



BYGGÐASTOFNUN

Ákvörðun Á-8/2023

Breyting á fyrirkomulagi póstafréiðslu Íslandspósts ohf. á Súðavík

1. MÁLSMEÐFERÐ

(1) Með tölvuskeyti, dagsettu 28. febrúar 2023, tilkynnti Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) um fyrirhugaðar breytingar á fyrirkomulagi póstafréiðslu fyrirtækisins á Súðavík en pósthús hefur verið rekið þar í húsnæði bæjarfélagsins við Grundarstræti.

(2) Í tilkynningu ÍSP kom fram að þjónustan á Súðavík hafi verið þannig að almenn póstafréiðsla hafi verið rekin í húsnæði bæjarfélagsins að Grundarstræti. Þannig verði þjónustan eftir að Pósturinn lokar póstafréiðslu sinni þann 1. september 2023 með þeim hætti að dreifing á bréfpósti verður sambærileg því sem áður var en dreifing á pökkum fer fram með eftirfarandi hætti:

- Hjá bílstjóra ÍSP (landpóstur)
- Fyrirtækjaþjónusta

(3) Móttaka (póstlagning) sendinga getur farið fram með eftirfarandi hætti:

- Með bílstjóra Íslandspósts
- Í póstkassa (Rauðu kassarnir) fyrir almenn, óskráð bréf
- Með fyrirtækjaþjónustu

(4) Hægt verður að hringja í bílstjóra/þjónustuver og óska eftir þjónustu auk þess sem í gildi verður „klippitími“ sem mun afmarka þann öryggisskilatíma sem ÍSP setur á hverjum stað til að fyrirtækið geti uppfyllt þjónustuloforð.

- (5) ÍSP telur að þær breytingar sem hér eru boðaðar séu hluti af sífelldri endurskoðun félagsins á fyrirkomulagi póstpjónustu og hvernig unnt er að veita hagkvæma þjónustu í dreifðum byggðum. Auk þess er fyrirtækið að bregðast við þeim breytingum sem hafa orðið á ytri umhverfi þess, t.d. fækkun almennra bréfa, sem og að svara sívaxandi þörf og eftirspurn eftir rafrænum lausnum, t.d. þegar kemur að afhendingu á pökkum.
- (6) Telur fyrirtækið íbúa á Súðavík áfram njóta þeirrar alþjónustu sem Íslandspósti ber að veita, eins og segir í tilkynningunni.
- (7) Ákvæði 5. gr. reglna nr. 504/2003 setja ákveðinn ramma varðandi þau atriði sem Byggðastofnun ber að líta til ef tilkynning berst frá alþjónustuveitanda um að leggja eigi niður afgreiðslustað eða breyta rekstrarfyrirkomulagi afgreiðslustaðar. Í 4. mgr. er að finna heimildarákvæði fyrir Byggðastofnun til að leita umsagnar sveitarstjórna varðandi þau atriði sem talin eru upp í 2. mgr. 5. gr.
- (8) Með vísan til 4. mgr. 5. gr. reglna, óskaði Byggðastofnun eftir að sveitarfélagið Súðavík skilaði inn um umsögn um erindi Íslandspósts sem taki a.m.k. til þeirra atriða sem sett eru fram í 2. mgr. 5. gr.
- (9) Umsögn frá sveitarstjórn Súðavíkur barst Byggðastofnun þann 18. mars 2023. Þar er rakið að fyrirhuguð lokun á afgreiðslu ÍSP á Súðavík, sem hafi verið rekin í húsnæði sem sveitarstjórnin á með samningi, komi til með að skerða þjónustuna fyrir bæjarbúa og að sveitarstjórn leggist gegn henni.
- (10) Þar kemur einnig fram að sveitarstjórn viti að þrátt fyrir góð áform um að leysa þessa þjónustu með póstboxi, póstbíl eða öðrum þeim leiðum sem færar eru til að sinna móttöku og dreifingu á pósti verða óhjákvæmilega breyting sem getur fylgt óhagræði fyrir íbúa og það gæti hentað t.d. eldri íbúum illa.
- (11) Sveitarstjórn bendir þess að auki á að til að koma pósti til flokkunar á Ísafirði þarf póstbillinn að fara í gegnum Súðavík. Þar með er póstbillinn að aka um 21 km leið aukalega í móttöku og flokkun og svo aftur til Súðavíkur.
- (12) Sveitarstjórn sér ekki að móttaka póstsendinga eins og ÍSP leggur til geti mætt þeim kröfum sem gerðar eru í samfélaginu þar sem hátt hlutfall þeirra er búa á Súðavík eru eldri borgarar og fólk af erlendum uppruna, þar sem póstbíl verður einungis staddur í stuttan tíma í senn á Súðavík.
- (13) Sveitarstjórn vill benda ÍSP á að við kynningu á breytingum þessum fyrir sveitarstjórn voru ýmis atriði sem ekki lágu fyrir og því erfitt fyrir sveitarstjórn að veita umsögn um eitthvað sem ÍSP veit ekki hvernig verður leyst af hendi.
- (14) Að lokum vill sveitarstjórn benda á að slit á samstarfi og lokun á póstafrgreiðslu í Súðavík sé mælikvarði á samfélagslega ábyrgð ÍSP. Sveitarstjórn bendir á að þrátt fyrir að fólksfjölgun hafi átt sér stað í sveitarfélaginu þá sé ÍSP samt sem áður að leggja nú niður síðasta vísinn af „opinberum“ störfum í sveitarfélaginu.
- (15) Athugasemdir sveitarfélagsins voru sendar ÍSP til umsagnar þann 31. ágúst 2023. Svar

fyrirtækisins barst með tölvupósti þann 1. september 2023.

(16) Svör ÍSP voru á þá leið að breytingar sem eru fyrirhugaðar á Súðavík séu hliðstæðar við breytingar sem gerðar hafa verið víðsvegar um landið.

(17) Íslandspóstur bendir á að hvað varðar móttökupáttinn sérstaklega og þar með aðgengi að þjónustu fyrirtækisins er rétt að benda á að löggjafinn hafi rýmkað hugtakið afgreiðslustaður verulega, sbr. eftirfarandi skilgreining í 1. töl. 4. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

„1. Afgreiðslustaður: Aðstaða, t.d. húsnæði, bifreið eða sjálfvirkur afgreiðslukassi, þar sem einstaklingar og lögaðilar geta fengið pósthjónustu.“

Samkvæmt þessari skilgreiningu hefur ÍSP nokkurt svigrúm við að móta þjónustuna á hverjum stað.

(18) Íslandspóstur vill einnig taka það fram að Súðavík er einn af þeim stöðum þar sem ekki hefur verið sett upp póstbox. Til greina kemur að setja upp hliðstætt fyrirkomulag og verið er að gera tilraun með á Kópaskeri og afhenda almenn bréf í póstbox líkt og gert er með pakka.

(19) Að lokum áréttar ÍSP að fyrirtækið hafi haldið fundi með góðum fyrirvara með sveitarfélaginu þar sem sjónarmið ÍSP hafi verið ítarlega reifuð.

(20) ÍSP hélt í kjölfarið annan fund á Súðavík vegna athugasemda sveitarfélagsins og ákveðið var að sett yrði upp póstbox í bænum. Stefnt er að því að póstbox verði sett upp sem fyrst í samráði við sveitarstjórn. Við uppsetningu póstboxins er jafnframt gert ráð fyrir að almenn bréfadreifing í Súðavík verði færð yfir í póstboxið.

2. NIÐURSTAÐA BYGGÐASTOFNUNAR.

(21) Sumarið 2021 var samþykkt á Alþingi frumvarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til laga um breytingar á lögum um pósthjónustu 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 stjórnarsýslu og eftirlit með pósthjónustu frá Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) til Byggðastofnunar, í samvinnu við báðar stofnanir.

(22) Aðgengi að þjónustu er á meðal mikilvægustu forsendna byggðar um allt land. Í lögum um byggðaáætlun 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 pósthjónustu er á meðal mikilvægra þjónustuþátta og veiting pósthjónustu er því ekki síst byggðamál sem verður að nálgast út frá hagsmunum þeirra sem þjónustunnar njóta.

(23) Hluti af skyldum Byggðastofnunar, samkvæmt lögum nr. 98/2019 (lög um pósthjónustu), sem eftirlitsaðila á sviði póstmála er að taka á mót og fjalla um tilkynningar útnefnds alþjónustuveitanda um

breytingar á þjónustu og þjónustuleiðum. Lögin hafa, ásamt reglugerð nr. 400/2020, markað það viðhorf löggjafans að alþjónustuveitanda skuli veitt svigrúm til að hámarka hagkvæmni þjónustunnar eins og hægt er innan ramma regluverksins eins og nánar verður vikið að síðar.

(24) Af þessu leiðir að ákveðin togstreita getur myndast þegar Byggðastofnun þarf að taka ákvarðanir sem lúta að breytingum á þjónustu útnefnds alþjónustuveitanda. Á það er hinsvegar að líta að með lögum um pósthjónustu var endanlega afnuminn einkaréttur ríkisins á pósthjónustu og því ekki hægt að telja að pósthjónusta sé að fullu sambærileg lögbundinni opinberri þjónustu sem veitt er af stofnunum ríkisins. Telja verður að við þessar ákvarðanir verði Byggðastofnun að veita sjónarmiðum sem byggja á lögum um pósthjónustu meira vægi en almennum byggðasjónarmiðum, að því gefnu að stofnunin telji ekki um þjónustuskerðingu að ræða.

(25) Í 1. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu kemur fram að markmið laganna sé að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri pósthjónustum um land allt til að tryggja notendum aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma.

(26) Í 1. tl. 1. mgr. 4. gr. sömu laga er skilgreint að *afgreiðslustaður* sé aðstaða, t.d. húsnæði, bifreið, eða sjálfvirkur afgangslukassi þar sem einstaklingar og lögaðilar geta fengið pósthjónustu.

(27) Ákvæði 5. gr. reglna nr. 504/2003 setja ákveðinn ramma varðandi þau atriði sem Byggðastofnun ber að líta til ef tilkynning berst frá alþjónustuveitanda um breytingu á fyrirkomulagi afgangslu en þau eru (athugasemdir Byggðastofnunar vegna Súðavíkur skáletraðar við hvern lið):

- I. Fjöldi íbúa á því svæði sem afgangslustaðnum er ætlað að þjóna.

Í sveitarfélaginu búa um 216 íbúar.

- II. Stærð þess svæðis sem afgangslustaðurinn þjónar.

Samkvæmt svörum Súðarvíkurhrepps er svæðið um 750 km² að flatarmáli.

- III. Möguleika íbúa á að sækja þjónustu annað

Póstafgreiðsla (Pósthús) er á Ísafirði sem er um 20 km frá Súðavík.

- IV. Samgöngur á svæðinu.

Samgöngumál á svæðinu er almennt góð nema í verstu vetrarveðrum.

- V. Fjöldi afgangslu á afgangslustaðnum á ári.

Samkvæmt upplýsingum frá rekstrarsviði ÍSP var fjöldi skráðra sendinga á svæðið á dag árið 2022 um (...) að meðaltali og þær skiptust svona:

1% með bíl að meðaltali á dag yfir árið.

0% í gegnum pósthús að meðaltali á dag yfir árið. (Pósthús ekki komið)

99% í gegnum pósthús (afgreiðslu) að meðaltali á dag yfir árið.

VI. Annað sem getur haft áhrif á möguleika íbúa á að sækja póstpjónustu sem fellur undir alþjónustu.

(28) Eins og áður segir er eitt af meginatriðum frumvarps til laga um póstpjónustu, sem varð að lögum nr. 98/2019, 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 lágmarkspóstpjónustu á hverjum tíma.“¹

(29) Í 7. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020 er fjallað um umfang alþjónustu og þar segir:

Eftirfarandi þjónusta fellur undir alþjónustu:

- *Aðgangur að afgreiðslustað, þ.e. aðstöðu í húsnæði, bifreið, sjálfvirkum afgreiðslukössum eða póstkössum.*
- *Almennur útburður, innan alþjónustu, skal vera að lágmarki tvisvar í viku nema kringum-stæður eða landfræðilegar aðstæður hindri slíkt.*

Póstpjónusta, en til hennar teljast:

- *Rekjanlegar sendingar og tryggðar sendingar.*
- *Bréf allt að 2 kg.*
- *Pakkar upp að 10 kg innanlands.*
- *Pakkar upp að 20 kg milli landa.*
- *Sendingar fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg.*

(30) Í 1. tl. 1. mgr. 4. gr. laga um póstpjónustu er tilgreint að *afgreiðslustaður* sé aðstaða, t.d. húsnæði, bifreið, eða sjálfvirkur afgreiðslukassi þar sem einstaklingar og lögaðilar geta fengið póstpjónustu eins og áður segir.

(31) Ein meginskylda ÍSP sem alþjónustuveitanda er að afhenda bréf og böggla til skráðs viðtakanda sem og að móttaka bréf og böggla til póstmeðferðar frá viðskiptavinum sínum.

(32) Engar breytingar eru fyrirhugaðar hvað varðar bréf þar sem bréfastur verður áfram borinn út af starfsmönnum ÍSP frá Ísafirði tvisvar í viku. Jafnframt verður boðið upp á að hægt sé að hafa samband við starfsmann ÍSP á staðnum og verður þar með leitast við að leysa úr einstökum málum sem koma upp, t.d. varðandi móttöku og afhendingu póstsendinga.

¹ Kafi 6: Mat á áhrifum <https://www.althingi.is/altext/149/s/0293.html>

(33) Fyrirhugað er að setja upp póstbox í bænum og stefnt að svipuðu fyrirkomulagi og nú er gerð tilraun með á Kópaskeri.

(34) Að mati Byggðastofnunar þýða þær breytingar á fyrirkomulagi póstafréiðslu sem ÍSP hefur tilkynnt um að verði með lokun afgreiðslu á Súðavík því ekki að fyrirtækið geti ekki lengur staðið við alþjónustuskyldur sínar, heldur sinni þeim á annan hátt.

(35) Tekið verður á mótí póstsendingum frá íbúum og fyrirtækjum á Súðavík með póstbíl á svipaðan hátt og hefur verið gert hjá íbúum utan þéttbýlis um áráraðir og í minni þéttbýliskjörnum víðs vegar um landið. Ekki verður betur séð en að eina óhagræðið sem í þessu felist sé að ekki verði lengur afgreiðslustaður í þéttbýlinu með fyrirfram skilgreindum opnunartíma.

(36) Á mótí kemur að íbúar geta hringt í póstbílinn og pantað þjónustu innan ákveðins tímaramma eins og segir í skýringum ÍSP með breytingunum. Afgreiðsla með bifreið og aðgangur að póstboxi er hluti af skilgreiningu á hugtakinu *afgreiðslustaður* samkvæmt lögum um póstþjónustu.

(37) Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hefur í tveimur úrskurðum fjallað um sambærilegar breytingar á þjónustustigi, sbr. úrskurði nefndarinnar nr. 3/2007² og 7/2008 og Byggðastofnun hefur í úrlausnum sínum litið til þeirra fordæma sem þar voru veitt og endurspeglast í lögum og reglugerð. Í úrskurði nefndarinnar nr. 7/2008,³ þar sem fjallað var um hliðstæðar breytingar og hér er lagt til að verði á þjónustu Íslandspóst á Súðavík komst nefndin svo að orði:

„Með þeim breytingum sem Íslandspóstur boðaði við póstþjónustu á Laugum verður ekki séð að Íslandspóstur hf. standi ekki við þessar skyldur sínar. Landpósturinn mun taka á mótí póstsendingum á ferðum sínum og er því þessi þjónusta síst óaðgengilegri flestum neytendum en áður. Þjónustustig gagnvart íbúum Lauga er það sama og það sem flestir íbúar utan þéttbýliskjarnans njóta.“

(38) Að mati Byggðastofnunar eru þær breytingar sem boðaðar eru á fyrirkomulagi alþjónustu ÍSP á Súðavík innan þess ramma sem mótaður er af þessum úrskurðum og því laga- og regluverki sem um þjónustuna gilda. Jafnframt er það mat stofnunarinnar að sú þjónusta sem ÍSP hyggst bjóða íbúum á Súðavík fullnægi gæðakröfum laga um póstþjónustu nr. 98/2019, sem og þeim skyldum sem hvíla á fyrirtækinu sem alþjónustuveitanda.

Byggðastofnun beinir því til ÍSP að kynna fyrirhugaðar breytingar mjög vel fyrir íbúum svæðisins og ganga úr skugga um það að þeir séu vel upplýstir um þjónustuleiðir fyrirtækisins. Jafnframt leggur stofnunin áherslu á að hugað verði vel að þjónustu við hópa sem kunna að standa höllum fæti varðandi breytingar á þjónustu sem þeir hafa notið um árabíl.

² Úrskurður nr. 3/2007, https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Urskurdir/2007/urskurdur_nr_3_2007.pdf

³ Úrskurður nr. 7/2008, https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Urskurdir/2008/urskurdur_nr_7_2008.pdf

Að öllu framangreindu virtu þá er það niðurstaða Byggðastofnunar að ÍSP sé heimilt að breyta fyrirkomulagi pósthjónustu á Súðavík á þann veg sem greinir í erindi fyrirtækisins, að samstarfi fyrirtækisins þar við Súðavíkurbreytt um rekstur póstafréttislu verði slitið en afgreiðslustaður verði framvegis í bifreið og/eða í sjálfvirkum afgreiðslukassa.

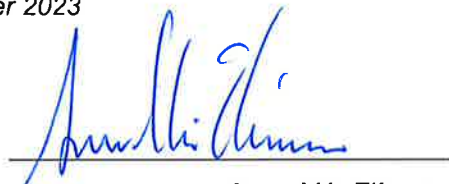
ÁKVÖRÐUNARORÐ

1. Byggðastofnun samþykkir beiðni Íslandspóstshf. dagsetta 28. febrúar 2023, og heimilrar fyrirtækinu að slíta samstarfi við Súðavíkurbreytt um póstafréttislu fyrirtækisins á Súðavík og staðfestir jafnframt að alþjónustuskýldur fyrirtækisins eru uppfylltar með breyttri þjónustu.
2. Ákvörðun þessi er kærarleg 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. september 2023



Hjalti Árnason



Arnar Már Elíasson

