



# BYGGÐASTOFNUN

## Ákvörðun Á-1/2024

### Um endurgjald til handa Íslandspósti ohf. vegna alþjónustu á árinu 2023

#### 1. INNGANGUR

(1) 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 stjórnýslu og eftirlit með pósthjónustu 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 þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036 er því meginmarkmiði lýst að í öllum landshlutum verði blómlegar byggðir og öflugir byggðakjarnar þar sem stuðlað verði að bættum lífskjörum landsmanna og búsetufrelsi með sem jöfnustu aðgengi að grunnþjónustu, húsnæði og fjölbreyttum atvinnutækifærum.<sup>2</sup> Aðgengi að viðeigandi pósthjónustu er á meðal mikilvægustu þjónustupáttu og

---

<sup>1</sup> <https://www.althingi.is/altext/151/s/1807.html>

<sup>2</sup> <https://www.althingi.is/altext/152/s/1383.html>

mætti jafnvel flokka sem grunnþjónustu. Veiting pósthjónustu 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 pósthjónustu), 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.<sup>3</sup>

## 2. LAGAGRUNDVÖLLUR

(4) Lagaumhverfi um pósthjónustu 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 pósthjónustu, nr. 142/1996 var pósthilskipun Evrópusambandsins 97/67/EB (pósthilskipunin) innleidd í íslenskan rétt og öllum þegnum þar með tryggð grunnþjónusta.

(5) Árið 1998 var dregið úr einkarétti ríkisins og hann bundinn við 250g bréfasendingar. Í lögum um pósthjónustu, nr. 19/2002, var miðað við að bréf undir 50g væru háð einkarétti, sbr. tilskipun 2002/39/EB (önnur pósthilskipunin). Með núgildandi lögum um pósthjónustu nr. 98/2019 var stigið lokaskrefið í afnámi einkaréttar í pósthjónustu hér á landi en það byggist m.a. á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/6/EB um frekari breytingar á pósthilskipun 97/67/EB (hér eftir nefnd þriðja pósthilskipunin).

(6) Eitt meginmarkmið pósthilggjafar 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 (lög 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.

(7) 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 alþjónustuskilyldur með hliðsjón af aðstæðum í hverju landi fyrir sig þrátt fyrir að vera bundin við ákveðin grunnsjónarmið.

---

<sup>3</sup> <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2022/akvordun-a1-2022.pdf>

(8) Á vettvangi Evrópusambandsins er nú unnið að uppfærslu póstitilskipunarinnar og er reiknað með að verkinu ljúki 2025-2026. Helstu breytingar verða þær að svigrúm einstakra aðildarríkja til að bregðast við breyttum markaðsaðstæðum verður aukið.

(9) Íslenska ríkinu ber að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri póstpjónustu 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 póstpjónustu. 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 um í III. kafla laganna. Með ákvörðun PFS nr. 13/2020 var Íslandspóstur ohf. (ÍSP) útnefndur alþjónustuveitandi í póstpjónustu á Íslandi með vísan til 11. gr. laga um póstpjónustu.<sup>4</sup>

(10) Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga um póstpjónustu 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.

(11) 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 2023. 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 2023. Ákvarðanirnar eru birtar á heimasíðu Byggðastofnunar<sup>5</sup>

(12) Ákvæði laga og reglugerða um póstpjónustu 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.

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

---

4

[https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2020/akv\\_pfs\\_nr\\_13\\_2020\\_utnefning\\_islandsposts\\_ohf\\_sem\\_althjonustuveitanda-copy-1-.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2020/akv_pfs_nr_13_2020_utnefning_islandsposts_ohf_sem_althjonustuveitanda-copy-1-.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.byggdastofnun.is/is/postthjonusta/akvardanir-og-urskurdir-um-post/akvardanir>

### 3. UMSÓKN ÍSLANDSPÓSTS OHF.

#### 3.1 ALMENNT – SKIPTING LANDSINS Í VIRK OG ÓVIRK MARKAÐSSVÆÐI

(14) Með tölvuskeyti dagsettu 25. janúar 2024, sendi ÍSP umsókn um greiðslu 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 póstpjónustu. Umsóknin er fram komin innan tímamarka verklags sem mótað var í ákvörðunum PFS nr. 1/2021 og Byggðastofnunar Á-1/2022.

(15) Rökstyður félagið umsókn sína m.a. með eftirfarandi hætti í greinargerð:

*„Í útnefningu ÍSP, sem alþjónustuveitanda er landinu skipt upp í virk og óvirk markaðssvæði. Í málsgreinum 79-83 er komist svo að orði:*

*(79) Jafnframt verður að ætla að félagið myndi leita annarra lausna við afhendingu og dreifingu póstsendinga, en útburð á hvert heimili, á mörgum af þeim stöðum sem taldir eru upp sem óvirk markaðssvæði. Í því sambandi má t.d. benda á uppsetningu miðlægra afhendingarstaða, þar sem móttakendur myndu nálgast sínar sendingar sjálfir.*

*(80) Með breytingunni á viðmiðun úr 500 upp í 750 heimili/fyrirtæki er þannig leitast við að koma til móts við sjónarmið ÍSP um aukinn kostnað félagsins vegna landfræðilegra aðstæðna og um leið sett nýtt „gólf“ varðandi hvar ætla megi að félagið myndi veita fulla þjónusta, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi. Þetta þýðir m.a. að staðir eins og t.d. Neskaupstaður, færast yfir í að vera talin óvirk markaðssvæði.*

*(83) Jafnframt ber að líta til þess að það er kostnaðargreiningin sjálf sem kveður endanlega úr um hvort hreinn kostnaður sé til staðar við útburð í tilteknu póstnúmeri, sem rétt sé að greiða fyrir af hálfu ríkisins. Með því má segja að í skiptingunni sé innbyggður ákveðinn sveigjanleiki sem getur leiðrétt frávik sem kunna að koma upp.*

*Í viðauka II með ákvörðun stofnunarinnar eru listuð upp þau póstnúmer sem teljast til óvirkra markaðssvæða. Útreikningar ÍSP byggja á skiptingu landsins í virk og óvirk svæði. Með skiptingu í virk og óvirk svæði er einnig búið að ákvarða hvernig ÍSP myndi haga uppbyggingu félagsins án alþjónustuskyldu. Um leið er búið að uppfylla eftirfarandi viðmið og leiðbeiningar sem gefnar eru í viðauka II um hvernig beri að reikna út hreinan kostnað alþjónustuveitanda, sbr. m.a. eftirfarandi tilvitnanir:*

*Í 4. mgr.*

***Vandlega skal hugað að því að meta rétt kostnað sem alþjónustuveitandi hefði kosið að komast hjá hefði ekki verið um neinar alþjónustuskyldur að ræða.***

*Í 5. mgr.*

**Útreikningur grundvallast á kostnaði sem hægt er að heimfæra á:**

...

**ii. Tiltekna notendur eða hópa notenda sem aðeins er hægt að þjóna með tapi eða meiri kostnaði en eðlilegt getur talist í viðskiptum,**

Í 6. mgr.

**Undir þennan flokk falla notendur og hópar notenda sem fengju enga þjónustu hjá póstrekkanda sem starfaði á viðskiptagrundvelli og væri ekki skylt að veita þjónustu.**

Útreikningar félagsins taka mið af tilvitnuðum sjónarmiðum með því að tilgreina einungis kostnað félagsins við þjónustu á þessum svæðum, að frádregnum þeim tekjum félagsins sem eiga uppruna að rekja til viðkomandi óvirkra svæða.

Útreikningar félagsins taka mið af þessum meginreglum í samræmi við 12. gr., sbr. viðauka II í lögum um pósthjónustu nr. 98/2019, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020, og ákvörðun PFS nr. 1/2021 og ákvarðanir BST nr. Á-1/2022 og Á-3/2023.

Um leið taka útreikningar félagsins mið af því samandregna yfirliti sem lýst er með eftirfarandi hætti í útnefningu félagsins sem alþjónustuveitandi, þar sem óvirk markaðssvæði, samsvara sviðsmyndinni

„+ Tekjur mínus kostnaður án alþjónustuskyldu (e. Counterfactual scenario)“ sbr. kafli 3.3.6. í ákvörðun PFS nr. 13/2020 um útnefningu ÍSP sem alþjónustuveitanda.

**3.3.6 Um hreinan kostnað**

(176) Samandregið yfirlit yfir mat á hreinum kostnaði viðkomandi alþjónustu á því að setja fram með eftirfarandi hætti:

- Tekjur mínus kostnaður með alþjónustuskyldu (e. Actual scenario)
- + Tekjur mínus kostnaður án alþjónustuskyldu (e. Counterfactual scenario)
- + Óefnislegur markaðsávinningur
- + Hagræðingarkrafa (lækkun kostnaðar)
- = **Hreinn kostnaður**

(177) Mat á því hvort hreinn kostnaður teljist ósanngjörm byrði fer síðan fram sjálfstætt eftir að hreinn kostnaður hefur verið fundinn út.

Útdeiling á kostnaði félagsins fer eftir LRAIC aðferðarfræði, sbr. umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 13/2020.

Bókhaldslegur aðskilnaður félagsins er jafnframt tekinn út af óháðum aðila.“

### 3.2 UM ÚTREIKNINGA Á HREINUM KOSTNAÐI VEGNA ALÞJÓNUSTU

(16) Um útreikninga félagsins sem fylgja umsókn vísar ÍSP í útnefningu félagsins sem alþjónustuveitanda, málgreinar 15-17 þar sem segir m.a. um alþjónustubyrði:

*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 póstrekanda um að veita tilteknum notendum pósthjónustu 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 félagsins 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) Félagið 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 þess 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.“*

(17) Útreikningar ÍSP á hreinum kostnaði vegna alþjónustu fylgja umsókninni.

(18) Jafnframt er vísað til grunnreglna sem fram komi í kafla 3.3 í ákvörðun PFS nr. 13/2020 um rétt á sanngjörnum hagnaði, um mat á óefnislegum ávinningi og markaðsávinningi, um hvata til kostnaðarhagkvæmni og um skilgreiningu á notendum eða hópum notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni.

(19) Í umsókninni er fjallað um breytingar Íslandspósts á kostnaðarlíkani félagsins (LRAIC) þar segir m.a. að ÍSP er líkt og mörg önnur fyrirtæki innan EES að þróast úr því að vera bréfadreifingarfyrirtæki með nokkra pakka í það að vera pakkafyrirtæki með nokkur bréf. Erfitt sé hins vegar að setja einhvern ákveðinn punkt um hvenær þessari umbreytingu er að fullu lokið.

(20) Við meðferð umsóknar ÍSP vegna endurgjalds fyrir árið 2022 féllst ÍSP á þá breytingu BST að aðgerð 21 í kostnaðarlíkani sem ber heitið „flutningur á landið“ skuli jafndreift á allar vörur félagsins. Útreikningar félagsins taka mið af þessari niðurstöðu.

(21) Útreikningar félagsins eru brotnir upp í samræmi við fyrirmæli í 7. töl. í ákvörðunarorðum ákvörðunar PFS nr. 13/2020, þ.e.:

*Til að tryggja gagnsæi skal Íslandspóstur brjóta upp og skila útreikningum félagsins á hreinum kostnaði, með eftirfarandi hætti:*

- *Hreinn kostnaður vegna dreifingar í dreifibýli (landpóstadreifing).*
- *Hreinn kostnaður vegna dreifingar í þéttbýli, þar sem heimili/fyrirtæki eru undir 750.*
- *Hreinn kostnaður vegna blindrasendinga.*

(22) Í umsókninni er rakið að við útreikninga félagsins vegna framlags ársins 2023 var stuðst við kostnaðarlíkan þess, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020 og að 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.<sup>6</sup>

(23) Enn fremur segir að útreikningarnir byggja á niðurstöðu PFS um hvaða notendur eða notendahópar myndu ekki fá þjónustu ef engin alþjónustuskylda 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 hafi ekki breyst og engin póstnúmer hafa færst á milli óvirkra og virkra svæða hvorki vegna fækkunar eða fjölgunar í viðkomandi póstnúmerum.

---

<sup>6</sup>

[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](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)



(24) Í tengslum við útreikninga félagsins sem lagðir eru fram með umsókn telur ÍSP rétt að gera grein fyrir því hvernig félagið uppfyllir lagakröfur um bókhaldslega aðgreiningu. Um þetta segir í umsókn félagsins:

*„Í 19. gr. laga um pósthjónustu er kveðið á um fyrirkomulag bókhald alþjónustuveitanda, en þar segir:*

*Bókhald alþjónustuveitanda skal byggjast á hlutlægum reikningsskilareglum í samræmi við viðurkenndar aðferðir. Ársreikningar alþjónustuveitanda skulu gerðir í samræmi við lög um bókhald og lög um ársreikninga og birtir opinberlega.*

*Alþjónustuveitandi skal í bókhaldi sérgreina kostnað og tekjur fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir alþjónustu. Bókhaldsleg aðgreining er forsenda þess að alþjónustuveitandi geti sótt um fjárframlag vegna alþjónustu sem honum er skylt að veita og hann telur ósanngjarna byrði á fjárhag sinn.*

*Rekstur alþjónustu er sér greindur frá annarri starfsemi alþjónustuveitanda þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu. Rekstrarreikningar byggjast á sögulegum kostnaði, þ.e. á raunverulegum skráðum kostnaði og tekjum á viðkomandi reikningsári.*

*Í útreikningum félagsins eru efnislegar eignir bókfærðar á upphaflegu stofnverði með uppsöfnuðum afskriftum.*

*Kostnaðarlíkan ÍSP byggir á aðferðarfræði langtíma meðaltals viðbótarkostnaður (LRAIC).*

*Útreikningar byggja á kostnaðarbókhaldi félagsins, ásamt því sjálfstæðu mati sem fara skal fram samkvæmt reglum um hreinan kostnað.“*

(25) ÍSP segir í umsókn að félagið uppfylli 1. málsl. mgr. 19. gr. laga um pósthjónustu m.a. með því að skila inn árlega álitserð óháðs endurskoðunaraðila, sbr. ákvörðun PFS nr. 18/2013. Í álitserðinni sé staðfest að samræmi sé á milli lýsingar ÍSP á skiptingu kostnaðar og framkvæmdar á bókhaldslegum aðskilnaði ÍSP.

(26) Síðasta skýrsla sem hafi verið gerð á grundvelli ofangreinds var gerð af Deloitte, „Bókhaldslegur aðskilnaður Íslandspósts ohf., 26 apríl 2023“ Skýrslan tók til ársins 2022. Engar athugasemdir hafi komið fram af hálfu Deloitte um framkvæmd bókhaldslegs aðskilnaðar hjá félaginu. ÍSP mun senda skýrslu óháðs aðila fyrir árið 2023, sem þessi umsókn tekur til um leið og hún liggur fyrir.

(27) Samkvæmt 2. málsl. 2. mgr. 19. gr. er bókhaldsleg aðgreining forsenda þess að alþjónustuveitandi geti sótt um framlag vegna alþjónustu sem honum er skylt að veita og hann telur ósanngjarna byrði á félaginu. ÍSP tekur fram í umsókn sinni að ekki verði því séð annað en að með þeirri skýrslu sem nú liggur fyrir varðandi bókhaldslegan aðskilnað félagsins fyrir árið 2022, sbr. t.d. ákvörðun BST nr. Á-



3/2022, liggja nú fyrir endanlegt samþykki óháðs aðila á að aðgreining bókhalds félagsins á árinu 2022, sem ákvörðun BST tók til sé réttur.

(28) Varðandi ársreikninga félagsins og opinbera birtingu þeirra, sbr. seinni málsl. 1. mgr. 19 gr. laga um pósthjónustu er tekið fram að Ríkisendurskoðandi er endurskoðandi ÍSP og ársreikningar félagsins eru birtir opinberlega.

(29) Um hvaða þætti í starfsemi sinni skylt sé að aðgreina segir ÍSP í umsókn sinni:

*Samkvæmt 1. málsl. 2. mgr. 20. gr. , sbr. reglugerð nr. 313/2005, eins og hún verður skilin eftir að einkaréttur hefur verið afnuminn, skal aðgreina eftirfarandi þætti í starfsemi félagsins:*

*Alþjónustuveitandi skal í bókhaldi sérgreina kostnað og tekjur fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir alþjónustu.*

*Í ákvörðun PFS nr. 13/2020, „útnefning Íslandspóstis ohf. sem alþjónustuveitanda á sviði pósthjónustu um land allt“ eru réttindi og skyldur ÍSP afmarkaðar.*

*Samkvæmt 1. töl. ákvörðunarorða er ÍSP skylt að veita þjónustu um allt land.*

*Í 2. töl. í ákvörðunarorðum er talin upp sú þjónusta sem fellur undir alþjónustu, sbr. eftirfarandi:*

*Íslandspóstur ohf. skal bjóða notendum á Íslandi upp á dreifingu á eftirfarandi tegundum af póstsendingum, innanlands og til og frá landinu:*

- *Bréfum upp að 2 kg. (Letter single piece)*
- *Magnpósti upp að 50 gr. (Bulk letters)*
- *Pökkum upp að 10 kg. (innanlands)*
- *Pökkum upp að 20 kg. (til og frá landinu)*
- *Ábyrgðarsendingum (Registered items)*
- *Tryggðum sendingum (Insured items)*
- *Blindrasendingar upp að 2 kg.*

*Ofangreind skipting tekur m.a. mið af upptalningu í 2. töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu, sem og 1. málsl. 2. mgr. 19. gr. laganna þar sem fjallað er um skyldu til aðgreiningar í bókhaldi sem almenna forsendu fyrir umsóknum alþjónustuveitanda vegna fjárframlaga fyrir alþjónustu sem honum er skylt að veita.*

*Það er skoðun ÍSP að bókhald félagsins, sem og sú kostnaðarskipting sem er viðhöfð innan þess sé í samræmi við þær almennu reglur sem gilda, sbr. 2. mgr. 19. gr. laga um pósthjónustu og reglugerð um bókhaldslegan aðskilnað nr. 313/2005.*

Útreikningar félagsins byggja á kostnaðarbókhaldi félagsins, ásamt því sjálfstæða mati sem fram þarf að fara samkvæmt reglum um hreinan kostnað.

(30) Í niðurlagi umsóknar ÍSP segir að í umsókn félagsins og útreikningum sé tekið mið af þessari lögbundnu lágmarksskiptingu á þjónustu innan alþjónustu sem og reglum um skiptingu kostnaðar.

### 3.3 ÁVÖXTUNARKRAFA – UM RÉTT Á SANNGJÖRNUM HAGNAÐI

(31) Um ávöxtunarkröfu samkvæmt 3. mgr. A-hluta viðauka II við lög nr. 98/2019 skulu útreikningar alþjónustuveitanda m.a. fela í sér rétt til sanngjarns hagnaðar. Aðferðin við útreikningana er útfærð í útnefningu félagsins sem alþjónustuveitanda sbr. mgr. 156 í ákvörðun PFS nr. 13/2020:

*(156) Í samræmi við það sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins þegar PFS var falið að útnefna póstrekenda skal við mat á sanngjörnum hagnaði af bundnu fjármagni taka mið af ávöxtunarkröfu fjármagns sem reiknast sem summa áhættulausra vaxta og álags, sem leiðir af hagkvæmum rekstri póstrekanda.*

(32) Í samræmi við það hefur ÍSP reiknað ávöxtunarkröfu félagsins 4,26% þar sem miðað er við meðaltal áhættulausra vaxta 1,26% og 3% vaxtaálag.

### 3.4 UM MAT Á ÓEFNISLEGUM ÁVINNINGI OG MARKAÐSÁVINNINGI

(33) Um þetta atriði segir nánar í umsókn ÍSP:

*Í útnefningu ÍSP sem alþjónustuveitanda er vikið að því að félagið eigi að leggja mat á óefnislegan markaðsávinning félagsins sem mögulega felst í útnefningunni. Við útreikningana er lagt mat á vörumerki, ímynd, alnánd og æviferilsáhrif, sjá nánar ákvæði reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2000.*

*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 fyrirfram og að heimilt sé við útreikningana að miða við 20% af viðeigandi markaðs- og sölukostnaði viðkomandi árs.*

*ÍSP hefur reiknað markaðshag félagsins í samræmi við seinni aðferðina.*

...

*ÍSP áskilur sér rétt til að breyta um aðferðarfræði við útreikninga á markaðshag, í takt við mögulega þróun á réttarframkvæmd innan EES og með hliðsjón af mögulegum breytingum sem leiða af ákvörðun BST nr. Á- 14/2023 Um breytingar á útnefningu Íslandspósts sem alþjónustuveitanda.*

(34) Byggðastofnun gerir ekki athugasemdir við notkun aðferðarfræðinnar.

### 3.5 UM HVATA TIL KOSTNAÐARHAGKVÆMNI

(35) Um þetta atriði kemur fram 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 félagið 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 félagsins 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 félagið haldi áfram á þeirri braut sem mörkuð hefur verið undanfarin ár.*

(36) Á árinu 2023 nefnir ÍSP eftirfarandi aðgerðir sem félagið hefur gripið til sem tengjast hagræði af þjónustu félagsins almennt og þar með innan alþjónustu á virkum sem og óvirkum markaðssvæðum.

*• Eftirfarandi afgreiðslustöðum var lokað á árinu og hin skyldubundna þjónusta í framhaldinu leyst með hagkvæmara hætti, einkum með uppsetningu Póstboxa eða póstbílaþjónustu.*

*107 Hagatorgi (eigin rekstur)*

*109 Mjódd (eigin rekstur)*

*240 Grindavík (samstarf)*

*355 Ólafsvík (eigin rekstur)*

*415 Bolungarvík (samstarf)*

*420 Súðavík (samstarf)*

*545 Skagaströnd (samstarf)*

*610 Grenivík (samstarf)*

*650 Laugar (samstarf)*

*660 Reykjahlíð (samstarf)*

*670 Kópasker (samstarf)*

*810 Hveragerði (samstarf)*

- Áfram var unnið að aukinni skilvirkni kerfisins með uppsetningu Póstboxa um landið allt, en afhendingin póstsendinga í póstbox er hagkvæmasta afhendingarleið ÍSP.
- Áfram var unnið að aukinni sjálfvirkni við vinnslu sendinga í Póstmiðstöð og hraðari vinnsla sendinga með nýjum pakkaflokkara.
- Greiddum stöðugildum á árinu 2023 hefur fækkað um 7,6% ef miðað er við árið 2022. (Sjá töflu)

Höfuðborg vs landsbyggð	2022	2023	Mism.
Höfuðborgarsvæði	319	296	-7,0%
Landsbyggð	192	175	-8,6%
	<b>510</b>	<b>471</b>	<b>-7,6%</b>

(37) Miðað við þá útreikninga sem liggja fyrir með umsókn félagsins gerir ÍSP ráð fyrir að hagræðingaraðgerðir félagsins lækki umsókn um endurgjald verulega eins og nánar er vikið að í niðurstöðukafla

(38) ÍSP telur því að félagið hafi uppfyllt þær kröfur sem hvíla á félaginu 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.

### 3.6 BLINDRASENDINGAR

(39) Ein af þeim þjónustum sem fellur undir alþjónustu er aðgangur blindra og sjónskertra að ókeypis póstpjónustu fyrir tiltekna skilgreinda þjónustu, sjá nánar í kafla 4.2 í ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á 1/2022. Um þetta segir í umsókn ÍSP:

„Í útnefningu ÍSP sem alþjónustuveitanda er kveðið á um að félagið skuli veita póstpjónustu fyrir blinda og sjónskerta vegna póstsendinga allt að 2 kg. og að þessi tegund póstsendinga skuli vera gjaldfrjáls, sbr. t.d. 19. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020. ÍSP er heimilt að krefja íslenska ríkið um þann kostnað sem félagið hefur af því að veita umrædda þjónustu. Einnig er kveðið á um að útreikningar félagsins skuli taka mið af fjölda þeirra póstsendinga sem falla undir þá reglu laganna að vera gjaldfrjálsar.

Eins og fram kemur hér að ofan er ÍSP óheimilt að krefjast gjalds fyrir þær póstsendingar sem falla undir að vera blindrasendingar. Við að finna tekjumissi félagsins vegna þessa er fjöldi póstsendinga sem falla undir þennan flokk margfaldaður með einingarkostnaði almennra bréfa innanlands 51-2000 gr., en nær allar blindrasendingar falla í þennan þyngdarflokk.

(40) Útreikningur á kröfu ÍSP vegna blindrasendinga fylgir með umsókn í sérstöku skjali og er í samræmi við venju sem mótast hefur hvað þær varðar.

### 3.7 LANDPÓSTAR OG ALÞJÓNUSTA Á ÓVIRKUM MARKAÐSSVÆÐUM Í ÞÉTTBÝLI

(41) Í umsókn 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 félagsins á óvirkum markaðssvæðum. Útreikningar eru settir fram í sérstöku skjali og sýna fram á hreinan kostnað af starfsemi félagsins á þessum svæðum.

### 3.8 UM ÓSANNGJARNA BYRÐI

(42) 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 1. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu skal umsækjandi um endurgjald sýna fram að reiknað tap, ef eitthvert er, hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag alþjónustuveitanda.*

*Um ósanngjarn byrði er að ræða þegar alþjónustukvöð á póstrekkanda með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum pósthjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki mundu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar. Einnig þarf tapið að hafa veruleg áhrif á rekstrargetu félagsins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu, sjá nánar 3. mgr. 12. gr. laganna.*

#### **Reiknað tap (hreinn kostnaður)**

*Eins og fram kemur í umsókn þessari er reiknað tap félagsins vegna þeirra kvaða sem hvíla á félaginu, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020, samtals 504.979.445 kr. Umrætt tap hefur verið tengt hreinum kostnaði félagsins við að þjónusta þá notendur eða notendahópa, sem eru skilgreindir sérstaklega í ákvörðun PFS nr. 13/2020, þ.e. á óvirkum markaðssvæðum.*

*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 pósthjónustu og að greiðsluskylda hafi stofnast af hendi ríkisins, sbr. 3. og 6. mgr. 12. gr. sömu laga.*

## 4. NIÐURSTAÐA BYGGÐASTOFNUNAR

### 4.1 ALMENNT

(43) Byggðastofnun hefur haft til umfjöllunar og afgreiðslu umsókn ÍSP um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu í pósti sem félagið hefur veitt árið 2023 samkvæmt útnefningu og telur að hafi í för með sér hreinan kostnað eins og gerð hefur verið grein fyrir í umsókn þess.

(44) Við verkið hefur verið fylgt verklagi sem mótað var í ákvörðunum PFS nr. 1/2021 og Byggðastofnunar Á-1/2022, sjá nánar kafla 5.13.2:

- Þann 15. nóvember (hvert ár) ber ÍSP að senda útreikninga félagsins á hreinum kostnaði vegna alþjónustu fyrir (yfirstandandi ár) til Byggðastofnunar, sem byggir á 9 mánaða uppgjöri félagsins fyrir árið, 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 25. janúar (árið eftir), 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 uppfærðir með rauntölum fyrir allt rekstrarárið
  - 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 sannpröfun hreins kostnaðar
    - Þann 3. febrúar, ákvörðun Byggðastofnunar um hreinan kostnað ÍSP af alþjónustu fyrir árið (á undan) liggur fyrir.

(45) Í samræmi við þetta sendi ÍSP þann 15. nóvember 2023, útreikninga félagsins sem byggðu á 9 mánaða uppgjöri þess, ásamt viðeigandi rökstuðningi. ÍSP sendi svo Byggðastofnun þ. 25. janúar sl., umsókn fyrir endurgjald vegna alþjónustu vegna rekstrarársins 2023, ásamt viðeigandi rökstuðningi, í samræmi við 12. gr. og viðauka II laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

(46) Umsóknin er þannig komin fram innan tímamarka og er ítarlega rökstudd.

#### 4.2 UM BREYTINGAR Á ÚTNEFNINGU ÍSLANDSPÓSTS OHF. SEM ALÞJÓNUSTUVEITANDA

(47) Þann 31. október 2023 birti Byggðastofnun ákvörðun nr. Á-14/2023 á heimasíðu stofnunarinnar. Ákvörðunin snerist um tiltekna breytingar á útnefningu ÍSP sem alþjónustuveitanda pósthjónustu.<sup>7</sup>

(48) Breytingarnar felast í stuttu máli í því að óvirk markaðssvæði hvað varðar dreifingu bréfa eru útvíkuð vegna mikillar fækkunar bréfasendinga en alþjónustukvöðum á félagið um dreifingu pakka innanlands 0-10 kg. er aflétt nema á strjálbýlustu svæðum landsins, þar sem aukin samkeppni í þeirri þjónustu er talin sýna fram á að ekki er lengur þörf á að skylda félagið til að sinna henni heldur er henni sinnt á viðskiptalegum grunni.

(49) ÍSP mun breyta útreikningum sínum á framlagi vegna veittrar alþjónustu til samræmis við þessa ákvörðun frá og með 1. janúar 2024 auk þess sem kostnaðarbókhaldi félagsins verður breytt þannig að allar vörur sem nota dreifikerfið taki á sig kostnað af dreifingu með sama hætti.

#### 4.3 UM DREIFINGU LANDPÓSTA OG DREIFINGU Á ÓVIRKUM MARKAÐSSVÆÐUM Í ÞÉTTBÝLI

(50) Byggðastofnun hefur yfirfarið útreikninga ÍSP á umsókn um framlag vegna dreifingar landpósta og dreifingar á óvirkum markaðssvæðum í þéttbýli. Útreikningarnir eru í samræmi við þá breytingu sem gerð var í ákvörðun Á-3/2023 þar sem kostnaði við flutning á landið var jafndreift á vörur utan og innan alþjónustu.

(51) Lækkun kostnaðar af þessum liðum alþjónustunnar er til komin að miklu leyti af umfangsmiklum hagræðingaraðgerðum ÍSP.

#### 4.4 UM BLINDRASENDINGAR

(52) 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 félagið 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.

(53) Í umsókn ÍSP er kostnaður við þessar sendingar metinn með því að margfalda fjölda blindrasendinga með kostnaði við bréf 50-2000g. Er þessi vöruflokkur notaður til viðmiðunar þar sem að

---

<sup>7</sup> [https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2023/akvordun\\_14\\_2023.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2023/akvordun_14_2023.pdf)



nær allar blindrasendingar falla í þennan þyngdarflokk bréfa. Byggðastofnun gerir ekki athugasemd við útreikninga ÍSP vegna þessarar tilteknu kvaðar.

#### 4.5 UM MARKAÐSÁVINNING

(54) 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*).

(55) 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 óefnislega 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 ekki athugasemdir við þennan lið í umsókninni.

#### 4.6 UM HVATA TIL KOSTNAÐARHAGKVÆMNI

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

(57) Í ákvörðunarorðum kemur fram veruleg lækkun á framlagi ríkissjóðs til Íslandspósts ohf. vegna veitingar alþjónustu á milli ára. Þessa lækkun má nánast einvörðungu rekja til aðhalds og aukinnar hagkvæmni ÍSP í rekstri pósthjónustu og tekur Byggðastofnun undir það sem segir í umsókn félagsins að það hafi með hagræðingu í rekstri sínum stuðlað með beinum hætti að lægri hreinum kostnaði sem ríkinu er skylt að greiða, sbr. lög um pósthjónustu.

#### 4.7 UM ÁVÖXTUNARKRÖFU (RÉTT Á SANNGJÖRNUM HAGNAÐI)

(58) Í viðauka II við lög um pósthjónustu kemur fram að útreikningar alþjónustuveitanda vegna endurgjalds 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.

(59) ÍSP hefur í samræmi við þetta reiknað ávöxtunarkröfu félagsins 4,26% þar sem miðað er við meðaltal áhættulausra vaxta 1,26% og 3% vaxtaálag og er niðurstaðan að fjárhæð ávöxtunarkröfu sé tæpar 20 milljónir króna.

(60) Byggðastofnun gerði athugasemdir við útreikning á fjárhæð ávöxtunarkröfu félagsins og við þeim var brugðist fljótt og vel.

#### 4.8 SAMANDREGIN NIÐURSTAÐA BYGGÐASTOFNUNAR

(61) Samkvæmt lögum um pósthjónustu nr. 98/2019 fjallar Byggðastofnun um umsókn útnefnds alþjónustuveitanda um endurgjald vegna veittrar alþjónustu sem talin er hafa í för með sér hreinan kostnað. Umsókn ÍSP barst innan tímamarka, í samræmi við verklag, og er ítarlega rökstudd.

(62) 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 pósthjónustu nr. 98/2019, og að alþjónustuveitandi geti sótt um endurgjald úr ríkissjóði vegna veitingar þessarar þjónustu árið 2023.

(63) Byggðastofnun hefur yfirfarið og sannprófað útreikninga ÍSP að öðru leyti og telur þá í samræmi við lög nr. 98/2019 um pósthjónustu.

#### 4.9 UM ÓSANNGJARNA BYRÐI

(64) 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.

(65) 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 pósthjónustu 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 félagsins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu.

(66) Í umsókn sinni hefur Íslandspóstur sýnt fram á að alþjónustukvöð sú sem sett var á félagið 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 pósthjónustu og muni hafa veruleg áhrif á rekstrargetu félagsins, 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 pósthjónustu.

## 4.10 GREIÐSLUSKYLDA RÍKISINS

### 4.10.1 ALMENNT

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

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

(69) Eins og kemur fram í ákvörðunarorðum er niðurstaða Bygðastofnunar að hreinn kostnaður ÍSP af alþjónustu á árinu 2023 sé samtals kr. 486.780.367,-

(70) Ríkissjóði Íslands, sem greiðandi þjónustunnar, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu ber því að greiða ÍSP samtals kr. 486.780.367,-

### 4.10.2. GREIÐSLUTILHÖGUN Á FRAMLAGI VEGNA ALÞJÓNUSTU

(71) Að óbreyttum lögum um pósthjónustu má gera ráð fyrir að ríkið komi til með að þurfa að greiða framlag til handa alþjónustuveitanda á næstu árum. Bygðastofnun ber samkvæmt pósthögum að taka á móti og fjalla um umsóknir alþjónustuveitanda um sanngjarnt endurgjald vegna kostnaðar sem alþjónustuveitandi telur skyldu til þess að veita alþjónustu hafa í för með sér.

(72) Það fyrirkomulag hefur verið við lýði á undanförunum árum að ÍSP sækir um endurgreiðslu vegna alþjónustu fyrir árið sem er nýliðið seint í janúar og hefur Bygðastofnun um tíu daga til að ákveða hvað er sanngjarnt endurgjald vegna kostnaðar sem hefur fallið til á árinu á undan.

(73) Um æskilega tilhögun á fyrirkomulagi á greiðslu alþjónustuframlags úr ríkissjóði er fjallað í ákvörðun Bygðastofnunar nr. Á-3/2023 í sama kafla um greiðslutilhögun á framlagi vegna alþjónustu og rétt að ítreka það sem þar kemur fram að nauðsynlegt er að koma á samtímagreiðslum vegna þjónustunnar.

(74) Greiðsla vegna ársins 2022 barst alþjónustuveitanda mjög seint og varð það til þess að alþjónustuveitandi þurfti að fjármagna rekstur sinn að hluta með skammtímalánum. Fjármagnskostnaður alþjónustuveitanda af þessum sökum var rúmlega 19 milljónir króna sem er óásættanlegt.

(75) Bygðastofnun leggur því mikla áherslu á að fyrirkomulagi greiðslna vegna alþjónustu verði breytt sem fyrst til samræmis við umfjöllun stofnunarinnar í kafla 2.11.2 í ákvörðun nr. Á-3/2023.<sup>8</sup>

## 5. UM HVORT FRAMLAGIÐ SÉ SAMRÝMANLEGT REGLUM UM RÍKISAÐSTOÐ

(76) 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 pósthjónustu þar sem vikið er að greiðslu endurgjaldsins, en þar segir:

(77) „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.“

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

(79) 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 tilteknar 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.

---

<sup>8</sup> <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2023/akvordun-a3-2023-althjonustuframlag-2022.pdf>

*Í þriðja lagi geta bæturnar ekki verið hærri 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 félagið 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.”*

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

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

(82) 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.

(83) Af því leiðir að endurgjald til ÍSP vegna þeirra alþjónustuskuldna sem hvíla á félaginu 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. 486.780.367,- vegna hreins kostnaðar veittrar alþjónustu á árinu 2023.**

**2. Endurgjald, sbr. 1 tölulið, sundurliðast með eftirfarandi hætti:**

**A) Hreinn kostnaður:**

i. Vegna dreifingar með landpóstum,	kr. 465.143.810,-
ii. Vegna dreifingar á óvirkum markaðssvæðum,	kr. 27.025.950,-
iii. Vegna dreifingar á blindrasendingum,	kr. 13.916.602,-
iv. Ávöxtunarkrafa	kr. 19.889.549,-

**B) Eftirfarandi liðir koma til frádráttar:**

i. Markaðsávinningur,	kr. 39.195.544,-
-----------------------	------------------

**Til greiðslu: kr. 486.780.367,-**

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 7. febrúar 2024

---

Arnar Már Elíasson

---

Hjalti Árnason