



**BYGGÐASTOFNUN**

## **ÁKVÖRÐUN Á-3/2023**

**Um endurgjald til handa Íslandspósti ohf. vegna alþjónustu á  
árinu 2022**

## EFNISYFIRLIT

EFNISYFIRLIT .....	2
1. INNGANGUR .....	4
2. LAGAGRUNDVÖLLUR .....	4
3. UMSÓKN ÍSLANDSPÓSTS OHF.....	6
1.1. ALMENNT .....	6
1.2. BLINDRASENDINGAR .....	9
1.3. LANDPÓSTAR OG ALÞJÓNUSTA Á ÓVIRKUM MARKAÐSSVÆÐUM Í ÞÉTTBÝLI .....	9
1.4. HVATI TIL KOSTNAÐARHAGKVÆMNI .....	10
1.5. MARKAÐSÁVINNINGUR .....	11
1.6. ÁVÖXTUNARKRAFA .....	13
1.7. FÆKKUN DREIFINGARDAGA INNAN ALÞJÓNUSTU .....	13
1.8. VARÚDARNIÐURFÆRSLUR EFTIRLITSAÐILA.....	15
1.9. ENDURMAT KOSTNAÐARSKIPTINGAR .....	15
1.10. UM ÓSANNGJARNA BYRÐI .....	16
2. NIÐURSTAÐA BYGGÐASTOFNUNAR.....	17
2.1. ALMENNT .....	17
2.2. UM BLINDRASENDINGAR .....	19
2.3. UM DREIFINGU LANDPÓSTA OG DREIFINGU Á ÓVIRKUM MARKAÐSSVÆÐUM Í ÞÉTTBÝLI .....	19
2.4. UM MARKAÐSÁVINNING .....	20
2.5. UM HVATA TIL KOSTNAÐARHAGKVÆMNI.....	20
2.6. UM ÁVÖXTUNARKRÖFU (RÉTT Á SANNGJÖRNUM HAGNAÐI).....	20
2.7. VARÚDARNIÐURFÆRSLUR EFTIRLITSAÐILA.....	20
2.8. UMFANG ALÞJÓNUSTU Í PÓSTI Á ÍSLANDI - TÍÐNI DREIFINGAR .....	20

2.9.	SAMANDREGIN NIÐURSTAÐA BYGGÐASTOFNUNAR .....	24
2.10.	UM ÓSANNGJARNA BYRÐI .....	24
2.11.	GREIÐSLUSKYLDA RÍKISINS.....	25
2.11.1.	ALMENNT.....	25
2.11.2.	GREIÐSLUTILHÖGUN Á FRAMLAGI VEGNA ALÞJÓNUSTU .....	25
3.	UM HVORT FRAMLAGIÐ SÉ SAMRÝMANLEGT REGLUM UM RÍKISADSTOÐ.....	26

## 1. INNGANGUR

(1) Sumarið 2021 var samþykkt á Alþingi frumvarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til laga um breytingar á lögum um póstpjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála). Frumvarpið tók nokkrum breytingum í meðförum þingsins en var birt sem lög nr. 76/2021 þann 25. júní 2021. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu var markmið þess að mæla fyrir um þær lagabreytingar sem nauðsynlegar voru til að færa stjórnábylgju og eftirlit með póstpjónustu frá Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) til Byggðastofnunar, í samvinnu við báðar stofnanir.<sup>1</sup>

(2) Aðgengi að þjónustu er á meðal mikilvægustu forsendna byggðar um allt land. Í lögum um byggðaaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 er því meginmarkmiði lýst á sviði byggðamála að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um allt land. Aðgengi að viðeigandi póstpjónustu er á meðal mikilvægustu þjónustupáttar og mætti jafnvel flokka sem grunnþjónustu. Veiting póstpjónustu er því ekki síst byggðamál sem verður að nálgast út frá hagsmunum þeirra sem þjónustunnar njóta.

(3) Hluti af skyldum Byggðastofnunar, samkvæmt lögum nr. 98/2019 (lög um póstpjónustu), sem eftirlitsaðila á sviði póstmála er að taka á móti og fjalla um umsóknir útnefnds alþjónustuveitanda um endurgjald vegna kostnaðar sem hann telur skyldu til þess að veita alþjónustu hafa í för með sér. Í ákvörðun sinni Á-1/2022 tók Byggðastofnun fyrst til meðferðar umsókn ÍSP um endurgjald vegna veittrar alþjónustu.

## 2. LAGAGRUNDVÖLLUR

(4) Lagaumhverfi um póstpjónustu á Íslandi byggir á innleiðingu tilskipana Evrópusambandsins um póstmál í íslenskan rétt. Póstsendingar manna á milli eiga sér langa sögu og alþjóðleg samvinna gríðarlega mikilvæg á þessu sviði eins og gefur að skilja. Með lögum um póstpjónustu, nr. 142/1996 var pósttilskipun Evrópusambandsins 97/67/EB (pósttilskipunin) innleidd í íslenskan rétt og öllum þegnum þar með tryggð grunnþjónusta. Árið 1998 var dregið úr einkarétti ríkisins og hann bundinn við 250g bréfasendingar. Í lögum um póstpjónustu, nr. 19/2002, var miðað við að bréf undir 50g væru háð einkarétti, sbr. tilskipun 2002/39/EB (önnur pósttilskipunin). Með núgildandi lögum um póstpjónustu nr. 98/2019 var stigið lokaskrefið í afnámi einkaréttar í póstpjónustu hér á landi en það byggist m.a. á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/6/EB um frekari breytingar á tilskipun 97/67/EB

---

<sup>1</sup> Sjá nánar greinargerð með lögum nr. 76/2021 <https://www.althingi.is/altext/151/s/0895.html>

(5) Eitt meginmarkmið pósthöggjafar Evrópusambandsins er að skilgreina jafnan aðgang notenda að svonefndri alþjónustu, þ.e. grunnþjónustu á sviði pósthjónustu (e. Universal postal service). Alþjónusta hefur verið tryggð hér á landi þar sem pósthilskipunin og önnur pósthilskipunin hafa verið teknar inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Með lögum nr. 98/2019 um pósthjónustu, sem tóku gildi 1. janúar 2020, var þriðja pósthilskipun ESB innleidd hér á landi og var Ísland þar með síðasta ríki EES til þess að afnema einkarétt í pósthjónustu.

(6) Með lögum nr. 98/2019 var jafnframt kveðið á um inntak alþjónustu í pósthjónustu en hún hefur verið skilgreind sem lágmarksþjónusta sem allir íbúar eiga rétt á, óháð staðsetningu. Með þriðju pósthilskipun Evrópusambandsins voru ekki gerðar grundvallarbreytingar á skilgreiningu alþjónustu en hins vegar var aðildarríkjunum gefið ákveðið svigrúm til að útfæra alþjónustuskilyrður með hliðsjón af aðstæðum í hverju landi fyrir sig þrátt fyrir að vera bundin við ákveðin grunnsjónarmið.

(7) Íslenska ríkinu ber að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri pósthjónustu um land allt og til og frá landinu, meðal annars með því að tryggja notendum aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma, sbr. 1. gr. laga um pósthjónustu. Um alþjónustu og inntak hennar, hvernig hún skuli skilgreind og veitt og hvernig skuli fara með kostnað við alþjónustu ef hún er ekki leyst af hendi á markaðslegum forsendum er fjallað í III. kafla laganna. Með ákvörðun PFS nr. 13/2020 var Íslandspóstur ohf. (ÍSP) útnefndur alþjónustuveitandi í pósthjónustu á Íslandi með vísan til 11. gr. laga um pósthjónustu.

(8) Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu getur alþjónustuveitandi, ef hann er útnefndur skv. 11. gr. til þess að veita þjónustuna, sótt um það til Byggðastofnunar að honum sé tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi, telji hann að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað. Jafnframt þarf umsækjandi að sýna fram á að reiknað tap, ef eitthvert er, hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag hans sem alþjónustuveitanda. Útreikningar skulu taka mið af fyrirmælum í nefndri 12. gr. og viðauka II í lögunum.

(9) Eins og áður var rakið þá tók Byggðastofnun við eftirlitshlutverki PFS á sviði póstmála þann 1. júlí 2021, sbr. lög nr. 76/2021 og mun því eðlilega taka mið af fyrri framkvæmd og lagatúlkun við ákvörðun sína varðandi endurgjald til ÍSP vegna alþjónustu 2021. Sjónarmið sem fram koma í ákvörðunum PFS nr. 13/2020, nr. 1/2021 og nr. 10/2021 liggja þannig einnig til grundvallar þessari ákvörðun um endurgjald til ÍSP sem alþjónustuveitanda vegna veittrar alþjónustu fyrir árið 2022.

(10) Ákvæði laga og reglugerða um pósthjónustu og framkvæmd þeirra sem birtist í þessum ákvörðunum skapa einnig væntingar hjá útnefndum alþjónustuveitanda sem réttmætt og sanngjarnt er að Byggðastofnun taki tillit til við sína vinnu við ákvörðun endurgjalds vegna alþjónustu.

(11) Í ákvörðun þessari verður fyrst fjallað um umsókn ÍSP og síðan niðurstöður Byggðastofnunar varðandi hana auk samantektar.

### 3. UMSÓKN ÍSLANDSPÓSTS OHF.

#### 1.1. ALMENNT

(12) Með bréfi, dagsettu 24. janúar 2023, sendi ÍSP umsókn um framlag vegna alþjónustu til Byggðastofnunar, ásamt útreikningum félagsins á hreinum kostnaði, í samræmi við ákvörðun PFS nr. 13/2020 og 1. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu.

(13) Rökstyður félagið umsókn sína með eftirfarandi hætti í greinargerð:

*Þeir útreikningar sem hér eru lagðir fram eru í samræmi við þessi ákvæði, sem og ákvörðun PFS nr. 13/2020, að teknu tilliti til þeirra leiðbeininga sem fram hafa komið í ákvörðun PFS nr. 1/2021 og ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-1/2022, þar sem stofnanirnar hafa með réttarskýrandi hætti fjallað um einstök atriði útreikninga ÍSP. Í umsókn ÍSP vegna ársins 2022 hefur, að mati ÍSP, nú verið komið til móts við þær athugasemdir sem fram hafa komið í fyrri ákvörðunum eftirlitsaðila með pósthjónustu.*

*Í útreikningum á alþjónustubyrði er farið fram á að fyrirtækinu verði bætt upp hreinan kostnað (svo) sem fyrirtækið verður fyrir vegna þeirra kvaða sem hvíla á fyrirtækinu, sbr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019. Í útnefningu ÍSP, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020, segir t.d.:*

*(59) Alþjónusta felur þannig í sér, að frelsi alþjónustuveitanda til að taka ákvarðanir eingöngu á viðskiptalegum grunni er skert. Dæmi um þetta er t.d. skylda til að dreifa alls staðar á landinu, að sama gjaldskrá skuli gilda alls staðar á landinu og að skylda viðkomandi fyrirtæki til að bjóða upp á tilteknar tegundir af þjónustu. Allar þessar skyldur geta síðan valdið kostnaði sem rétt er og eðlilegt er að ríkið beri ef talið verður að hann fari yfir ákveðin mörk, þ.e. sé ósanngjörn byrði á viðkomandi fyrirtæki.*

*Í samræmi við þessa umfjöllun má líta á umsókn félagsins, sem greiðslu ríkisins fyrir þjónustu sem ÍSP er gert skylt að veita á grundvelli opinberrar ákvörðunar. Um leið er endurgjaldið ákveðið uppgjör á kostnaði sem ekki er mögulegt að innheimta í gegnum gjaldskrár félagsins, sbr. 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.*

(14) Síðar segir í greinargerð félagsins:

*Í útnefningu PFS á ÍSP sem alþjónustuveitanda er í mgr. 15-17 almenn lýsing á því við hvaða aðstæður alþjónustubyrði getur skapast, þar segir:*

(15) Um alþjónustubyrði er að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á póstrekkanda um að veita tilteknum notendum póstpjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps sem ekki myndi skapast ef almenn viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Mikilvægt er að hafa þessa skilgreiningu í huga þegar fjallað er um kostnað vegna alþjónustu. Skilgreiningin felur m.a. í sér að ekki er hægt að líta á allt tap sem félag verður fyrir vegna veittra þjónustu sem kostnað vegna alþjónustu. Um sjálfstætt mat er að ræða sem gert er til hliðar við kostnaðarbókhald viðkomandi alþjónustuveitanda. Ávallt þarf að meta það hvernig fyrirtæki hefði hagað sér á markaði, án þessarar tilteknu skyldu, t.d. hvort tiltekið tap sé í tengslum við alþjónustu eða hvort það er í tengslum við rekstur fyrirtækisins almennt. Það er því ekki sjálfgefið að allur bókfærður kostnaður innan alþjónustu hjá viðkomandi alþjónustuveitanda sé tilkominn vegna þeirrar skyldu sem lögð er á alþjónustuveitanda og teljist þ.a.l. til kostnaðar vegna alþjónustu og lúti þá um leið þeim reglum sem gilda um endurgreiðslu á kostnaði vegna alþjónustu.

(16) Fyrirtækið verður því líkt og önnur fyrirtæki að mæta öðru tapi, en vegna alþjónustu, með almennum hagræðingaraðgerðum, breytingum á tilhögun þjónustu þar sem það er mögulegt eða með hækkun á gjaldskrá.

(17) Jafnframt þarf að hafa í huga að aðstæður á póstmarkaði geta breyst umtalsvert og stundum á tiltölulega skömmum tíma, t.d. hefur magn á sendingum undir 50 gr. minnkað umtalsvert á undanförunum árum. Af þessum breytingum leiðir að það sem mögulega hefur talist eðlilegt vegna viðskiptasjónarmiða í fortíð er ekki endilega vísbending um að sama fyrirtæki muni haga sér með sama hætti í dag. Stöðugt endurmat getur því þurft að eiga sér stað þegar hegðun fyrirtækja á markaði er metin með tilliti til þessa hvort fyrirtæki eigi rétt á því að fá bættan kostnað vegna kvaða um tiltekna þjónustu undir merkjum alþjónustu.

Í útreikningum ÍSP á alþjónustubyrði ÍSP hefur verið tekið tillit til ofangreindra sjónarmiða og meginreglna um alþjónustu og kostnað vegna hans og eru útreikningar félagsins takmarkaðir við niðurstöðu opinberra aðila um svokölluð óvirk markaðssvæði, sjá viðauka I og II í útnefningu félagsins. Markaðshagur félagsins er þó reiknaður út frá heildarrekstri fyrirtækisins, en hann kemur til frádráttar.

### **3.1. Leiðbeiningar í ákvörðun PFS nr. 13/2020**

Í kafla 3.3. í ákvörðun PFS nr. 13/2020 er að finna nokkrar grunnreglur sem ÍSP skal viðhafa við útreikning á hreinum kostnaði félagsins vegna alþjónustu

Um rétt á sanngjörnum hagnaði, sbr. kafli 3.3.1.

Í samræmi við þær leiðbeiningar sem koma fram í útnefningunni hefur ÍSP reiknað út ávöxtunarkröfu.

*Um mat á óefnislegum ávinningi og markaðsávinningi, sbr. kafli 3.3.2.*

*Undir þennan lið falla atriði eins og vörumerki, ímynd, alnánd og æviferilsáhrif.*

*Samkvæmt útnefningunni er meginreglan að hafa skal hliðsjón af framkvæmd á EES svæðinu og framkvæmd hér á landi.*

*Einnig er gefin heimild til að miða við 20% af viðeigandi markaðs- og sölukostnaði viðkomandi árs.*

*Bókhaldsleg aðgreining, sbr. kafli 3.3.3*

*Í útnefningu ÍSP kemur fram að rekstur alþjónustu eigi að vera sérgreindur frá annarri starfsemi þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu. Rekstrarreikningar skulu byggjast á sögulegum kostnaði, þ.e. á raunverulegum skráðum kostnaði og tekjum á viðkomandi reikningsári.*

*Jafnframt kemur fram að kostnaðarlíkan ÍSP byggji á aðferðarfræði langtíma meðaltals viðbótarkostnaðar (LRAIC).*

*Útreikningar félagsins skulu byggja á kostnaðarbókhaldi félagsins, ásamt því sjálfstæða mati sem fara skal fram samkvæmt reglum um hreina kostnað.*

*Hvati til kostnaðarhagkvæmni, sbr. kafli 3.3.4.*

*Notendur eða hópur notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni*

*Í útnefningu ÍSP er búið að skilgreina þau svæði sem fyrirtækið myndi ekki þjóna á viðskiptalegum grunni, þ.e. fengu enga þjónustu, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi.*

*Í ákvörðuninni er m.a. vísað til eftirfarandi reglu sem fram kemur í viðauka II með lögum um pósthjónustu sem er svohljóðandi: „Finna skal þá notendur eða hópa notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna af þjónustunni og viðeigandi samræmdra gjalda.“ Umræddir notendur eða hópar notenda voru skilgreindir út frá póstnúmerum. Í viðauka II með ákvörðuninni eru talin upp þau póstnúmer sem skilgreint voru sem óvirk markaðssvæði. Jafnframt var tiltekið að alþjónustuveitandi yrði í sínum útreikningum og forsendum að miða við þessa skiptingu. Sjá nánar um þennan lið umfjöllun ÍSP í kafla 2 hér að ofan.*

*Gert verður grein fyrir því hvernig ÍSP uppfyllir viðkomandi meginreglur í umfjöllun um hvert og eitt af þessum sjónarmiðum.*

....



Við útreikninga félagsins vegna framlags ársins 2022 var stuðst við kostnaðarlíkan félagsins, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020, sjá einnig umfjöllun í kafla 3.

Útreikningar félagsins byggja á líkaninu en eru gerðir til hliðar við niðurstöðu kostnaðarmódelis félagsins, sbr. umfjöllun í málsgrein 49 í ákvörðun PFS nr. 1/2021.

Útreikningarnir byggja á niðurstöðu PFS um hvaða notendur eða notendahópar myndu ekki fá þjónustu ef engin alþjónustuskylða væri fyrir hendi, sjá t.d. umfjöllun í málsgreinum 29-32 í ákvörðun PFS nr. 1/2021. Til að einangra þessa hópa var stuðst við póstnúmer og landinu skipt upp í virk- og óvirk markaðssvæði, sbr. umfjöllun í málsgreinum 79-83, í ákvörðun PFS nr. 13/2020. Þessi skipting hefur ekkert breyst og engin póstnúmer hafa færst á milli óvirkra og virkra svæða hvorki vegna fækkunar eða fjölgunar í viðkomandi póstnúmerum.

(15) Umsóknin er fram komin innan þess tímaramma sem mótaður var af PFS í ákvörðun nr. 1/2021 og ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-1/2022, sbr. nánari umfjöllun síðar.

## 1.2. BLINDRASENDINGAR

(16) Ein af þeim þjónustum sem fellur undir alþjónustu er aðgangur blindra og sjónskertra að ókeypis pósthjónustu fyrir tiltekna skilgreinda þjónustu, sjá nánar í kafla 4.2 í ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á 1/2022.

(17) Í umsókn ÍSP vegna þessa liðar kemur eftirfarandi fram:

*“Í útnefningu ÍSP sem alþjónustuveitanda er kveðið á um að fyrirtækið skuli veita pósthjónustu fyrir blinda og sjónskerta vegna póstsendinga allt að 2 kg. og að þessi tegund póstsendinga skuli vera gjaldfrjáls. ÍSP er heimilt að krefja íslenska ríkið um þann kostnað sem fyrirtækið hefur af því að veita umrædda þjónustu. Einnig er kveðið á um að útreikninga félagsins skuli taka mið af fjölda þeirra póstsendinga sem falla undir þá reglu laganna að vera gjaldfrjálsar”*

(18) Í greinargerð sem fylgdi með umsókn ÍSP var síðan að finna nánari skýringar og útreikninga á kröfu ÍSP í tengslum við þjónustu fyrirtækisins vegna dreifingar á blindrasendingum.

## 1.3. LANDPÓSTAR OG ALÞJÓNUSTA Á ÓVIRKUM MARKAÐSSVÆÐUM Í ÞÉTTBÝLI

(19) Eins og kom fram í samráðsskjali PFS, sem lagt var til grundvallar ákvörðun 13/2020 og uppgjöri samkvæmt ákvörðun 1/2021, var það álit stofnunarinnar að þess væri ekki að vænta að ÍSP væri tilbúið að dreifa póstsendingum á markaðsforsendum á landpóstaleiðum og á þeim þéttbýlistöðum þar sem heildarfjöldi lögheimila/atvinnuhúsnæðis er undir 750.

(20) Í greinargerð ÍSP er vísað til ákvörðunar PFS nr. 13/2020 um skiptingu landsins í virk og óvirk markaðssvæði auk nánari skýringa og útreikninga á kröfu ÍSP í tengslum við þjónustu fyrirtækisins á óvirkum markaðssvæðum.

#### 1.4. HVATI TIL KOSTNAÐARHAGKVÆMNI

(21) Um þetta atriði segir í umsókn ÍSP:

*Í ákvörðun BST nr. Á- 1/2022 er vikið að þeirri skyldu sem hvílir á ÍSP að veita þjónustu með hagkvæmum hætti. Um þetta segir BST m.a. í mgr. 89-90 í ákvörðun stofnunarinnar:*

*(89) Byggðastofnun telur heldur ekki rétt að gera afturvirka hagræðingarkröfu á ÍSP. Byggðastofnun telur að hagræðing í rekstri undanfarinna ára hjá ÍSP hafi verið töluverð og sé umfram þá kröfu sem að PFS gerði á fyrirtækið í ákvörðun 1/2021. Þess í stað telur Byggðastofnun réttara að eiga samtal við stjórnendur ÍSP um hvaða leiðir séu færar til þess að hægt sé að rækja alþjónustuskýldur fyrirtækisins með enn hagkvæmari hætti en nú er gert og horft er til lengra tímabils en eins árs í því samhengi. Byggðastofnun leggur því áherslu á að fyrirtækið haldi áfram á þeirri braut sem mörkuð hefur verið undanfarin ár.*

*(90) ÍSP hefur haft það að markmiði að halda áfram á þeirri vegferð að hagræða í rekstri sínum án þess þó að það komi niður á þjónustu þeirra við þegna landsins. Markmiðið er að þjónustan muni færast í það horf að það verði póstbox og póstbíll á þeim stöðum á landinu þar sem því er hægt að koma við. Það eykur á sjálfvirkni og þannig telur ÍSP sig vera að auka þjónustu við neytendur. Hluti af inntaki alþjónustu samkvæmt 3. tl. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 98/2019 er að ÍSP miði dreifingu pósts við tvo daga í viku.*

*Á árinu 2022 má sem dæmi nefna eftirfarandi aðgerðir sem fyrirtækið hefur gripið til sem tengjast hagræði af þjónustu fyrirtækisins almennt og þar með innan alþjónustu á virkum sem og óvirkum markaðssvæðum.*

- *Ákveðið að byrja að dreifa bréfum tvo daga í viku í þéttbýli og dreifbýli (sjá nánari umfjöllun í kafla 6.1.).*
- *Pósthúsin á Hellu og Hvolsvelli voru leyst af hólmi með póstboxum og póstbílþjónustu.*
- *Póstafgreiðslur í Garðabær og Mosfellsbæ var lokað og var hólfum fjölgað í póstboxum og hafin vinna við að fjölga og auka aðgengi að póstboxum á þessum stöðum.*

- *Ákvörðun tekin um að loka póstafrgreiðslu á Hagatorgi í Reykjavík sem kemur til framkvæmda í janúar 2023*
- *Ákvörðun tekin um að leysa aðgengi að afgreiðslustað fyrir póstpjónustu í Grindavík, Skagaströnd og Kópaskeri með þéttara neti póstboxa og með póstbílaþjónustu.*
- *Áfram unnið að aukinni sjálfvirkni við vinnslu sendinga í Póstmiðstöð og hraðari vinnsla sendinga með nýjum pakkaflokkara.*
- *Áframhaldandi niðurgreiðsla langtímalána, en lánin standa í um 0,6 ma.kr. í dag*

*Til viðbótar við þessa upptalningu má nefna að uppsafnaður sparnaður félagsins vegna hagræðingaraðgerða frá árinu 2018 er í dag um 1.800 millj. árlega ef eingöngu er horft til launakostnaðar.*

*ÍSP telur því að fyrirtækið hafi uppfyllt þær kröfur sem hvíla á fyrirtækinu um hagræðingu í rekstri og þar með um leið stuðlað með beinum hætti að lægri hreinum kostnaði sem ríkinu er skylt að greiða, sbr. lög um póstpjónustu. Ekki ætti því að koma til þess að BST sjái ástæðu til að breyta þeirri skoðun sinni að ekki sé rétt að gera afturvirka hagræðingarkröfu, sbr. umfjöllun stofnunarinnar hér að ofan.*

*Þá er rétt að taka fram að áframhaldandi hagræðingaaðgerðir eru fyrirhugaðar fyrir árið 2023 með að markmiði að draga úr umsetningu félagsins vegna minnkandi bréfamagns í dreifikerfum fyrirtækisins. Á árinu 2022 voru sett upp 18 póstbox á skilgreindum óvirkum markaðssvæðum með ofangreint markmið í huga, og er fyrirhugaðar áframhaldandi breytingar á árinu 2023 á póstpjónustu alls staðar á landinu.*

## **1.5. MARKAÐSÁVINNINGUR**

(22) Í 2. mgr. 12. gr. laga um póstpjónustu segir að með hreinum kostnaði skv. 1. mgr. sé átt við kostnað póstrekkanda við að veita alþjónustu að frádregnum beinum tekjum af þjónustunni og markaðsávinningi sem alþjónustuveitandi hafi af því að veita alþjónustu. Í 4. mgr. Sömu greinar er nánar útskýrt að með markaðsávinningi sé m.a. átt við æviferilsáhrif, alnánd, ímynd og vörumerki og að við mat á markaðsávinningi skuli m.a. taka mið af framkvæmd innan EES.

(23) Um þennan lið segir í umsókn ÍSP:

Í útnefningu ÍSP sem alþjónustuveitanda er vikið að því að fyrirtækið eigi að leggja mat á ófnislegan markaðsávinning félagsins sem mögulega felst í útnefningunni. Við útreikningana er lagt mat á vörumerki, ímynd, alnánd og æviferilsárhrif, sjá nánar ákvæði reglugerðar um alþjónustu nr. 40/2020. Tvær aðferðir eru nefndar í útnefningunni:

Fyrri aðferðin kveður á um að við matið skuli höfð hliðsjón af framkvæmd á EES svæðinu, sem og framkvæmd hér á landi og er í því sambandi vísað til ákvarðana PFS nr. 17/2015, 25/2018 og 14/2019.

Í seinni aðferðinni er búið að skilgreina útreikningsaðferðina fyrir fram og að heimilt sé við útreikningana að miða við 20% af viðeigandi markaðs- og sölukostnaði viðkomandi árs.

Í ákvörðun BST nr. Á- 1/2022 er að finna eftirfarandi umfjöllun um markaðsávinning í málsgreinum 83-85:

(83) Markaðsávinningur samkvæmt lögnum er sem sagt sú auglýsing, kynning og aukin viðskipti sem afleiðing af henni, sem alþjónustuveitandi nýtur vegna þess að hann var útnefndur alþjónustuveitandi. Þetta telur Byggðastofnun koma skýrt fram í tilvitnaðri málsgrein (139) hér að framan.

(84) Þessi verðmæti eru álitin bein afleiðing þess að vera alþjónustuveitandi og eru þannig markaðslegur ávinningur sem fyrirtækið nýtur án þess að greiða fyrir það sérstaklega. Því hefur þessi ávinningur verið reiknaður sem hlutfall af heildarmarkaðskostnaði fyrirtækisins, sem er sú upphæð sem fyrirtækið er raunverulega tilbúið að greiða fyrir markaðsmál/auglýsingar/kynningar.

(85) Það er því niðurstaða Byggðastofnunar að útreikningar á markaðsávinningi sem hér er til umfjöllunar taki mið af hlutdeild alþjónustu í heildar markaðs- og sölukostnaði ÍSP, að frádregnu þjónustuveri í samræmi við framkvæmd í ákvörðun PFS nr. 1/2021.

ÍSP hefur reiknað markaðshag félagsins í samræmi við ofangreindar forsendur og er hann eftirfarandi:

Heildar sölu- og markaðskostnaður nam [.....] á árinu 2022, þar af þjónustuver [.....] og nam hlutdeild alþjónustu [.....] af framangreindum kostnaði eða [.....] Markaðsávinningur er metinn 20% af þeirri fjárhæð eða 34.550.120 kr. á árinu 2022.

Í excel skjali -- má sjá samantekt yfir einstaka þætti í umsókn félagsins.

ÍSP áskilur sér rétt til að breyta um aðferðarfræði við útreikninga á markaðshag, í takt við mögulega þróun á réttarframkvæmd innan EES.

(24) Byggðastofnun telur rétt að taka fram hér að sú aðferðafræði sem útlístuð er í tilvitnaðri málsgrein úr ákvörðun stofnunarinnar er í samræmi við framkvæmd sambærilegs ákvæðis í Evrópu.

### 1.6. ÁVÖXTUNARKRAFA

(25) Í umsókn fyrirtækisins segir um þennan lið:

*Samkvæmt 3. mgr. A-hluta í viðauka II skulu útreikningar alþjónustuveitanda m.a. fela í sér rétt til sanngjarns hagnaðar.*

*Í samræmi við það hefur ÍSP reiknað ávöxtunarkröfu félagsins 4,17% þar sem miðað er við meðaltal áhættulausa vexti 1,17% og 3% vaxtaálag og er niðurstaða að fjárhæð ávöxtunarkröfu sé um 32 milljónir króna.*

### 1.7. FÆKKUN DREIFINGARDAGA INNAN ALÞJÓNUSTU

(26) Með lögum nr. 98/2019 sem tóku gildi 1. janúar 2020 var kveðið á um umfang alþjónustu og þar með talið um fjölda dreifingardaga innan alþjónustu sem skyldu vera 2 en höfðu verið 2.5 dagar áður, eða annar hver dagur. Þessi breyting var liður í þeirri viðleitni stjórnvalda að ná niður kostnaði við alþjónustu í pósti sem íslenska ríkinu er skylt að tryggja, með því að draga úr þjónustu til samræmis við m.a. fækkun bréfa og minni þjónustupörf.

(27) Þrátt fyrir þetta var dreifingarkerfi ÍSP ekki breytt í þessa veru þegar frumvarpið tók gildi þ. 1. janúar 2020 og raunar ekki fyrr en í apríl 2022, rúmum tveimur árum eftir gildistöku laga nr. 98/2019

(28) Um þetta segir í umsókn ÍSP vegna alþjónustu ársins 2022:

*ÍSP þykir rétt að gera stuttlega grein fyrir ástæðum þess að fjöldi dreifingardaga hafi ekki verið færður niður fyrr en í 1. apríl 2022. Samkvæmt 3. tölul. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu skal miða dreifingu innan alþjónustu við tvo daga í viku. Í tengslum við þessa lágmarkskyldu um tíðni dreifingar má benda á að alþjóðlegir samningar, sem Ísland er aðili að gera oft ráð fyrir tíðari dreifingu en tvisvar í viku.*

Áður en lög nr. 98/2019 tóku gildi 1. janúar 2020 var hafinn undirbúningur við breytingar á fyrirkomulagi dreifingar í samræmi við hin nýju lög. Vegna annara verkefna s.s. endurskipulagningar fyrirtækisins, kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt o.fl. var þó ákveðið að bíða aðeins með fækkun dreifingardaga, inn á árið 2020, enda einsýnt að viðundi sparnaður myndi ekki nást nema í kjölfarið á góðum undirbúningi verkefnisins. Áður en til þess kom að fyrirkomulaginu yrði hins vegar breytt skall Covid á. Á „Covidtímanum“ varð veruleg röskun á starfsemi ÍSP svo sem í Póstmiðstöð sem skipt var upp í 11 vinnuhólf vegna smithættu. Sambærileg staða var uppi á öllum starfsstöðum ÍSP um land allt sem sinna móttöku vinnslu, flokkun og dreifingu. Fyrirtækinu tókst að halda starfseminni gangandi í meginatriðum á meðan sóttvarnarráðstafanir yfirvalda stóðu yfir. Í tveimur tilfellum var þó um tímabundna rekstrarstöðvun að ræða, sem rekja mátti til Covid. Vegna Covid var fyrirtækið í raun aldrei fullmannað sem reyndi verulega á allt starfsfólk. Ekki var því um annað að ræða en að fresta innleiðingu á nauðsynlegum breytingum sem tengdust tíðni dreifingar.

Eins og vikið er að hér að ofan var undirbúningsvinna ÍSP langt komin í upphafi árs 2020 þegar Covid skall á og allt rekstrarumhverfi fyrirtækisins breytist á einni nóttu. Helstu atriði sem huga þarf að við slíkar breytingar eru m.a. eftirfarandi:

Standa þarf rétt að uppsögnum á starfsmönnum, en almennur uppsagnafrestur er þrjú mánuðir, auk þess margir eldri starfsmenn eru með 6 mánaða uppsagnarfrest, sem og biðlaunarétt.

- Semja þarf upp á nýtt við landpósta
- Endurskipuleggja þarf hverfi með tilliti til dreifingar
- Gefa þarf viðskiptavinum ákveðna aðlögun
- Tilkynna erlendum póststjórnnum
- Erlendar gæðamælingar, breyta þarf samningum og gefa ákveðin aðlögunartíma
- Breytingar á gagnagrunnum (veftól).
- Endurskipulagning á flokkunarskápum og flokkunarvél

Á þeim tíma sem Covid stóð yfir er það mat fyrirtækisins að það hafi einungis verið með um 70% afköst vegna ýmissa takmarkana í rekstrinum og veikinda sem komu upp. Til að fyrirtækið gæti staðið við sínar skyldur gagnvart viðskiptavinum sínum féll því til ýmis aukakostnaður vegna yfirvinnu, viðbótarferða o.fl. sem rekja má til strangra sóttvarnartakmarkana yfirvalda. Innleiðing 2 daga fyrirkomulags á dreifingu um land allt á þessum tíma var því ekki möguleg.

Þess má geta að í upphafi árs 2022 þurfti ÍSP t.d. að senda á almannavarnir beiðni um undanþágu frá fjöldatakmörkunum vegna Covid.

*Innleiðing þessara kerfisbreytinga fór síðan fram við fyrsta mögulega tækifæri eftir að takmörkunum stjórnvalda vegna Covid var aflétt.*

(29) Auk þessa hafa komið fram upplýsingar frá ÍSP um að sparnaður vegna þessarar fækkunar sé hverfandi á óvirkum markaðssvæðum en skili sér betur innan svæða 1 og 2.

### **1.8. VARÚÐARNIÐURFÆRSLUR EFTIRLITSADILA**

(30) ÍSP hefur tekið saman varúðarniðurfærslur eftirlitsaðila og gerir athugasemdir vegna þeirra í greinargerð sinni.

*Í ákvörðun BST nr. Á-1/2022, í kafla 5.3. bendir stofnunin á að samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu eigi allar vörur innan alþjónustu að koma til útreikninga, en erlendar póstsendingar, séu undanskildar, sbr. 7. mgr. 12. gr. Beinir BST því til ÍSP að framvegis skuli kostnaður og tekjur vegna póstsendinga innan alþjónustu frá landinu, sem uppruna eiga á óvirkum markaðssvæðum hafðar með í útreikningi á hreinum kostnaði vegna alþjónustu.*

*Í samræmi við þessa niðurstöðu er í útreikningum félagsins fyrir árið 2022 nú tekið tillit til póstsendinga frá landinu og þau reiknuð sem hluti af hreinum kostnaði. Þessum lið hefur í fyrri útreikningum ÍSP verið sleppt og þá bæði kostnaði sem og tekjum félagsins af þessum lið.*

*Eins og sjá má af sundurliðuninni, í kafla 10.2 var hluti af „varúðarniðurfærslu“ tilkominn vegna sendinga til útlanda, sem stofnunin taldi að ætti að koma til frádráttar frá reiknuðum hreinum kostnaði ÍSP á árinu 2021.*

*Í útreikningum ÍSP á hreinum kostnaði vegna ársins 2021 var ekki tekið tillit til kostnaðar og tekna vegna sendinga til útlanda frá óvirkum svæðum og skiptingar ekki fullkláraðar þannig að niðurstaðan var ekki rétt. ÍSP hefur nú uppfært útreikninga ársins 2021, til samræmis við fyrirmæli BST.*

*ÍSP fer fram á að BST taki tillit til þessarar leiðréttingar vegna ársins 2021 við yfirferð á umsókn félagsins vegna ársins 2022, enda hefur komið í ljós að forsendur fyrir frádrættinum voru ekki réttar.*

### **1.9. ENDURMAT KOSTNAÐARSKIPTINGAR**

(31) Í ákvörðunum PFS nr. 1/2021 og 10/2021 og ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-1/2022 er vikið að nauðsyn þess að endurskoða skiptingu kostnaðar innan kostnaðarlíkans félagsins þannig að samkeppnisvörur fyrirtækisins utan alþjónustu taki jafnan eða jafnari þátt í kostnaði veið dreifikerfi þess en verið hefur, vegna breytinga sem orðið hafa í rekstrarumhverfi þess.

(32) ÍSP og Byggðastofnun hafa átt í nokkrum samskiptum vegna þessa og segir um þetta atriði m.a. í umsókn félagsins:

*ÍSP (og Byggðastofnun) áttu í nokkrum tölvupóstsamskiptum í framhaldi af því að ÍSP skilaði inn útreikningum á hreinum kostnaði félagsins, sem byggði á 9 mánaða uppgjöri félagsins.*

*Í þeim samskiptum viðraði stofnunin m.a. þá skoðun sína að ÍSP hafi ekki enn þá komið að fullu til móts við fyrirvara eftirlitsaðila, sbr. ákvörðun PFS nr. 1/2021 og ákvörðun BST nr. Á-1/2022.*

*Að mati BST ættu vörur utan alþjónustu á óvirkum svæðum að taka á sig meiri kostnað en ráð var fyrirgert í þeim útreikningum sem sendir voru af hálfu ÍSP, þann 15. nóvember 2022. Í þeim útreikningum hafði ÍSP miðað við að pakkar 11-20 kg., sem eru utan alþjónustu tækju á sig sambærilegan kostnað á óvirkum svæðum og vörur innan alþjónustu, en að aðrar vörur á óvirkum svæðum tækju á sig langtíma viðbótarkostnað.*

*Þann 12. janúar 2023 áttu ÍSP og BST fund þar sem farið var yfir hvort og þá hvernig hægt væri að komast með skýrari hætti til móts við þá fyrirvara sem eftirlitsaðilar höfðu gert við útreikninga ÍSP á hreinum kostnaði félagsins vegna ársins 2021, sem birtist í svokallaðri varúðarniðufærslu á reiknuðu framlagi.*

*Í framhaldinu uppfærði ÍSP þá aðferðarfræði sem fyrirtækið studdist við í útreikningum vegna ársins 2021 til samræmist við það sem rætt var á fundinum. Með þessari aðferðarfræði telur ÍSP að vörur utan alþjónustu sem nýta kerfið taki jafnari þátt í kerfiskostnaði félagsins sem nauðsynlegur er til að halda uppi lögbundinni þjónustu.*

(33) Áframhaldandi samskipti urðu um þetta atriði milli Byggðastofnunar og ÍSP og hefur félagið skilað inn uppfærðum útreikningum í samræmi við þau sem tekið er tillit til í ákvörðunarorðum.

### **1.10. UM ÓSANNGJARNA BYRÐI**

(34) Í umsókn ÍSP er fjallað um það hvenær hreinn kostnaður alþjónustu verður talinn byrði í skilningi 12. gr. laga um pósthjónustu, sbr. 3. og 1. mgr.

*Samkvæmt 12. gr. laga um pósthjónustu skal alþjónustuveitandi sýna fram á að hið reiknaða tap (hreinn kostnaður) sé ósanngjörn byrði á fjárhag alþjónustuveitanda.*

*Í útnefningu félagsins er ósanngjörn byrði skilgreind með eftirfarandi hætti, sbr. málsgrein 185:*



*Um ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. er að ræða þegar alþjónustukvöð á póstrekaða með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum póstpjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki mundu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar. Tapið eða aðstæðurnar verða að teljast hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu.*

*Í umsókn félagsins er það niðurstaða ÍSP að hreinn kostnaður vegna alþjónustu á árinu 2022 sé [.....]*

*Samkvæmt líkani um alþjónustubyrði 2022 er afkoma (innan sem utan alþjónustu) af svæðum 1 og 2 jákvæð um [.....] en afkoma svæða 3 og 4 er neikvæð um alls [.....]*

*Ef tekið er mið af ofangreindum tölum er það skoðun ÍSP að hreinn kostnaður félagsins vegna alþjónustu hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag félagsins í skilningi 1. mgr. 12. gr. laga um póstpjónustu og að greiðsluskylda hafi stofnast af hendi ríkisins, sbr. 3. og 6. mgr. 12. gr. sömu laga.*

## 2. NIÐURSTAÐA BYGGÐASTOFNUNAR

### 2.1. ALMENNT

(35) Byggðastofnun hefur haft til umfjöllunar og afgreiðslu umsókn ÍSP um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu í pósti sem fyrirtækið veitir samkvæmt útnefningu og telur að hafi í för með sér hreinan kostnað eins og gert hefur verið grein fyrir í umsókn fyrirtækisins.

(36) Við verkið hefur í grófum dráttum verið fylgt verklagi sem mótað var í ákvörðunum PFS nr. 1/2021 og Byggðastofnunar Á-1/2022:

*(185) Stofnunin telur einnig nauðsynlegt, með stoð í umræddum 8. töl. og 3. mgr. 22. gr. reglugerðar um alþjónustu, að mótað verði tiltekið verklag við uppgjör á hreinum kostnaði ÍSP, vegna alþjónustu, til framtíðar. Við uppgjör á hreinum kostnaði ársins 2021 yrði þannig eftirfarandi verklag viðhaft:*

- Þann 15. nóvember 2021 ber ÍSP að senda útreikninga félagsins um hreinan kostnað vegna alþjónustu fyrir árið 2021 til PFS, sem byggir á 9 mánaða uppgjöri félagsins fyrir árið 2021, að viðbættri útkomuspá ársins, ásamt viðeigandi rökstuðningi.
- Þann 25. janúar 2022, umsókn félagsins frá 15. nóvember 2021 uppfærð með rauntölum fyrir allt rekstrarárið 2021.

- Þann 4. febrúar 2022, ákvörðun PFS um hreinan kostnað ÍSP af alþjónustu fyrir árið 2021 liggur fyrir.

(186) Með ofangreindu fyrirkomulagi yrði þannig tryggt að hreinn kostnaður fyrirtækisins af alþjónustu lægi fyrir áður en endanlegt uppgjör félagsins fer fram fyrir viðkomandi rekstrarár. Um leið er komið til móts við það sjónarmið að kostnaður og tekjur ÍSP falli til á því rekstrarári sem þjónustan er sannarlega veitt.

(37) Í ákvörðun BST nr. Á-1/2022, er í kafla 5.13.2 var verklagið uppfært með tilliti til reynslu vegna uppgjörs ársins 2021 og kveðið á um eftirfarandi verklag:

Þann 15. nóvember 2022 ber ÍSP að senda útreikninga félagsins á hreinum kostnaði vegna alþjónustu fyrir árið 2022 til Byggðastofnunar, sem byggir á 9 mánaða uppgjöri félagsins fyrir árið 2022, að viðbættri útkomuspá ársins, ásamt viðeigandi rökstuðningi. Vill Byggðastofnun áréttta hér að magn, tekjur og kostnaður verði að vera rauntölur skv. 9 mánaða uppgjöri.

- Þann 24. janúar 2023, umsókn félagsins um endurgjald. Lágmarksfylgiskjöl með umsókn eru eftirfarandi:
- Greinargóður rökstuðningur á hreinum kostnaði og ósanngjarnri byrði hans á fjárhag félagsins
- Útreikningar félagsins frá 15. nóvember 2022 uppfærðir með rauntölum fyrir allt rekstrarárið 2022
- Kostnaðarlíkan ÍSP
- Útreikningur ÍSP á ávöxtunarkröfu
- Útreikningur ÍSP á hreinum kostnaði vegna blindrasendinga
- Útreikningur ÍSP á markaðsávinningi
- Öll vinnuskjöl vegna magntalna sem koma fram í kostnaðarlíkani
- Uppfærðar forsendur erfiðleikastuðla og svæðaskiptingar
- Önnur gögn sem ÍSP telur viðeigandi fyrir Byggðastofnun að hafa við yfirferð umsóknar og sannprófun hreins kostnaðar

Þann 3. febrúar 2023, ákvörðun Byggðastofnunar um hreinan kostnað ÍSP af alþjónustu fyrir árið 2022 liggur fyrir.

(38) Í samræmi við þetta sendi ÍSP þann 15. nóvember 2022, útreikninga fyrirtækisins sem byggðu á 9 mánaða uppgjöri þess, ásamt viðeigandi rökstuðningi.

(39) ÍSP sendi svo Byggðastofnun þ. 24. janúar sl., umsókn fyrir endurgjald vegna alþjónustu vegna rekstrarársins 2022, ásamt viðeigandi rökstuðningi, í samræmi við 12. gr. og viðauka II laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

(40) Eins og rakið er í umsókn ÍSP áttu Byggðastofnun og ÍSP í nokkrum samskiptum um endurmat kostnaðarskiptingar eftir að fyrirtækið skilaði inn gögnum 15. nóvember 2022. Þessi samskipti héldu áfram með það að markmiði að ná niðurstöðu um þá fyrirvara sem PFS og Byggðastofnun höfðu sett fram í ákvörðunum sínum og verið með sérstaka frádráttarliði vegna, enda ekki fallist á að breytingar sem ÍSP réðist í, hafi verið að fullu í samræmi við téða fyrirvara.

(41) Byggðastofnun fundaði áfram með ÍSP eftir að umsókn fyrirtækisins barst þ. 24. janúar s.l. og telur stofnunin að náðst hafi niðurstaða í málið sem felur í sér að vörur utan alþjónustu sem nýta dreifikerfi fyrirtækisins taka á sig kostnað af flutningi þeirra um landið til jafns á við vörur innan alþjónustu. Þetta leiðir til jafnari skiptingar kostnaðar á vörur innan sem utan alþjónustu sem skiptist þá frekar niður eftir því hvort um er að ræða virkt eða óvirkt markaðssvæði eins og stefnt var að með fyrirvörum.

(42) Þessi niðurstaða, auk sparnaðar sem áætla má að hefði náðst fram fyrr með fækkun dreifingardaga innan alþjónustu, hefur í för með sér breytingar á endurgjaldi til fyrirtækisins frá því sem greinir í umsókn fyrirtækisins sem send var þ. 24. janúar og kemur lækkunin fram í ákvörðunarorðum.

## 2.2. UM BLINDRASENDINGAR

(43) Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 segir að ÍSP skuli veita pósthjónustu fyrir blinda og sjónskerta fyrir póstsendingar allt að 2 kg og að þessi tegund póstsendinga skuli vera gjaldfrjáls. ÍSP er heimilt að krefja íslenska ríkið um þann kostnað sem fyrirtækið hefur af því að veita ofangreinda þjónustu. Við útreikninga félagsins skal taka mið af fjölda þeirra póstsendinga sem að falla undir þá reglu laganna að vera gjaldfrjálsar.

(44) Byggðastofnun gerir ekki athugasemd við útreikninga ÍSP vegna þessarar tilteknu kvaðar. Greiðsla vegna þessa liðar lækkar vegna endurmats kostnaðarskiptingar eins og greint er í ákvörðunarorðum.

## 2.3. UM DREIFINGU LANDPÓSTA OG DREIFINGU Á ÓVIRKUM MARKAÐSSVÆÐUM Í ÞÉTTBÝLI

(45) Byggðastofnun hefur yfirfarið útreikninga ÍSP á umsókn um framlag vegna dreifingar landpósta og dreifingar á óvirkum markaðssvæðum í þéttbýli. Greiðsla vegna þessara liða lækkar vegna endurmats kostnaðarskiptingar eins og greint er í ákvörðunarorðum .

## 2.4. UM MARKAÐSÁVINNING

(46) Byggðastofnun og áður PFS hafa mótað túlkun á hugtakinu 'Markaðsávinningur' sem sett er fram í 12. gr. Laga um pósthjónustu. Í lögnum sjálfum er hugtakið skýrt sem jákvæð áhrif útnefningar á æviferilsáhrif, alnánd, ímynd og vörumerki þess fyrirtækis sem útnefnt er sem alþjónustuveitandi (e. Enhancement of corporate reputation)

(47) PFS og síðar Byggðastofnun hafa tekið mið af framkvæmd á EES svæðinu líkt og mælt er fyrir um í lögum um pósthjónustu og reiknað þennan ávinning til verðmætis sem ákveðið hlutfall þess kostnaðar sem alþjónustuveitandi sannanlega eyðir í markaðsmál. ÍSP hefur skilað útreikningum sem byggja á þeirri aðferðafræði og gerir Byggðastofnun þar af leiðandi ekki athugasemdir við þennan lið í umsókninni.

## 2.5. UM HVATA TIL KOSTNAÐARHAGKVÆMNI

(48) Eins og kom fram í ákvörðun Byggðastofnunar Á-1/2022 telur Byggðastofnun ekki rétt að gera afturvirka hagræðingarkröfu á ÍSP eins. Byggðastofnun telur að hagræðing í rekstri undanfarinna ára hjá ÍSP hafi verið töluverð og gerð er ítarleg grein fyrir henni í umsókn félagsins.

## 2.6. UM ÁVÖXTUNARKRÖFU (RÉTT Á SANNGJÖRNUM HAGNAÐI)

(49) Í viðauka II við lög um pósthjónustu kemur fram að útreikningar skuli fela í sér rétt á sanngjörnum hagnaði. PFS hefur notast við hugtakið ávöxtunarkrafa í ákvörðunum sínum þegar fjallað er um sanngjarnan hagnað og hefur ÍSP notast við sama orðalag í umsókn sinni.

(50) ÍSP hefur í samræmi við þetta reiknað ávöxtunarkröfu félagsins 4,17% þar sem miðað er við meðaltal áhættulausa vexti 1,17% og 3% vaxtaálag og er niðurstaðan að fjárhæð ávöxtunarkröfu sé tæpar 32 milljónir króna.

(51) Byggðastofnun gerir engar athugasemdir við aðferðafræði ÍSP við útreikning á fjárhæð ávöxtunarkröfu félagsins en vegna endurmats á skiptingu kostnaðar tekur hún breytingum til lækkunar.

## 2.7. VARÚÐARNIÐURFÆRSLUR EFTIRLITSADILA

(52) Byggðastofnun fellst á leiðréttingu ÍSP á útreikningum vegna sendinga til útlanda sem uppruna sinn eiga á svæðum 3 og 4. Endurútreikingurinn kemur fram í ákvörðunarorðum þar sem einnig er tekið tillit til breytinga sem verða vegna endurmats kostnaðarskiptingar.

## 2.8. UMFANG ALÞJÓNUSTU Í PÓSTI Á ÍSLANDI - TÍÐNI DREIFINGAR

(53) Í lögum um pósthjónustu nr. 98/2019 segir í 1. mgr. 9. gr. að allir notendur pósthjónustu á Íslandi eigi rétt á alþjónustu sem uppfylli gæðakröfur og sé á viðráðanlegu verði. Samsvarandi þjónusta skal

standa til boða notendum sem búa við sambærilegar aðstæður og að alþjónusta skuli á hverjum tíma taka mið af tækni- og samfélagsþróun, hagrænum þáttum og þörfum notenda.

(54) Í 2. mgr. sömu greinar segir að í alþjónustu felist að minnsta kosti eftirtalin þjónusta:

1. *Aðgangur að afgreiðslustað og póstkössum.*
2. *Alþjónusta nær til bæði póstsendinga innan lands og milli landa, þar á meðal ábyrgðarsendinga og tryggðra sendinga. Í henni felst póstpjónusta vegna bréfa allt að 2 kg, pakka allt að 10 kg innan lands en 20 kg milli landa og sendinga fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg.*
3. *Miða skal dreifingu innan alþjónustu við tvo daga í viku til einstaklinga sem hafa fasta búsetu, sbr. lög um lögheimili og aðsetur. Á sama hátt skal bera út póstsendingar til lögaðila sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði.*
4. *Alþjónustuveitendur skulu tryggja að póstkassar sem falla undir alþjónustu séu tæmdir a.m.k. tvisvar í viku eða að losun sé í samræmi við fjölda dreifingardaga á viðkomandi svæði að teknu tilliti til eftirspurnar eftir þjónustu.*

(55) Umfang alþjónustu er skilgreint nánar í 7. gr. Reglugerðar nr. 400/2020 um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu en þar segir:

*Alþjónusta nær til póstsendinga innanlands og til annarra landa.*

*Eftirfarandi þjónusta fellur undir alþjónustu:*

1. *Aðgangur að afgreiðslustað, þ.e. aðstöðu í húsnæði, bifreið, sjálfvirkum afgreiðslukössum eða póstkössum.*
2. *Almennur útburður, innan alþjónustu, skal vera að lágmarki tvisvar í viku nema kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindri slíkt.*
3. *Póstþjónusta, en til hennar teljast:*
  - a. *Rekjanlegar sendingar og tryggðar sendingar.*
  - b. *Bréf allt að 2 kg.*
  - c. *Pakkar upp að 10 kg innanlands.*
  - d. *Pakkar upp að 20 kg milli landa.*
  - e. *Sendingar fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg.*

(56) Eins og áður segir byggir lagaumhverfi um póstpjónustu á Íslandi á regluverki Evrópusambandsins um póstmál. Alþjónustuskyldan (e. Universal Service Obligation (USO)) er kjarni pósttilskipunar Evrópusambandsins 97/67/EC (breytt með tilskipunum 2002/39/EC og 2008/6/EC, hér eftir 'tilskipunin')

(57) Í tilskipuninni eru tilgreindar lágmarkskröfur til alþjónustu sem ESB/EES ríki verða að uppfylla og tryggja að standi þegnum sínum til boða. Nokkuð gott samræmi er milli landa Evrópu hvað varðar vöruflokka innan alþjónustu en töluverður munur er á milli landa á fjölda dreifingardaga pósts innan alþjónustu. Samkvæmt 3. tl. 3. gr. tilskipunarinnar skulu ríkin tryggja dreifingu til allra íbúa og söfnun pósts innan alþjónustu að lágmarki alla virka daga vikunnar og ekki minna en 5 daga vikunnar, nema í einstaka tilfellum og landfræðilegum aðstæðum sem metnar eru einstakar (e. exceptional) af yfirvöldum.

(58) Eins og greint er hér að framan er við það miðað í lögum um pósthjónustu að dreifing innan alþjónustu sé tvo daga í viku til einstaklinga sem hafa fasta búsetu, sbr. lög um lögheimili og aðsetur og á sama hátt skuli bera út póstsendingar til lögaðila sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði. Nánar er kveðið á um þetta í reglugerð nr. 400/2020 þar sem segir í 8. gr. að alþjónustuveitanda beri að tryggja að útburður sem fellur undir alþjónustu standi til boða að lágmarki tvo daga í viku.

(59) Um þetta segir m.a. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 98/2019:

*Almennum bréfasendingum hefur fækkað umtalsvert á undanförunum árum. Þannig hafa bréfasendingar innan einkaréttar farið úr tæplega 60 milljónum 2008 og niður í rúmlega 20 milljón bréf 2017 og fækkar hratt að óbreyttu. Til að bregðast við þessari fækkun og til að ná jafnvægi í afkomu við dreifingu hefur verið nauðsynlegt að draga úr tíðni dreifingar og hagræða í afgreiðslu, samhliða því að aðlaga verðskrá.*

(60) Tekið er fram í kafla um samráð vegna frumvarpsins að ÍSP hafi gert fjölmargar athugasemdir við frumvarpið og einstakar greinar þess og telja verður því ljóst að fyrirtækinu var kunnugt um að með því var verið að draga úr tíðni dreifingar frá því sem verið hafði í þeim tilgangi að draga úr kostnaði.

(61) Í frumvarpi því sem varð að lögum um pósthjónustu nr. 98/2019 segir ennfremur um tíðni dreifingar innan alþjónustu í umfjöllun um meginefni þess:

*Í kaflanum (kafla 3. um alþjónustu) er lagt til að meginreglan verði sú að miðað verði við að dreifing póstsendinga innan alþjónustu verði tveir dagar í viku. Mikill meiri hluti bréfasendinga, eða yfir 70% bréfasendinga innan lands, er nú póstlagður sem B-póstur sem felur í sér að hann skuli borinn út innan þriggja virkra daga eftir póstlagningu. Lítil eftirspurn eftir A-pósti gefur vísbendingu um að þörf fyrir fimm daga þjónustu hafi sífellt farið minnkandi.*

**Dreifingarskylda innan alþjónustu sem fjallað er um í 9. gr. er sambærileg við þá skyldu sem nú hvílir á Íslandspósti ohf. Breytingin tók gildi 1. febrúar 2018, sjá nánar ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 2/2018, þar sem fjallað er um forsendur sem Íslandspóstur ohf. tiltók fyrir breytingunum. **Ekki er verið að leggja til minnkandi þjónustuskyldu miðað við það sem nú tíðkast.** Í 5. mgr. 9. gr. er síðan veitt heimild til frekari fækkunar dreifingardaga ef aðstæður á markaði gera það nauðsynlegt, t.d. niður í einn dag í viku.**

(62) Í umfjöllun frumvarpsins um samræmi þess við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar segir svo:

*Frumvarpið felur í sér upptöku á efnisákvæðum póستtilskipunar [2008/6/EB](#), sbr. tilskipun 97/67/EB, líkt og fram hefur komið. Við upptöku efnisákvæðanna hefur verið tekið tillit til séríslenskra aðstæðna, t.d. að því er varðar þörf á fjölda dreifingardaga innan alþjónustu, sem frumvarpinu er m.a. ætlað að tryggja.*

(63) Í frumvarpinu er þannig tekið fram að breytingarnar feli ekki í sér minnkandi þjónustuskyldu enda er með þessu verið að skera alþjónustu inn að beini miðað við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins samkvæmt póستtilskipuninni. Engu að síður verður ekki fram hjá því litið að eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins er að draga úr kostnaði við alþjónustu í pósti eins og unnt er, líkt og tekið er fram í kafla um mat á áhrifum frumvarpsins:

*Í frumvarpinu er opnað eins mikið og talið er ásættanlegt á sveigjanleika Íslandspósts ohf. 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 markaðspróun og öðrum áskorunum sem ógnað geta lágmarkspóstþjónustu á hverjum tíma.*

...

*Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að stjórnvöld hafi með reglugerðarheimildum mikið um það að segja á hverjum tíma hver lágmarkspjónusta innan alþjónustu skuli vera. Þær heimildir ná einnig til annarra þátta sem ekki eru endilega hluti af alþjónustu. Sveigjanleikinn kemur til af fyrirsjáanlegri þörf fyrir aðlögun á þjónustustigi með hliðsjón af kostnaði ríkisins. Hluti óvissunnar felst í því hversu mikil samkeppni verður á póstmarkaði og hvernig nýsköpun kemur til móts við fyrirliggjandi og nýjar þarfir neytenda á póstmarkaði. Því er mikilvægt að festa ekki í lög ákvæði sem æskilegt væri að geta breytt með skömmum fyrirvara, stuðli þau að framþróun og/eða hagræðingu á póstmarkaði.*

(64) Í umsókn ÍSP um endurgjald vegna veittrar alþjónustu 2022 er gerð grein fyrir því hvers vegna fyrirtækið framkvæmdi ekki breytingar á dreifikerfi sínu miðað við lágmarkskröfu laga um póstpjónustu fyrr en í apríl 2022. Þar kemur fram að undirbúningur breytinganna hafi verið hafinn fyrir áramót 2020.

(65) Byggðastofnun telur að þó ÍSP haf fært fram gild rök fyrir því að ekki var ráðist í kerfisbreytingar varðandi tíðni dreifingar fyrr en gert var, verði að áætla að hægt hefði verið að ráðast í þær fyrr en gert var þrátt fyrir sjónarmið um flækjur í rekstri vegna ákvarðana stjórnvalda og heimsfaraldur COVID. Í anda meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins telur Byggðastofnun ekki óvarlegt að meta það sem svo að unnt hefði verið að ráðast í þær breytingar sem gerðar voru fyrr en gert var þannig að þær hefðu tekið gildi í ársbyrjun 2022.

(66) Ekki liggja fyrir nákvæm gögn um það hver sparnaður yrði á óvirkum markaðssvæðum eins og þau eru skilgreind í ákvörðun PFS nr. 13/2020, við það að fækka dreifingardögum innan alþjónustu úr 2.5 niður í 2. Ljóst er þó að einhver sparnaður næst fram í kerfinu sem heild en jafnframt að stærstur hluti hans myndi nást fram á svæðum 1 og 2 þar sem flestir starfsmenn eru og meiri sveigjanleiki til að ná fram sparnaði með breytingunum.

(67) Áætlun Byggðastofnunar um sparnað á svæðum 3 og 4 er hluti af liðnum 'Endurmat' í ákvörðunarorðum.

## 2.9. SAMANDREGIN NIÐURSTAÐA BYGGÐASTOFNUNAR

(68) Samkvæmt lögum um póstpjónustu nr. 98/2019 fjallar Byggðastofnun um umsókn útnefnds alþjónustuveitanda um endurgjald vegna veittrar alþjónustu sem talin er hafa í för með sér hreinan kostnað.

(69) Byggðastofnun fellst á að veiting alþjónustu á óvirkum markaðssvæðum eins og þau eru skilgreind í ákvörðun PFS nr. 13/2020 feli í sér hreinan kostnað í skilningi laga um póstpjónustu nr. 98/2019, og að alþjónustuveitandi geti sótt um endurgjald úr ríkissjóði vegna veitingar þessarar þjónustu árið 2022.

(70) Við ákvörðun um endurgjald síðustu ára hafa PFS og Byggðastofnun gripið til fyrirvara og varúðarniðurfærslna vegna þarfar á endurmati á skiptingu kostnaðar innan kostnaðarlíkans alþjónustuveitanda til lækkunar hreins kostnaðar alþjónustu. Byggðastofnun telur því endurmati lokið og kemur það fram í ákvörðunarorðum þar sem einnig er tekið tillit til áætlaðs sparnaðar vegna breytinga á tíðni dreifingar innan alþjónustu.

## 2.10. UM ÓSANNGJARNA BYRÐI

(71) Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 13/2020 þarf, eftir að hinn hreini kostnaður liggur fyrir, að taka afstöðu til þess hvort hið út reiknaða tap sé ósanngjörn byrði á félaginu, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 98/2019.



(72) Í 3. mgr. sömu greinar segir að um ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. sé að ræða þegar alþjónustukvöð á póstrekkanda með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum póstpjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki mundu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar. Tapið eða aðstæðurnar verða að teljast hafa verulega áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu.

(73) Í umsókn sinni hefur Íslandspóstur sýnt fram á að alþjónustukvöð sú sem sett var á fyrirtækið með ákvörðun PFS nr. 13/2020 hefur í för með sér hreinan kostnað og verður ekki annað séð en að sá kostnaður sé ósanngjörn byrði á félaginu í skilningi 3. mgr. 12. gr. laga um póstpjónustu og muni hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins, samkeppnismöguleika og geti einnig stofnað efnahag þess í hættu (sé hann ekki bættur) og greiðsluskylda hefur því stofnast af hálfu ríkisins, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um póstpjónustu.

## 2.11. GREIÐSLUSKYLDA RÍKISINS

### 2.11.1. ALMENNT

(74) Samkvæmt 6. mgr. 12. gr. laga um póstpjónustu nr. 98/2019 skal greiða hreinan kostnað vegna alþjónustukvaðar úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum.

(75) Í 1. mgr. 12. gr. kemur fram að alþjónustuveitandi sæki um til Byggðastofnunar að honum verði með fjáframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Lögin verða ekki skilin öðru vísi en að sanngjarnt endurgjald fáið með aðferðarfræði hreins kostnaðar eins og henni er lýst í viðauka II með lögnum.

(76) Eins og kemur fram í ákvörðunarorðum er niðurstaða Byggðastofnunar að hreinn kostnaður ÍSP af alþjónustu á árinu 2022 sé samtals 664.994.839,- milljónir króna.

(77) Ríkissjóði Íslands, sem greiðanda þjónustunnar, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um póstpjónustu ber því að greiða ÍSP samtals 664.994.839,- milljónir króna.

### 2.11.2. GREIÐSLUTILHÖGUN Á FRAMLAGI VEGNA ALÞJÓNUSTU

(78) Að óbreyttum lögum um póstpjónustu má gera ráð fyrir að ríkið komi til með að þurfa að greiða framlag til handa alþjónustuveitanda á næstu árum. Byggðastofnun (áður PFS) ber samkvæmt póstlögum að taka á móti og fjalla um umsóknir alþjónustuveitanda ( ÍSP) um sanngjarnt endurgjald vegna kostnaðar sem alþjónustuveitandi telur skyldu til þess að veita alþjónustu hafa í för með sér. Það fyrirkomulag hefur verið við lýði á undanförunum árum að ÍSP sækir um endurgreiðslu vegna alþjónustu fyrir árið sem er nýliðið í lok janúar og hefur Byggðastofnun um tíu daga til að ákveða hvað er sanngjarnt

endurgjald vegna kostnaðar sem hefur fallið til á árinu á undan. Ljóst er að sá tími er knappur og til þess fallinn að auka líkur á að mistök séu gerð.

(79) Æskilegt er því að mati Byggðastofnunar, að setja viðmið varðandi greiðslutilhögun framlags ríkisins til næstu ára og vísar stofnunin m.a. í 3. mgr. 22. gr. reglugerðar um alþjónustu, en þar segir:

*„Póst- og fjarskiptastofnun (nú Byggðastofnun) er heimilt að ákveða greiðslutilhögun sanngjarns endurgjalds.“*

(80) Ákveðið verklag er kemur að endurgreiðslu vegna alþjónustu hefur nú verið við lýði í Noregi í yfir tuttugu ár og reynst vel. Kjarninn í þeirri aðferðarfræði er sú að alþjónustuveitandi (hér ÍSP) gerir stefnu ásamt rekstraráætlun fyrir yfirstandandi og næstu rekstraár. Eftirlitsaðilinn (hér Byggðastofnun) fer svo yfir þessa áætlun og gerir athugasemdir ef þörf er á. Þegar báðir aðilar eru sáttir við rekstraráætlunina er hægt að leggja hana fyrir viðkomandi ráðuneyti sem gæti þannig sótt fjárheimildir til alþingis í samræmi við 6. mgr. 12. gr. laga um póstpjónustu nr. 98/2019. Þegar heimild liggur fyrir samkvæmt fjárlögum getur alþjónustuveitandi fengið greitt mánaðarlega fyrir þá byrði sem áætlunin gerði ráð fyrir.

(81) Raunkostnað ársins yrði svo unnt að meta þegar rauntölur liggja fyrir og uppgjör færi fram.

(82) Með ofangreindu fyrirkomulagi telur Byggðastofnun að náist meiri sátt um framkvæmd greiðslna vegna veitingu alþjónustuframlags auk þess sem fyrirkomulagið myndi tryggja betur fjárhagsstöðu ÍSP, sbr. 21. gr. laga um póstpjónustu, sem og getu fyrirtækisins til að sinna þeirri alþjónustu sem lögunum er ætlað að tryggja.

(83) Byggðastofnun mun, í samvinnu við alþjónustuveitanda og viðeigandi ráðuneyti, vinna að því að fyrirkomulag greiðslna framlags vegna alþjónustu geti orðið með þessum hætti.

### **3. UM HVORT FRAMLAGIÐ SÉ SAMRÝMANLEGT REGLUM UM RÍKISAÐSTOÐ**

(84) Eins og fjallað er um í 4. kafla ákvörðunar PFS nr. 1/2021 hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gefið út leiðbeiningar um beitingu reglna um ríkisaðstoð gagnvart endurgjaldi sem greitt er fyrirtækjum fyrir að starfrækja þjónustu með almenna efnahagslega þýðingu. Nauðsynlegt er því að kanna hvort umrætt endurgjald til ÍSP sé í samræmi við tilvitnaðar leiðbeiningar sem framkvæmdastjórnin hefur gefið út og birtar hafa verið hér á landi, í samræmi við ákvæði EES-samningsins. Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa í huga lokamálslið B-hluta viðauka II með lögum um póstpjónustu þar sem vikið er að greiðslu endurgjaldsins, en þar segir:

*„Þar sem slíkar bætur fela í sér tilfærslu fjár skal tryggja að þær séu gerðar þannig að þær séu hlutlægar, gagnsæjar, án mismunar og hlutfallsbundnar. Þetta hefur í för með sér að tilfærslurnar valda, að því marki sem það er unnt, minnstu mögulegu röskun á samkeppni og eftirspurn.“*

(85) Samkvæmt orðanna hjóðan er þannig viðurkennt, í regluverkinu, að greiðsla endurgjalds vegna alþjónustu geti haft áhrif á samkeppni og þar með eftirspurn eftir þjónustu. Eftirlitsstjórnvaldinu (nú Byggðastofnun) ber hins vegar að gæta að því, eftir því sem unnt er, að mögulegar bætur hafi sem minnst áhrif á samkeppni og eftirspurn.

(86) Auk þess sem greiðsla endurgjaldsins þarf að vera í samræmi við áðurgreindar reglur og til komnar vegna þjónustu sem íslenska ríkið er skuldbundið til þess að veita í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar og ákveðið með lögum þarf hún að uppfylla skilyrði sem byggja á Altmark13 dómnum, sem eru eftirfarandi:

*„Í fyrsta lagi verður það fyrirtæki sem fær greiðslurnar að hafa tiltekna skyldur sem flokkast undir almannaþjónustu og þær skyldur verða að vera nákvæmlega skilgreindar.*

*Í öðru lagi verða að vera til fyrir fram skilgreindar, hlutlægar og gagnsæjar reglur, sem bæturnar eru reiknaðar út frá.*

*Í þriðja lagi geta bæturnar ekki verið hærrí en nauðsynlegt er til að standa straum af kostnaðinum við að rækja skyldurnar um opinbera þjónustu í heild eða að hluta til, að teknu tilliti til tekna ef um þær er að ræða og sanngjarns hagnaðar.*

*Í fjórða lagi að ef fyrirtækið sem veitir viðkomandi þjónustu er ekki valið samkvæmt reglum um opinber innkaup, verður að ákvarða hversu háar bæturnar eiga að vera á grundvelli greiningar á þeim kostnaði sem vel rekið fyrirtæki hefði stofnað til.“*

(87) Ef skilyrði dómsins eru talin uppfyllt verður ekki talið að greiðsla endurgjalds til alþjónustuveitanda feli í sér ríkisaðstoð.

(88) Í ákvörðun PFS nr. 1/2021 er fjallað ítarlega um hvert og eitt þessara skilyrða og vísast til þeirrar umfjöllunar hér.

(89) Það er mat Byggðastofnunar að endurgjald til ÍSP vegna alþjónustu sem byggir á aðferðafræði um hreinan kostnað uppfylli þau formskilyrði sem þarf að uppfylla um slíkt endurgjald samkvæmt Altmark dómnum.

(90) Af því leiðir að endurgjald til ÍSP vegna þeirra alþjónustuskyldna sem hvíla á fyrirtækinu samkvæmt útnefningu í ákvörðun PFS nr. 13/2020, er samrýmanlegt reglum EES- samningsins um ríkisaðstoð.

## Ákvörðunarorð

1. Íslenska ríkið, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, skal greiða Íslandspósti ohf., kt. 701296-6139, kr. 664.994.839,- vegna hreins kostnaðar veittrar alþjónustu á árinu 2022.
2. Endurgjald, sbr. 1 tölulið, sundurliðast með eftirfarandi hætti:
  - a. Hreinn kostnaður:
    - i. Vegna dreifingar með landpóstum, kr. 614.889.730,-
    - ii. Vegna dreifingar á óvirkum markaðssvæðum, 219.817.142,-
    - iii. Vegna dreifingar á blindrasendingum, kr. 14.194.789,-
    - iv. Ávöxtunarkrafa kr. 31.881.127,-
  - b. Eftirfarandi liðir koma til frádráttar:
    - i. Markaðsávinningur, kr. 34.550.120,-
    - ii. Endurmat, kr. 181.237.829,-
  - c. Til greiðslu: 664.994.839,-
3. Undir liðnum “Endurmat” hefur verið tekið tillit til fyrirvara sem settir voru við reiknað framlag vegna alþjónustu í ákvörðunum PFS nr. 1/2021 og Byggðastofnunar nr. Á-1/2022 og falla þeir því niður. Jafnframt er þar tekið tillit til áætlaðs sparnaðar sem náðst hefði ef fækkun dreifingardaga innan alþjónustu hefði komið til framkvæmda fyrr en raunin varð eða 1. janúar 2022 og endurútreiknings varúðarniðurfærslu vegna sendinga af óvirkum markaðssvæðum frá landinu.
4. 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 3. febrúar 2023

---

*Arnar Már Elíasson*

---

*Hjalti Árnason*