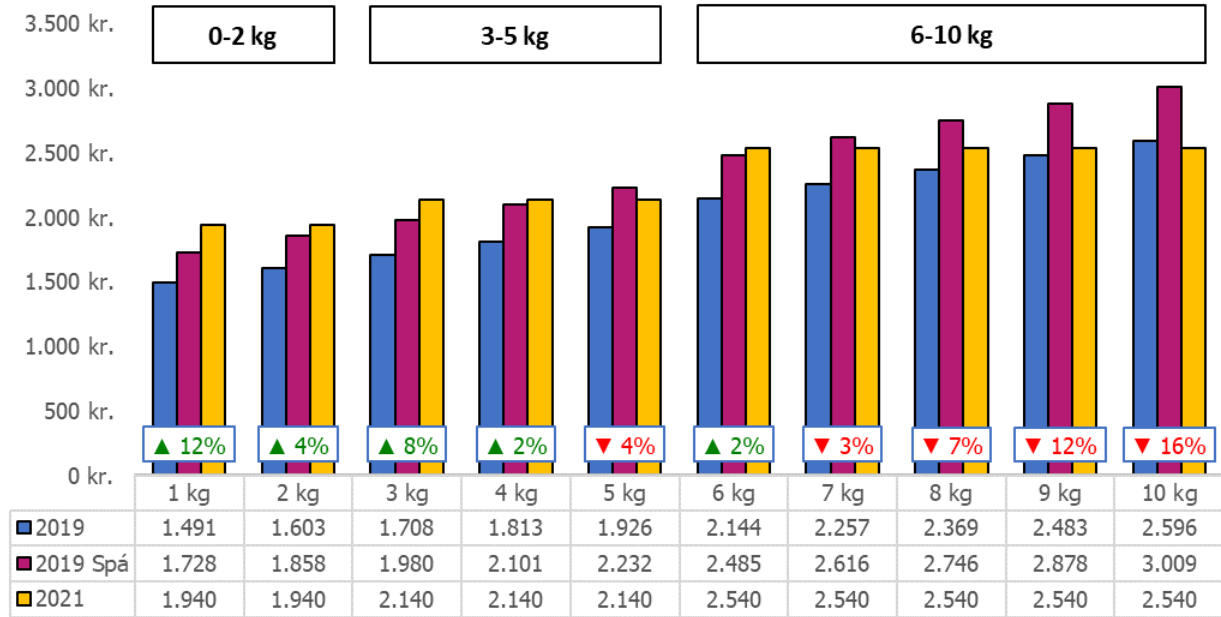


SVÆÐI 3 - PÓSTHÚS

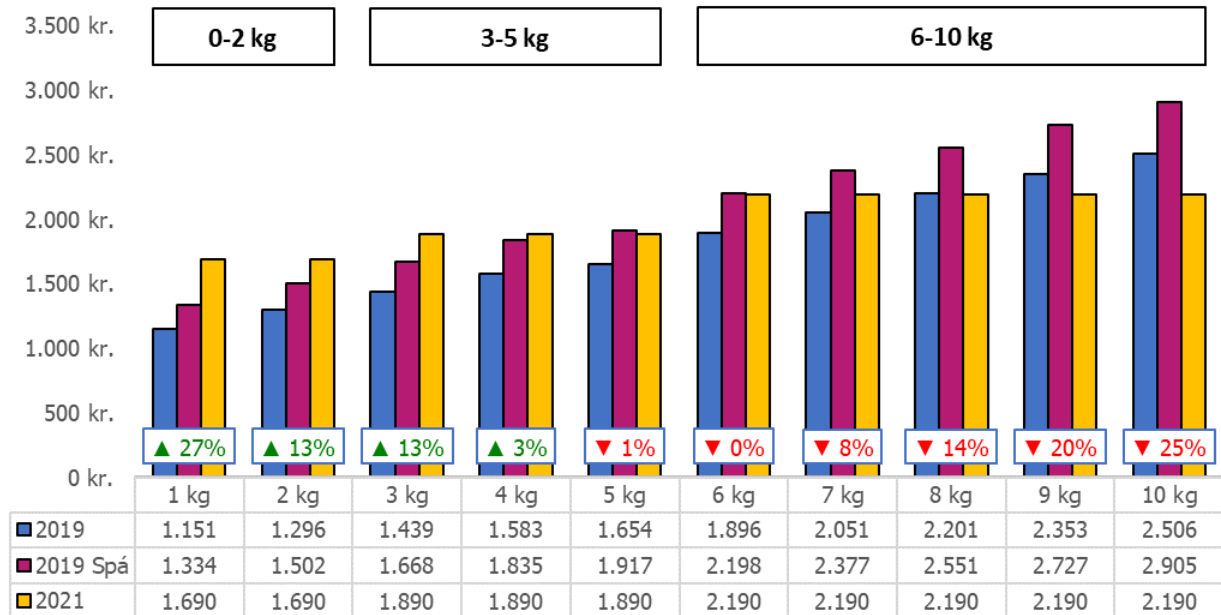


BREYTING Á GJALDSKRÁ FRÁ 2019 – HEIMKEYRSLA
SVÆÐI 1 - HEIMKEYRSLA

SVÆÐI 2 - HEIMKEYRSLA


SVÆÐI 3 - HEIMKEYRSLA

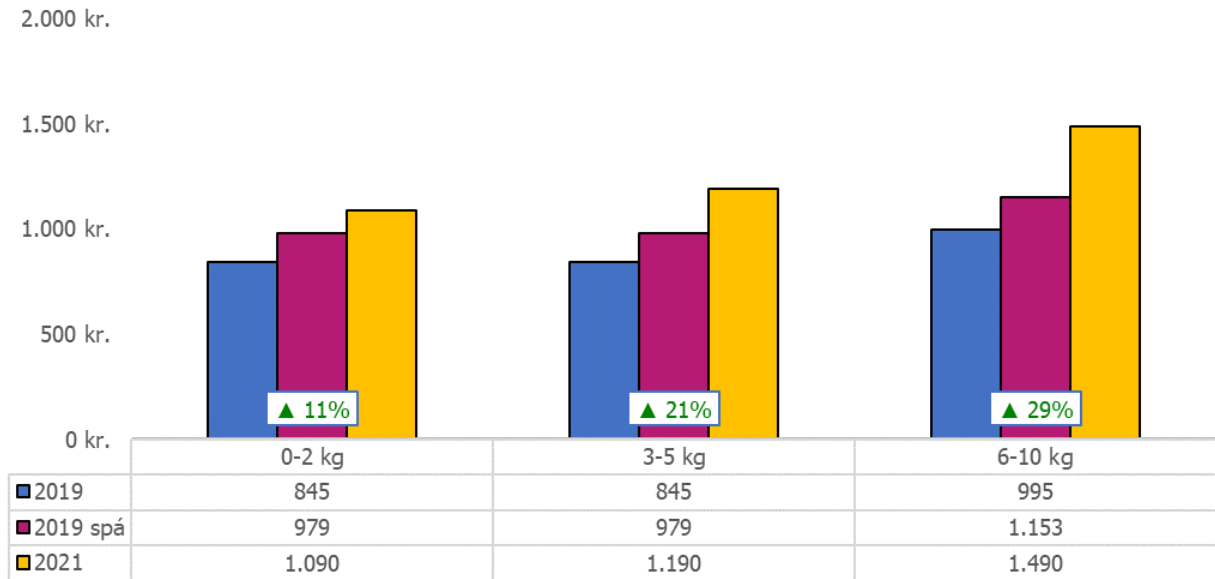


SVÆÐI 4 - HEIMKEYRSLA



BREYTING Á GJALDSKRÁ - PÓSTBOX

SVÆÐI 1 - PÓSTBOX



SVÆÐI 1 - PÓSTBOX

