



BYGGÐASTOFNUN

Ákvörðun Á-6/2025

Breyting á skilmálum afsláttar fyrir almenn bréf

1. INNGANGUR

(1) Þann 28. júní 2024 tilkynnti Íslandspóstur ohf. (hér eftir nefndur ÍSP) með tölvuskeyti til Byggðastofnunar (hér eftir nefnd BST) um breytingar á skilmálum afsláttar fyrir bréf sem taka skyldi gildi 1. ágúst 2024, í samræmi við 5. mgr. 17. gr. og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu. BST fór fram á frestun á gildistöku breytinganna vegna anna og sumarleyfa en stofnunin tók afstöðu til breytinganna þ. 12. ágúst 2024 með ákvörðun Á-10/2024 og breytingarnar tóku gildi sama dag.¹

(2) Með kæru, dags. 9. september 2024, kærði Póstmarkaðurinn ehf. (hér eftir nefndur PM) ákvörðun BST til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP). Með kæru, dags. 10. september 2024, kærðu Burðargjöld ehf. (Burðargjöld) sömu ákvörðun til úrskurðarnefndarinnar, sbr. mál nr. 5/2024.

(3) Með úrskurði dags. 9. október 2024 hafnaði ÚFP frestun réttaráhrifa ákvörðunar Á-10/2024 en efnislegur úrskurður í málinu lá fyrir 31. mars 2025. Samkvæmt úrskurðinum var ákvörðun stofnunarinnar nr. Á-10/2024: „Breytingar á skilmálum afsláttar fyrir magnpóst“, dags. 12. ágúst 2024, felld úr gildi og lagt fyrir stofnunina að taka málið til málsmeðferðar að nýju. Úrskurð nefndarinnar má finna á heimasíðu BST.²

(4) Samkvæmt niðurstöðukafla úrskurðarins var ákvörðun BST haldin ágöllum varðandi nánar tiltekin atriði málsmeðferðar sem olli því að hún gat ekki talist nægilega upplýst m.v.t. 10. gr. stjórnsýslulaga nr.

¹ <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2024/akvordun-a-10-2024-skilmalar-magnposts.pdf>

² <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Urskurdir/2025/upf.nr.5.2024.urskurdur.sign.310325.vefur.pdf>



37/1993 (ssl.), né nægjanlega rökstudd m.v.t. 22. gr. sömu laga. Þá var talið að BST hafi borið að veita PM og Burðargjöldum stöðu aðila við töku ákvörðunarinnar og gefa þeim kost á að koma á framfæri sínum athugasemdum og sjónarmiðum við meðferð málsins til að þau gætu nýtt andmælarétt sinn í samræmi við 13. gr. ssl.

2. UM EFTIRLITSHLUTVERK BYGGÐASTOFNUNAR

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

(6) „Með lögum nr. 76/2021 var stjórnsýsla póstmála færð til Bygðastofnunar frá Póst- og Fjarskiptastofnun sem nú heitir Fjarskiptastofa. Markmið frumvarpsins var ekki að auka vald- og/eða eftirlitsheimildir Bygðastofnunar frá því sem verið hafði.“

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

„Þessi viðleitni er rauður þráður í frumvarpinu, þ.e. að koma ekki í veg fyrir nauðsynlegan sveigjanleika fyrir stjórnvöld og markaðsaðila til að bregðast við markaðsþróun og öðrum áskorunum sem ógnað geta lágmarkspósthjónustu á hverjum tíma.“⁴

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

(9) Telja verður að sömu sjónarmið eigi við um tilkynningu um breytingu á skilmálum afsláttar og eiga við um breytingar á gjaldskrá þó ekki sé verið að breyta verðum til hækkunar eða lækkunar.

³ Stöðuskjal S-1/2021

⁴ Frumvarp til laga um pósthjónustu: <https://www.althingi.is/altext/149/s/0293.html>

3. MÁLSMEÐFERÐ

(10) Samkvæmt niðurstöðukafla úrskurðar ÚFP í máli nr. 5/2024, eins og áður segir, var ákvörðun BST haldin ágöllum varðandi nánar tiltekin atriði málsmeðferðar sem olli því að hún gat ekki talist nægilega upplýst m.v.t. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (ssl.), né nægjanlega rökstudd m.v.t. 22. gr. sömu laga. Þá var talið að BST hafi borið að veita PM og Burðargjöldum stöðu aðila við töku ákvörðunarinnar og gefa þeim kost á að koma á framfæri sínum athugasemdum og sjónarmiðum við meðferð málsins til að þau gætu nýtt andmælarétt sinn í samræmi við 13. gr. ssl.

(11) Þau atriði sem úrskurðarnefndin taldi skorta á upplýsingar um lúta að kostnaðargrundvelli þeirra breytinga á skilmálum afsláttar fyrir almenn bréf og magnpóst sem ákvörðunin laut að, sjá nánar málsgreinar 113. og 172. -174. í úrskurði úrskurðarnefndar.

(12) Í úrskurði sínum ályktar úrskurðarnefndin að;

„Áhrif þeirra breytinga sem eru til umfjöllunar í máli þessu hljóta hins vegar, eðli málsins samkvæmt, að verða þau að ÍSP mun veita afslætti í ríkara mæli en áður þar sem lágmarksfjöldi til að njóta afsláttar hefur verið lækkaður umtalsvert og tímabil til útreiknings afsláttar verið fært frá stakri afhendingu yfir í heilan mánuð hverju sinni. Kostnaður ÍSP af magnpósti mun þar af leiðandi óhjákvæmilega aukast vegna aukins umfangs afsláttar frá fyrri skilmálum magnafsláttar.“

(13) Nefndin telur BST ekki víkja í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar að þýðingu raunkostnaðar við að veita þjónustu innan alþjónustu, sbr. 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu og því hafi stofnunin ekki aflað þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar voru til að beita þeim málefnalegu sjónarmiðum sem hin kærða ákvörðun átti að byggja á, með hliðsjón af lagagrundvelli málsins, sbr. 17. og 18. gr. laga nr. 98/2019.

(14) Þannig hafi rannsókn hinnar kærðu ákvörðunar verið haldin þeim annmarka að tiltekin lögbundin sjónarmið, s.s. samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019, sbr. 2. mgr. 18. gr. laganna, hafi ekki verið tekin til sérstakrar skoðunar eða rannsóknar af hálfu BST þrátt fyrir að slíkt hefði verið til þess fallið að tryggja að málið yrði upplýst með fullnægjandi hætti.

(15) Með vísan til þessa óskaði BST eftir því með bréfi dags. 9. apríl 2025 að ÍSP veitti upplýsingar um kostnaðargrundvöll og tölulegar forsendur þeirra breytinga á skilmálum afsláttar vegna bréfa og magnpósts sem birtar voru með tilkynningu á heimasíðu fyrirtækisins hinn 28. júní 2024 og rökstyðji jafnframt það kostnaðarlega hagræði sem aukið umfang afsláttar felur í sér. Þá var óskað eftir gögnum sem lúta að þessu, þar með töldu kostnaðarlíkani félagsins.

(16) Í ljósi niðurstöðu úrskurðarnefndar um að BST hafi borið að veita kærendum aðilastöðu við meðferð málsins hjá stofnuninni var þeim send tilkynning um að BST myndi taka málið fyrir að nýju og afrit af upplýsingabeiðni stofnunarinnar til ÍSP.

(17) Greinargerð ÍSP vegna úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 5/2025, ásamt fylgigögnum, barst BST með tölvuskeyti dags. 2. júní 2025. BST sendi greinargerðina til kæranda með tölvuskeyti dags. 4. júní 2025 og bað um að athugasemdum yrði skilað til stofnunarinnar innan 30 daga. Hörður Felix Harðarson lögmaður, f.h. PM óskaði eftir framlengdum fresti til 15. júlí 2025 vegna sumarleyfa, sem BST féllst á og umsögn PM barst með tölvuskeyti þann dag.

(18) Ekki hefur borist umsögn eða athugasemdir frá Burðargjöldum þegar þetta er ritað en þ. 17. júlí 2025 bárust athugasemdir Póstdreifingar ehf., (hér eftir nefnd PD) ásamt fylgiskjöllum (16), við málsmeðferð BST og greinargerð ÍSP frá 30. maí sl. frá Herði Felix Harðarsyni lögmanni en gögnin höfðu ekki sérstaklega verið send PD.

4. GREINARGERÐ ÍSLANDSPÓSTS OHF

(19) Í greinargerð ÍSP dags. 30. maí 2025 er vísað til bréfs BST frá 9. apríl sama ár þar sem farið var fram á frekari skýringar á þeirri breytingu sem gerð var á skilmálum félagsins vegna magnpósts, sbr. tilkynningu á heimasíðu ÍSP þ. 28. júní 2024, sem og nánar tilgreindra kafla og málsgreina í úrskurði ÚFP í máli nr. 5/2024 vegna ákvörðunar BST Á-10/2024.

(20) Vísað var til málsgreinar 113 þar sem segir eftirfarandi:

ÍSP telur að tölulegar forsendur, miðað við tvenns konar aðferðafræði, um kostnað félagsins af einstökum vörum, sýni að gjaldskrá félagsins ráðist af kostnaðarlegum forsendum. Ljóst sé að svigrúm ÍSP til að veita afslætti sé orðið takmarkað í dag. BST hafi aðgang að kostnaðarbókhalddi ÍSP og telur félagið stofnunina vafalaust hafa litið til þessara talna við sína rannsókn og yfirferð málsins. Þannig byggji afsláttarskilmálar ÍSP á kostnaðarlegum forsendum og greining hafi farið fram á þeim. ÍSP segir að Póstmarkaðurinn eigi ekki rétt til að tjá sig um einstakar tölur eða útreikninga enda hafi slíkt aldrei tíðkast þar sem um gögn sé að ræða sem njóti trúnaðar. Þá eru ítrekuð sjónarmið um að bréfpóstur innanlands sé því sem næst að hverfa þar sem aðrar leiðir séu nýttar til samskipta við viðskiptavini í ríkari mæli, m.a. muni íslenska ríkið hætta að senda bréf á árinu 2025. Þessar breytingar muni hafa áhrif á alla aðila á póstmarkaði og kærandi sé þar ekki undanskilinn. Þá eru sjónarmið ÍSP ítrekuð um að hagræði félagsins af magnviðskiptum sé nú hverfandi. Ef fram haldi sem á horfir sé möguleiki á að sérstakir afslættir verði felldir alveg niður og sama einingarverð látið gilda fyrir alla aðila sem senda bréf. Hrun í magni og afleidd áhrif þess hafi afleiðingar fyrir alla á markaðnum hvort sem um dreifingar- eða söfnunarmarkað sé að ræða.

(21) Jafnframt var vísað til mgr. 172 – 174 þar sem úrskurðarnefnd segir:

172. Áhrif þeirra breytinga sem eru til umfjöllunar í máli þessu hljóta hins vegar, eðli málsins samkvæmt, að verða þau að ÍSP mun veita afslætti í ríkara mæli en áður þar sem lágmarksföldi til að njóta afsláttar hefur verið lækkaður umtalsvert og tímabil til útreiknings afslátta verið fært frá stakri afhendingu yfir í heilan mánuð hverju sinni. Kostnaður ÍSP af magnpósti mun þar af leiðandi óhjákvæmilega aukast vegna aukins umfangs afslátta frá fyrri skilmálum magnafslátta.

173. Í forsendum BST er, þrátt fyrir framangreint, ekki vikið að þýðingu raunkostnaðar við að veita þjónustu innan alþjónustu, sbr. 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2018, fyrir niðurstöðu málsins. Þá er ekki vikið að því hvaða marki niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar geti talist í samræmi við hverfandi hagræði af móttöku magnpósts í ljósi fækkunar bréfpósta, í samræmi við rökstuðning ÍSP með tilkynningu um breytingar, dags. 28. júní 2024. Þannig verður ekki séð að BST hafi leitast eftir því að afla upplýsinga við meðferð málsins með það að markmiði að upplýsa hugsanlegt misræmi um þau kostnaðarsjónarmið sem ákvörðunin byggði á.

174. Að mati nefndarinnar verður ekki ráðið af niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar að BST hafi aflað þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar voru til að beita þeim málefnalegu sjónarmiðum sem hin kærða ákvörðun átti að byggja á, með hliðsjón af lagagrundvelli málsins, sbr. 17. og 18. gr. laga nr. 98/2019. Þannig var rannsókn hinnar kærðu ákvörðunar haldin þeim annmarka að tiltekin lögbundin sjónarmið, s.s. samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019, sbr. 2. mgr. 18. gr. laganna, voru ekki tekin til sérstakrar skoðunar eða rannsóknar af hálfu BST þrátt fyrir að slíkt hefði verið til þess fallið að tryggja að málið yrði upplýst með fullnægjandi hætti.

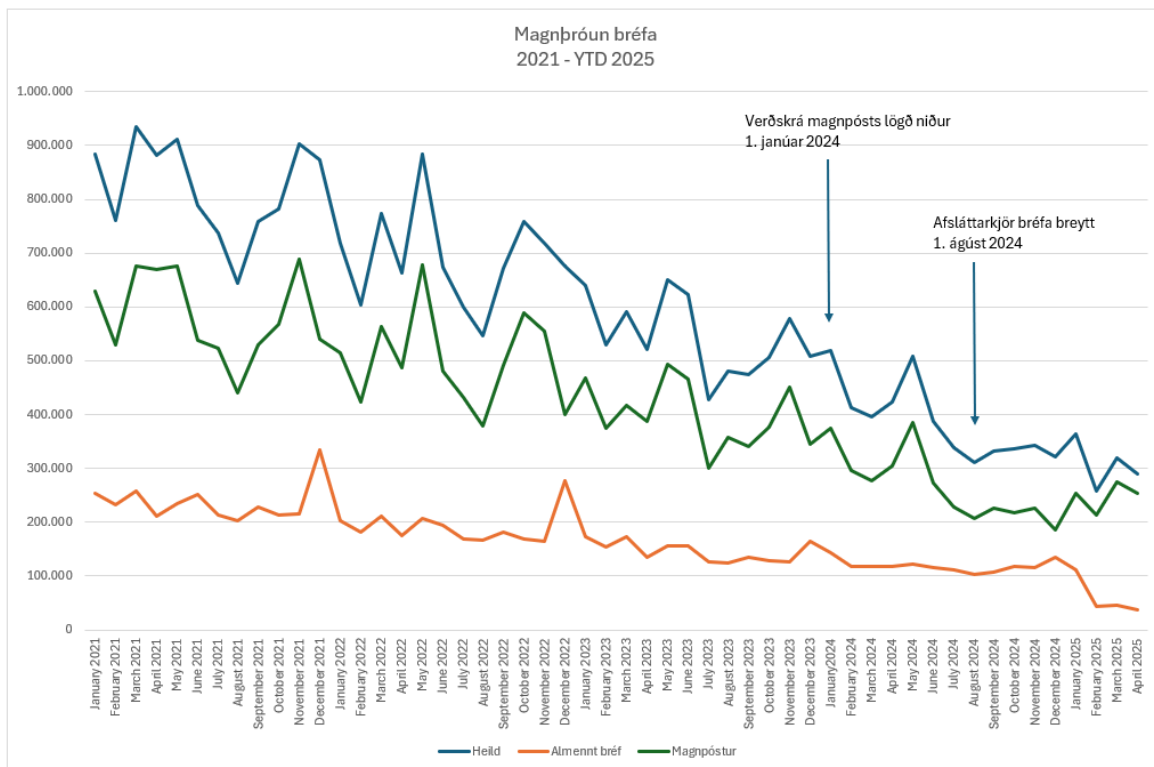
(22) Og til mgr. 177-178 þar sem segir eftirfarandi:

177. ÍSP tók sérstaklega fram í röksemdum sínum til BST að hagræði félagsins af magnpósti sé í dag orðið hverfandi. Þar af leiðandi hafii verið nauðsynlegt að gera breytingar á gildandi afsláttarkjörum eftir því sem magnið hefur farið minnkandi. Tilgangurinn sé fyrst og fremst sá að afslættir endurspegli mögulegt hagræði ÍSP af viðskiptum við söfnunaraðila eða stóra sendendur. Þá er stefnt að því af hálfu fyrirtækisins að stórir sendendur eða söfnunaraðilar afhendi bréfpóst án óþarfa tafa, sem stafi af vilja til að njóta magnafslátta hjá ÍSP. Úrskurðarnefndin dregur þann rökstuðning ÍSP ekki í efa.

178. Í rökstuðningi BST er hins vegar ekki að nokkru marki greint frá því hvort hagræði af starfsemi söfnunaraðila, eða skortur þar á, hafi haft áhrif á efnislega niðurstöðu málsins og, ef svo er, að hvaða marki. Þá er ekki tekin afstaða til þess hvernig röksemdir ÍSP, um takmarkað hagræði af vinnu söfnunaraðila, samræmist veitingu afslátta í auknu magni umfram það sem áður var.

(23) ÍSP vísar til þess að, eins og fram hafi komið í fyrri röksemdum félagsins, svigrúm til þess að veita afslætti hafi farið minnkandi á undanförunum árum, m.a. í takt við minnkandi magn, sbr. sú breyting sem gerð var 1. janúar 2024, þegar sérstök magngjaldskrá var lögð niður. Póstlagt magn á dag er þannig einungis brot af því sem áður var, sem eðli málsins samkvæmt hefur dregið úr hagræði við vinnslu magnpósts. Reiknað vinnsluhagræði við móttöku magnpósts, sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 16/2012, hafi þó verið ein meginástæðan fyrir veittum afsláttum á sínum tíma, sjá nánar fyrri skýringar ÍSP.

(24) ÍSP segist engu að síður hafa talið rétt að áfram séu gefnir afslættir á grundvelli magns sem póstagt er inn í kerfi ÍSP, sbr. 5. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu, fyrir söfnunaraðila og aðra sendendur. Á mynd hér að neðan má sjá hver magnþróun bréfa hjá ÍSP hefur verið á undanförunum árum og hvernig skiptingin hefur verið á milli almennra bréfa og magnpósts.



Af myndinni má einnig ráða að magnpóstur í kerfum ÍSP hefur minnkað um 43% frá því að umræddir afsláttarskilmálar voru samþykktir af stjórn ÍSP.

(25) Vegna veittra afslátta tekur ÍSP fram að við undirbúning þeirra breytinga sem gerðar voru í byrjun ágúst 2024 höfðu útreikningar félagsins sýnt að breytingin myndi hafa óveruleg áhrif á veitta afslætti í heild, en dreifing veittrar afslátta gæti breyst. Vegna ógildingar á ákvörðun BST nr. Á-10/2024, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar nr. 5/2024 tók ÍSP saman samanburð á veittum afsláttum fyrir og eftir þær breytingar sem gerðar voru. Samantektin sýnir að um litla (innan við 1%) aukningu er að ræða.

(26) ÍSP telur að breytingin á veittum afsláttum sé því ekki af þeirri stærðargráðu, að það geti kallað á inngrip af hálfu BST á grundvelli 3. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu, sbr. niðurstaða úrskurðarnefndar í máli nr. 2/2021, en þar segir í málsgrein 202:

„Telur úrskurðarnefndin ekki ástæðu til að endurskoða mat PFS um að meira þurfi en 2-5% niðurfellingu á þeim heildarafsláttum sem gefnir voru fyrir breytta gjaldskrá til að nýta heimild til að krefjast sérstakrar kostnaðargreiningar. Var því ekki ástæða fyrir PFS að beita þeim heimildum sem felast í 3. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019, um pósthjónustu.“

(27) ÍSP vísar til þess að við meðferð málsins hjá úrskurðarnefnd hafi félagið gert grein fyrir forsendum þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á undanförunum árum, sjá einkum málsgreinar 80 til 84, í úrskurði nefndarinnar. Einn aðaltilgangur breytinganna sem gerðar voru í byrjun ágúst 2024 hafi verið að fá fram jafnara flæði í vinnslunni sem reynslan hafi sýnt að hafi gengið eftir.

(28) Einnig vísaði ÍSP til þess að með breytingunum var einnig ætlunin að fá póst fyrir og jafnar inn í vinnsluna og ná þannig fram auknu hagræði. Samhliða myndu gæði þjónustunnar gagnvart þeim fyrirtækjum sem senda póst til sinna viðskiptavina, sem söfnunaraðilar þjóna, aukast. Eldri afsláttarkjör leiddu orðið til þess að pósti var safnað saman út í bæ, í nokkra daga, þar til tilskyldu magni til að fá hæstu afsláttarkjör var náð. Með breytingunum á afsláttarkjörunum var því einnig ætlunin að gera þetta vinnulag, sem leiddi orðið af fyrri afsláttarskilmálum óþarft, enda erfitt að sjá að það þjóni hagsmunum markaðarins í heild.

(29) ÍSP vísar til gagna og endurgjafar sem borist hefur frá notendum þjónustunnar eftir að breytingarnar tóku gildi og að hún verði ekki túlkuð öðruvísi en að þær breytingar sem gerðar voru á afsláttarfyrirkomulagi ÍSP styðji við að póstur verði áfram „framleiddur“ hér á landi í einhverju magni, sem ætti að nýtast markaðnum í heild sinni. Jafnframt væru breytingarnar til þess fallnar að auka gæði bréfadreifingar og yrði ekki séð annað en að það hafi tekist að einhverju marki, sbr. þau sjónarmið sem koma fram í nefndri endurgjöf.

(30) Vegna mats á raunkostnaði við breytingarnar segir eftirfarandi í greinargerð ÍSP:

Við breytingar á afsláttarskilmálum var horft til eftirfarandi atriða m.a. með hliðsjón af niðurstöðu og umfjöllun í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 2/2021 og þeirrar skyldu sem hvílir á ÍSP að bjóða upp á magngjaldskrá fyrir 50 gr. bréf, sbr. útnefning félagsins sem alþjónustuveitanda.

Til viðbótar við þær skýringar sem þegar hafa komið fram af hálfu ÍSP var litið til eftirfarandi atriða:

- *Kostnaðarbókhalds ÍSP*
- *Raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði*

- Að sérstakt vinnsluhagræði af móttöku mikils magns sé nánast horfið og nauðsynlegt sé að jafna flæði vinnslunnar yfir hvern dag.
- Það afsláttarsvigrúm sem kostnaðarbókhaldið leiddi fram á þeim tíma sem ákvörðunin var tekin.
- Heildstæði afsláttar.
- Að jafnræði sé tryggt, í sambærilegum viðskiptum.
- Að gagnsæi sé tryggt, sbr. birting á skilmálum afsláttar.

Tilgangur breytinganna, eins og áður hefur komið fram, var að tryggja betur flæði bréfa inn í póstmíðstöð, en borið hafði á því að fyrirtæki, einkum söfnunaraðilar væru að safna upp pósti og láta hann bíða, t.d. hjá fyrirtækinu Umslagi, þar til fjöldatölum um hámarksafslátt var náð samkvæmt eldra fyrirkomulagi. Þetta varð til þess að suma daga kom enginn póstur til vinnslu í póstmíðstöð. Með breytingunni var því ætlunin að jafna flæðið inn í vinnsluna og fá þannig inn hliðstætt magn inn í póstmíðstöð á hverjum degi eftir því mögulegt er. Í fylgiskjali má sjá yfirlit sem sýnir að þetta markmið hefur náðst með tilheyrandi hagræði fyrir ÍSP.

Jafnframt liggur fyrir niðurstaða eftirlitsaðila að ÍSP hafi fullt forræði á að móta sitt afsláttarfyrirkomulag, innan þeirra marka sem lög um póstpjónustu setja. Útreikningar ÍSP byggja á kostnaðarlíkani félagsins fyrir árið 2024, að teknu tilliti til endurgjalds ríkisins vegna þjónustu á óvirkum markaðssvæðum.

(31) Að mati ÍSP svara þær viðbótarupplýsingar og skýringar sem fram koma í þessari greinargerð þeim sjónarmiðum úrskurðarnefndar sem fram koma í úrskurði nefndarinnar, sbr. málsgreinar 113. og 172.-174., sem vísað er til í bréfi BST, dags. 9. apríl 2025. Að teknu tilliti til þessara viðbótarskýringa, telur ÍSP ekki forsendur fyrir því að BST beiti t.d. þeim heimildum sem felast í 3. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019, sbr. niðurstaða úrskurðarnefndar í mgr. 202, í úrskurði nefndarinnar nr. 2/2021.

5. ATHUGASEMDIR PÓSTMARKAÐARINS EHF

(32) PM skilaði athugasemdum sínum við greinargerð ÍSP, auk athugasemda við málsmeðferð, þann 15. júlí 2025.

(33) BST mun í þessari umfjöllun birta athugasemdir PM að mestu leyti í beinum tilvitnunum til þess að þær komist til skila á þann hátt sem þeim er ætlað án umorðunar af hálfu stofnunarinnar.

(34) PM gerir alvarlegar athugasemdir við málsmeðferð BST í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndar og telur að með réttu hefðu breytingar ÍSP á skilmálum afsláttar fyrir bréf og magnpóst sem fjallað var um í ákvörðun BST nr. Á-10/2024 átt að falla úr gildi í síðasta lagi við uppkvaðningu úrskurðarins. PM færir

rök fyrir því að með úrskurði úrskurðarnefndar hafi samþykki BST verið felld úr gildi en BST hafi lýst þeirri afstöðu að umræddar skilmálabreytingar ÍSP haldi áfram gildi sínu.

(35) PM er ósammála þessari afstöðu BST og telur ljóst að skilmálabreytingar ÍSP hafi ekki fengið þá meðferð sem lög gera ráð fyrir og ekki uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru í lögum nr. 98/2019. ÍSP hafi því að gengnum úrskurði ÚFP verið óheimilt að beita umræddum skilmálum. Þá telur PM enn fremur ljóst að þeir tímafrestrir sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 séu löngu liðnir. Í kjölfar úrskurðar ÚFP hafi ÍSP átt tvo kosti. Annars vegar að láta staðar numið og sæta því að umræddir skilmálar hafi ekki fengist samþykktir. Hins vegar að freista þess að nýju að leita samþykkis fyrir umræddum skilmálabreytingum með nýrri tilkynningu.

(36) Hafni BST þeirri málsástæðu gerir PM athugasemdir við greinargerð ÍSP og telur hana engan veginn upplýsa um kostnaðargrundvöll umþrættar breytinga á skilmálum afsláttar fyrir almenn bréf og magnpóst eins og mælt var fyrir um í úrskurði úrskurðarnefndar.

5.1. ATHUGASEMDIR UM GJALDSKRÁ ÍSP OG RAUNKOSTNAÐ

(37) Um þetta efni segir í athugasemdum PM:

Eins og réttilega er lagt til grundvallar í áðurnefndum úrskurði ÚFP liggur fyrir að áhrif þeirra skilmálabreytinga sem deilt er um í málinu eru þær að ÍSP mun eftirleiðis veita magnafslætti í ríkara mæli en áður. Lágmarksfjöldi bréfa til að njóta afsláttar hefur verið lækkaður umtalsvert og tímabil til útreiknings afsláttar miðast við heilan mánuð hverju sinni í stað stakra afhendinga áður. Af þessu leiðir að kostnaður ÍSP af magnpósti mun óhjákvæmilega aukast. Að mati umbjóðanda míns er í þessu sambandi nauðsynlegt að horfa til þess að gjaldskrá ÍSP fyrir bréfaþótt hefur til fjölda ára verið verulega undirverðlögð. ÍSP hefur til fjölda ára ekki uppfyllt þá skyldu sem lögð er á fyrirtækið í 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 að haga gjaldtöku fyrir alþjónustu til samræmis við raunkostnað að teknu tilliti til hæfilegs hagnaðar. Umtalsvert tap hefur verið af rekstrinum sem bætt hefur verið með fjárframlögum frá íslenska ríkinu. Hefur þetta óhjákvæmilega leitt til röskunar á samkeppnismörkuðum. Með þeim breytingum á afsláttarskilmálum fyrir magnpóst sem hér eru til umfjöllunar eykst undirverðlagningin óhjákvæmilega, í andstöðu við skýr ákvæði laganna. Umbjóðandi minn telur rétt að vekja athygli á nokkrum staðreyndum um þetta efni.

Óvirk markaðssvæði

Með ákvörðun BST nr. Á-14/2023 voru óvirk markaðssvæði endurskilgreind. Í stað þess að miðað væri við talningu á póstlúgum við mat á virkni markaðssvæða var tekið mið af

athugasemdom alþjónustuveitanda um að tap væri af þjónustunni á svæðum sem féllu undir virk markaðssvæði. Í mgr. 25 í ákvörðuninni segir: „Afleiðing þessa sé tap á dreifingu bréfa á svæði sem hingað til hefur verið skilgreint sem virkt markaðssvæði með tilliti til bréfadreifingar. ÍSP hafi borið þann kostnað hingað til en telur óhjákvæmilegt að skilgreiningum á virkum og óvirkum markaðssvæðum verði breytt að því er varðar dreifingu á bréfum innan alþjónustu.“ **Með að af** (svo) ákvörðun BST var öll landsbyggðin skilgreind sem óvirkt markaðssvæði án þess fram færi sjálfstætt mat. Eingöngu var byggt á því að um tap væri að ræða þjónustunni hjá alþjónustuveitanda. Ef tap var á alþjónustunni á virkum markaðssvæðum bendir það til að gjaldskráin hafi ekki uppfyllt skilyrði laganna um raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Í ákvörðun BST nr. Á-1/2025, sem Íslandspóstur ohf. vísar til í svörum sínum, fyrirtækinu veitt 35 m.kr. viðbótarframlag. Í megin rökstuðningi ÍSP fyrir beiðni um aukin fjárframlög, sem barst BST þann 30. janúar 2025, kemur fram að tapið megi rekja til samkeppni í dreifingu bréfaþósts: Umsóknin 15. nóvember 2024 gekk út frá tímamælingum ársins 2023 og áætlun um magn síðustu þrjá mánuði ársins. Stuðlar og magn var uppfært miðað við tímamælingar 2024. Vegna fækkunar á bréfum, umfram það sem áætlanir gerðu ráð fyrir (sem má rekja til samkeppni í bréfum sem jókst síðustu þrjá mánuði ársins) leiðir til þess að kostnaður við dreifingu hvernar einingar er hærri en gert var ráð fyrir í umsókn félagsins, þann 15. nóvember.“ Þetta staðfestir að gjaldskrá bréfaþósts hefur ekki tekið mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði sbr. ákvæði 3. mgr. 17. gr. Þá verður ekki séð hvernig það samræmist lögum um pósthjónustu að alþjónustuveitanda sé veitt fjárframlög vegna svæða þar sem ríkir virk samkeppni.

Sama verð um allt land

Í ákvörðun BST nr. Á-1/2025 er í mgr. 55 að finna umfjöllun BST um gjaldskrá bréfa en þar segir m.a.: „Breytingin á úthlutun kostnaðar innan kostnaðarlíkans ÍSP hefur m.a. leitt til þess að kostnaður félagsins vegna dreifingar á köldum svæðum er stærri hluti hreins kostnaðar en áður, sbr. ákvörðunarorð. Verð almennra bréfa (að 50. gr.) innan alþjónustu skal vera hið sama um allt land sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu. ÍSP er því ekki mögulegt að öllu leyti að bregðast við tekjufalli tengdu bréfadreifingu með hækkun verðs og sú staðreynd endurspeglar nú einnig betur í kostnaðarlíkani félagsins.“

Ekki verður séð í hverju sá ómöguleiki liggur sem BST vísar til og ljóst að gjaldskrá bréfa skal taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Í þessu samhengi er rétt að benda á að kvöð um sama verð um allt land á eingöngu við um gjaldskrá bréfa 0-50 gr. Þrátt fyrir tilvísanir til óvirkni laga og ómöguleika þá hefur ÍSP getað boðið sama

verð um allt land á bréfum þyngri en 50 gr. Sama gildir um samkeppnisaðila fyrirtækisins sem er með sama verð um allt land á öllum bréfasendingum.

Viðráðanlegt verð

Í 1. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 segir að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna. BST hefur hingað til ekki skilgreint hvað sé viðráðanlegt verð. Hins vegar er í ákvörðunum stofnunarinnar ítrekað vísað til þess að verðið sé viðráðanlegt.

Á sama tíma liggur fyrir að tap sé á bréfasendingum og alþjónustuaðila bætt það, þrátt fyrir að ekki hafi komið til þess að BST hafi ákvarðað verðpak á grundvelli 1. mgr. 17. gr. laganna. Það er ekki hlutverk ÍSP að setja verðpak á gjaldskrár innan alþjónustu heldur BST. Íslandspósti ohf. ber einfaldlega að verðleggja þjónustuna í samræmi við það grunnviðmið sem löggin kveða á um, þ.e. raunkostnað við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þessi framkvæmd leiðir í raun til þess að ÍSP getur undirverðlagt þjónustu á samkeppnismarkaði og útvegað sér fé úr ríkissjóði til að mæta tapinu.

Visitöluhækkun

Með ákvörðun BST nr. A-2/2025 var samþykkt 5,17% hækkun á gjaldskrá ÍSP fyrir almenn bréf innanlands. Í ákvörðuninni er fjallað um eftirlitshlutverk BST og vísað til þess að við mat á gjaldskrár innan alþjónustu skuli stofnunin líta til viðmiða laga um viðráðanleika gjaldskrár og að hún skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Vísað er til ákvörðunar BST nr. A-14/2023 og að óvirk markaðssvæði bréfa hafi verið útvíkkuð vegna mikillar fækkunar bréfasendinga. Með ákvörðuninni voru 36,4% af heildinni skilgreind sem óvirk markaðssvæði en var um 15% áður. Eins og áður segir þá liggur fyrir að ekki fór fram sjálfstætt mat á virkum og óvirkum markaðssvæðum með hliðsjón af lögum um pósthjónustu. Fram kemur að hugtakið „viðráðanlegt verð“ hafi komið nokkrum sinnum til skoðunar hjá stofnuninni og vísað til umfjöllunar því tengt: „BST gerði nokkrar tilraunir til að nálgast hugtakið „viðráðanlegt“ verð. Ekki fannst nein ein aðferð sem hægt væri að nota til að slá því föstu hvenær verð hættir að vera viðráðanlegt og stendur leit því enn yfir.“ Svo segir: „Með tilliti til ofangreindrar umfjöllunar verður ekki séð að neina niðurstöðu sé að finna í fljótu bragði um það hvað getur talist viðráðanlegt verð. Á meðan að neytendur nýta sér þjónustuna og ekki er hávær umræða í þjóðfélaginu um að þjónusta ÍSP sé orðin svo dýr að hún hafi veruleg áhrif í heimilisbókhaldinu, verður sú ályktun dregin að gjaldskrá ÍSP sé viðráðanleg þangað til annað kemur í ljós eða nánari skilgreining sé sett um viðráðanlegt verð. Hvort það verður síðar gert af hálfu erlendra aðila eða stjórnvalda hérlandis verður tíminn að leiða í ljós.“

Í tilkynningu ÍSP í málinu var lögð rík áhersla á að gjaldskrá bréfa verði ekki slitin úr samhengi við alþjónustukostnað félagsins, í mgr. 27 segir: „ÍSP leggur áherslu á að samkvæmt ákvörðun PFS nr. 13/2020, eins og henni var breytt með ákvörðun BST nr. Á-14/2023 var m.a. komist að þeirri niðurstöðu að ÍSP myndi, útnefningar, ekki veita þjónustu á tilteknum stöðum og/eða veita annarskonar eða breytta þjónustu ef fyrirtækið gæti lagt hefðbundin viðskiptasjónarmið til grundvallar. Gjaldskrá félagsins fyrir almenn bréf líkt og aðrar gjaldskrár innan alþjónustu verður því ekki slitin úr samhengi við alþjónustukostnað félagsins, sbr. ákvörðun BST nr. A- 1/2025.

Í framhaldi af fyrirspurn BST staðfesti ÍSP að „í þeirri hækkun sem tilkynnt var þann 28. febrúar 2025 er eingöngu tekið mið af hækkun verðlags en ekki litið til annarra þátta, s.s. fækkun bréfa.“ Svo segir: „ÍSP telur því réttast að hafa hækkunina hóflega og taka mið af hækkun vísitölu.“

Í samantekt og rökstuðningi BST í ákvörðuninni segir í mgr. 37: „Eins og gerð er grein fyrir hér að ofan skal gjaldskrá innan alþjónustu uppfylla ákveðin viðmið sem sett eru í 17. gr. laga um póstpjónustu. Í fyrsta lagi skal hún vera viðráðanleg fyrir notendur, sbr. 1. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu og í öðru lagi skal hún taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði sbr. 3. mgr. greinarinnar.“

Í mgr. 39 segir: „BST telur að ekki verði séð að aðrar aðferðir (sem taldar eru upp í 6. mgr. 17. gr.) séu betur til þess fallnar að reikna út eða ákvarða verð á vörum innan alþjónustu en kostnaðarlíkan ÍSP.“

Þrátt fyrir ofangreint gerir BST ekki athugasemd við að tilkynnt hækkun ÍSP taki eingöngu mið af hækkun verðlags en ekki litið til þeirra grunnviðmiða sem fram koma í 17. gr. laganna.

Í mgr. 40 segir: „Verðhækkunir á þjónustu vegna almennra bréfa innan alþjónustu samkvæmt hinni nýju gjaldskrá fyrirtækisins eru í samræmi við þróun verðlags og heilt yfir telur BST að gjaldskrárbreytingar endurspegli því þá raunkostnaðarhækkun sem hefur orðið við að veita þjónustuna.

Þróun verðlags (raunkostnaðarhækkun) og raunkostnaður við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði eru ólíkir hlutir. Það blasir við að með því að taka ekki tillit til annarra þátta s.s. fækkunar bréfa þá er ekki verið að byggja á kostnaðarlíkani né ófrávíkjanlegu skilyrði sem fram kemur í 3. mgr. 17. gr. Eingöngu er miðað við huglægt mat stjórnenda ÍSP um að hafa hækkunina „hóflega“ í stað þess að fara að ákvæði laganna.

(38) PM vísar um framangreint efni enn fremur til minnisblaðs Markarinnar lögmannsstofu hf. frá 18. september 2023, sem og til nýlegrar samantektar dr. Gunnars Haraldssonar hjá Intellecton. PM telur ljóst að gjaldskrá ÍSP fyrir bréfaþóst sé verulega undirverðlögð og af þeim sökum í andstöðu við ákvæði 17.

gr. laga nr. 98/2019. Þær breytingar á afsláttum vegna magnpósts sem ÍSP hefur lagt til munu auka enn á kostnað fyrirtækisins og leiða til aukins taprekstrar.

5.2. ATHUGASEMDIR PM UM SVAR ÍSLANDSPÓSTS OHF. VIÐ UPPLÝSINGABEIÐNI BST

(39) PM fjallar í erindi sínu um forsendur úrskurðar ÚFP og vísar til umfjöllunar nefndarinnar í mgr. 172-174 sem áður hafa verið raktar og rekur að í bréfi BST til ÍSP frá 9. apríl 2025 hafi verið vísað til þessarar umfjöllunar ÚFP og þess óskað að ÍSP veiti upplýsingar um „kostnaðargrundvöll og tölulegar forsendur þeirra breytinga á skilmálum afsláttar vegna bréfa og magnpósts sem tilkynntar voru birtingu á heimasíðu fyrirtækisins hinn 28. júní 2024 og rökstyðji jafnframt það kostnaðarlega hagræði sem aukið umfang afslátta felur í sér.“ Þá hafi BST jafnframt óskað eftir gögnum sem lúta að þessu, þar með töldu kostnaðarlíkani.

(40) PM telur ljóst að greinargerð ÍSP frá 30. maí sl. sé engan vegin til þess fallin að varpa nánara ljósi á kostnaðargrundvöll, tölulegar forsendur eða ætlað kostnaðarlegt hagræði af umræddum skilmálabreytingum. Engin gögn eru afhent um kostnaðargrundvöllinn eða tölulegar forsendur skilmálabreytinganna. Engin tilraun er gerð til að rökstyðja það kostnaðarlega hagræði sem aukið umfang afslátta á að hafa í för með sér. Ekki er afhent kostnaðarlíkan sem gæti varpað einhverju ljósi á forsendur breytinganna en þess í stað vísað með almennum hætti til gagna sem afhent voru í tengslum við ákvörðun BST nr. Á-1/2025. Að mati PM eru þegar af þessari ástæðu engar forsendur til annars en að hafna umræddum skilmálabreytingum.

(41) Ítarlegar athugasemdir PM:

Kostnaðargrundvöllur og tölulegar forsendur breytinga á skilmálum afslátta

Í greinargerð ÍSP er leitast við að gera lítið úr áhrifum skilmálabreytinganna á kostnað af rekstri fyrirtækisins. Í því sambandi er því haldið fram að útreikningar hafi leitt í ljós að með breytingunum hafi afslættir í reynd einungis aukist um 0,9%. Óljóst er með öllu á hverju þeir útreikningar eru reistir eða hvernig hrapað er að þeirri ályktun. Staðreynd málsins er hins vegar sú að með breytingunum eru afslættir veittir í mun „ríkara mæli“ en áður og að kostnaður ÍSP mun „óhjákvæmilega aukast“ við þessar breytingar, svo notuð séu orð ÚFP. Þetta gefur auga leið þegar horft er til þess að afsláttur er nú veittur við afhendingu 100 bréfa í stað 500 áður og að póstnotendur njóta nú afsláttar á grundvelli magns á mánaðargrundvelli í stað stakra afhendinga áður. Augljóst er að kostnaður ÍSP mun aukast við þessar breytingar.

Vert er að hafa í huga að kostnaður ÍSP af breytingunum á eftir að aukast umtalsvert, verði þessar breytingar staðfestar af BST. Fjölmargir stærri póstnotendur hafa enn sem komið er

haldið tryggð við söfnunaraðila á meðan beðið er endanlegrar niðurstöðu í þessu máli. Af því leiðir að afslættir vegna þess magns sem söfnunaraðilar búa yfir hefur ekki aukist enn sem komið er. Það mun hins vegar breytast um leið og starfsemi söfnunaraðila leggst af, sem er án nokkurs vafa það markmið sem að er stefnt með umræddum breytingum. Þá leiðir af breytingunum að fjöldi smærri aðila sem ekki uppfyllti afsláttarskilyrði áður nýtur nú aukinna afsláttá á grundvelli magns í hverjum mánuði.

Í þessu sambandi er áhugavert að vekja athygli BST á því að í ársskýrslu ÍSP vegna ársins 2023, sem birt var á vormánuðum 2024, var að finna svofellda umfjöllun: „Íslandspóstur hefur hafið samtal við Samkeppniseftirlitið um niðurfellingu sáttarinnar með tilliti til breytinga á markaðnum frá því hún var gerð. Þar er vísað til niðurfellingar á einkarétti ríkisins, hruns á bréfamarkaði innanlands, að dreifingu fjölpósts hefur verið hætt, **söfnunarmarkaður á útleið...**“ (áhersla undirritaðs)

Með öðrum orðum þá liggur fyrir að í aðdraganda skilmálabreytinganna, sem tilkynntar voru á heimasíðu ÍSP í júní 2024, hafði ÍSP þegar gert Samkeppniseftirlitinu grein fyrir því að söfnunaraðilar væru að hætta starfsemi. Ljóst er að þær upplýsingar komu a.m.k. ekki frá umbjóðanda mínum enda var honum ekki kunnugt um endalok starfseminnar á þeim tíma. Þetta sýnir hins vegar að stjórnendur ÍSP gerðu sér vel grein fyrir því hverjar afleiðingar skilmálabreytinganna yrðu, þ.e. að starfsemi söfnunaraðila yrði útrýmt. Umbjóðandi minn telur augljóst að sá var tilgangurinn, þ.e. að stuðla að því að póstnotendur efndu til beins viðskiptasambands við ÍSP í stað þess að notast við þjónustu söfnunaraðila. Í því sambandi skipti sýnilega engu þótt kostnaður ÍSP myndi aukast umtalsvert við nýtt afsláttarfyrikomulag.

Önnur afleiðing þessara breytinga, og ekki síður mikilvæg fyrir ÍSP, er að með beinu viðskiptasambandi við póstnotendur og tryggðarafsláttum er stigið stórt skref í að útiloka einnig samkeppni í dreifingu bréfaþósts. Ef þessar breytingar verða staðfestar af BST mun afleiðingin verða sú að póstur mun framvegis berast til ÍSP í fjölmörgum smærri sendingum í litlu magni, í stað stærri og færri sendinga áður. Afleiðingin er óhjákvæmilega sú að kostnaður við vinnslu og flokkun póstsendinga eykst. Fullyrðingar um hið gagnstæða standast ekki nokkra skoðun. Í því sambandi er vert að hafa í huga að afkastageta póstflokunarvéla ÍSP er slík að engar tafir verða við flokkun stærri sendinga. Eðli málsins samkvæmt hefur ÍSP ekki fært fram neinar greiningar eða upplýsingar um kostnaðargrundvöll breytinganna sem skýrt gætu eða réttlætt þess ákvörðun. Engin tilraun er gerð til að rökstyðja skilmálabreytingarnar, og þá auknu afslætti sem þeim fylgja óhjákvæmilega, á grundvelli lögbundinna sjónarmiða skv. 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019.

Ein helsta röksemd ÍSP fyrir breytingunum virðist vera sú að þær stuðli að auknu þjónustustigi við notendur, þ.e. að póstur komist fyrr til skila ef afslættir eru ekki bundnir við tiltekið magn við hverja afhendingu. Umbjóðandi minn gerir verulega athugasemd við þessa framsetningu ÍSP. Í fyrsta lagi er mikilvægt að hafa í huga að það er ekki hlutverk ÍSP að hlutast til um það með hvaða hætti póstur verður til eða frá hverjum hann kemur. Póstnotendum er frjálst, ef þeir svo kjósa, að eiga viðskipti við söfnunaraðila. Jafnvel þótt af því leiddi, sem er ekki reyndin, að lengri tími liði frá því að póstur verður til og þar til hann berst ÍSP þá er það ÍSP með öllu óviðkomandi. Póstnotendum og söfnunaraðilum er fullkomlega frjálst að haga viðskiptum sínum með þeim hætti sem þeir kjósa.

Í öðru lagi er ljóst að við mat á áhrifum skilmálabreytinganna á kostnað ÍSP ber alfarið horfa til kostnaðar af rekstri ÍSP en ekki viðskiptavina eða annarra ótengdra fyrirtækja. Það vekur því furðu, en þó í samræmi við málefnalega fátækt greinargerðarinnar, að ÍSP skuli vísa til samskipta við fyrirtækið Umslag. Vísað er til þess fyrirtækið Umslag telji skilmálabreytingarnar hafa virkað vel fyrir það fyrirtæki, sem starfar við prentþjónustu. Í þessu sambandi er vert að minna á að Umboðsmaður Alþingis hefur áður fundið að því að eftirlitsaðilar (Póst- og fjarskiptastofnun) hafi í greiningum á hagræði af starfsemi ÍSP horft til starfsemi annarra fyrirtækja. Í bréfi umboðsmanns Alþingis til Póst- og fjarskiptastofnunar dags. 14. febrúar 2014 segir m.a.: „Ég bendi á í þessu sambandi að samkvæmt 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 bar stofnuninni fyrst og fremst að líta til kostnaðarhagræðis Íslandspósts ohf. en ekki kostnaðar af starfsemi Póstmarkaðarins ehf. eða hvernig félagið hagaði starfsemi sinni að öðru leyti.“

Rétt er að taka fram að umbjóðandi minn hefur aldrei látið póst safnast upp á gólfum Umslags. Umbjóðandi minn sækir póst þar daglega. Viðskiptasamband Umslags og keppinautar umbjóðanda míns, Burðargjalda, kann að vera annars eðlis en tengsl eru á milli þessara tveggja fyrirtækja. Ef það fyrirkomulag sem virðist hafa verið við lýði hjá Umslagi og Burðargjöldum veldur einhverjum vandkvæðum í starfsemi Umslags getur fyrirtækið einfaldlega hætt að bjóða upp á þá þjónustu. Í þriðja lagi er ástæða til að vekja athygli á því að allt tal ÍSP um tafir eða ætlað aukið þjónustustig við notendur með umræddum skilmálabreytingum skýtur vægast skökku við þegar horft er til háttsemi fyrirtækisins sjálfs. ÍSP hefur ávallt þann háttinn á að láta magnpóst frá söfnunaraðilum bíða næsta dags í stað þess að flokka hann á móttökudegi. Fyrir því eru ekki neinar sjáanlegar skýringar. Þá hefur ÍSP fækkað dreifingardrögum úr 5 í 2. Það er því augljóslega hreinn fyrirláttur að breyttu fyrirkomulagi afsláttá sé ætlað að hraða dreifingu bréfaþósts eða auka þjónustu við notendur.

Kostnaðarlegt hagræði sem aukið umfang afsláttá felur í sér

Engin atлага er gerð að því í svörum Íslandspósts ohf. að rökstyðja kostnaðarlegt hagræði sem aukið umfang afsláttar á að hafa í för með sér. Þvert á móti liggur fyrir að breytingunum fylgir óhjákvæmilega aukinn kostnaður án nokkurs sjáanlegs hagræðis. Í þeim efnum nægir einfaldlega ekki fyrir ÍSP að halda því fram, án gagna eða nokkurs útreiknings, að breytingarnar hafi í för með sér kostnaðarlegt hagræði. Þá stoðar ekki fyrir ÍSP að vísa til þess að fyrirtækið hafi fullt forræði á að ákveða fyrirkomulag afsláttar. Skilmálarnir þurfa ávallt að uppfylla skilyrði laga nr. 98/2019, rétt eins og áréttað er skilmerkilega í úrskurði ÚFP í máli nr. 5/2024, sbr. framangreinda tilvísun til þess úrskurðar.

Skilmálarnir þurfa einnig að samrýmast ákvæðum samkeppnislaga. Skilmálar sem auka kostnað af rekstri fyrirtækisins og þar með tap af rekstri fyrirtækisins, sem var ærið fyrir, uppfylla ekki skilyrði laga nr. 98/2019. Þá er augljóst að skilmálabreytingunni er stefnt gegn starfsemi söfnunaraðila og ljóst að hún mun leggjast af verði skilmálarnir staðfestir af BST. Þá eru tryggðarafslættir af þessum toga og krafa um beint reikningssamband við póstnotendur augljóslega einnig til þess fallin að raska samkeppni á dreifingarmarkaði.

6. ATHUGASEMDIR BURÐARGJALDA EHF

(42) Eins og fram kemur í mgr. (17) sendi BST greinargerð ÍSP til kæranda, PM og Burðargjalda með tölvuskeyti 4. júní 2025. Svör bárust ekki frá Burðargjöldum en athugasemdir PM bárust stofnuninni 15. júlí eins og áður segir. BST sendi ítrekun með tölvuskeyti dags. 27. ágúst 2025 en umsögn hefur ekki borist.

(43) Þær athugasemdir sem Burðargjöld hafa fært fram við BST og ÚFP á fyrri stigum málsins eru þó enn hluti þess og tekið er fullt tillit til þeirra við afgreiðslu málsins í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttar, einkum andmæla- og rannsóknarreglu.

7. ATHUGASEMDIR PÓSTDREIFINGAR EHF

(44) Í málsgrein (18) er rakið að PD hafi skilað umsögn um málið þ. 17. júlí 2025. Ekki hafði verið óskað eftir umsögn félagsins um málið enda það ekki með aðilastöðu við meðferð þess. PD er aðskilinn lögaðili, sem ekki er kærandi máls þessa hjá úrskurðarnefndinni, óháð tengslum lögaðilanna PM og PD.

(45) BST hafði ekki sent gögn málsins til PD en í athugasemdum félagsins var engu að síður vísað til gagna, m.a. fyrirspurnar BST til ÍSP og greinargerðar ÍSP sem send var BST í kjölfarið, og þess getið að félagið hafi „fengið afrit“ af gögnunum.

(46) Greinargerð PD er að miklu leyti samhljóða málflutningi PM en verður ekki rakin frekar hér þar sem félagið getur ekki talist hafa aðilastöðu við meðferð málsins. En með sama hætti og varðandi fyrri athugasemdir Burðargjalda hefur verið tekið fullt tillit til þeirra við afgreiðslu málsins í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar.

8. NIÐURSTAÐA BYGGÐASTOFNUNAR

8.1. UM MÁLSMEÐFERÐ

(47) Í úrskurði ÚFP í máli nr. 5/2024 var ákvörðun BST nr. Á-10/2024 felld úr gildi og stofnuninni gert að taka málið til meðferðar að nýju. Í niðurstöðukafla úrskurðarins segir:

152. Af framangreindu verður ekki annað ráðið en að BST hafi verið eða mátt vera ljóst að hagsmunir kæranda af úrlausn málsins hafi verið verulegir, beinir og sérstakir sem veiti þeim aðilastöðu, enda hafi hin kærða ákvörðun verið til þess fallin að hafa íþyngjandi áhrif á hagsmuni kæranda, umfram aðra.

.....

166. Úrskurðarnefndin bendir í þessu sambandi á að þrátt fyrir að hin kærða ákvörðun feli ekki í sér breytingu á eiginlegri gjaldskrá alþjónustuveitanda, þ.e. breytingu á verði eða afsláttarprósentum, þá er um skilmálabreytingu að ræða. Af umræddum skilmálabreytingum leiðir að endanlegur kostnaður viðskiptavina ÍSP, samkvæmt gjaldskrá fyrirtækisins, breytist með auknum magnafsláttum, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019. Bar BST þannig í ljósi eftirlitshlutverks stofnunarinnar að meta hvort ákvörðun ÍSP, um breytingu á skilmálum afslátta vegna magnpósts innan alþjónustu, samræmist meginreglum 17. gr. laga nr. 98/2019, við mat á því hvort breytingarnar samræmist ákvæði 18. gr. laganna, og hvort ástæða hafi verið til inngrips af hálfu BST, þar á meðal að afla nánari upplýsinga, rökstuðnings eða gagna.

.....

169. Í eftirlitshlutverki BST felst að gæta þess að hinir breyttu skilmálar á afsláttargjaldskrá ÍSP vegna magnpósts teljist viðráðanlegir fyrir notendur, að gætt hafi verið jafnræðis, að gjaldskrá alþjónustu taki mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði auk þess sem gjaldskrá skal vera auðskiljanleg og gagnsæi tryggt. Þá þarf að líta til þess hvort afsláttargjaldskrá alþjónustuveitanda fyrir söfnunaraðila og stór fyrirtæki byggist á eðlilegum og sanngjörnum sjónarmiðum, m.a. með tilliti til kostnaðar og samkeppnissjónarmiða, sbr. 6. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019.

174. Að mati nefndarinnar verður ekki ráðið af niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar að BST hafi aflað þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar voru til að beita þeim málefnalegu sjónarmiðum sem hin kærða ákvörðun átti að byggja á, með hliðsjón af lagagrundvelli málsins, sbr. 17. og 18. gr. laga nr. 98/2019. Þannig var rannsókn hinnar kærðu ákvörðunar haldin þeim annmarka að tiltekin lögbundin sjónarmið, s.s. samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019, sbr. 2. mgr. 18. gr. laganna, voru ekki tekin til sérstakrar skoðunar eða rannsóknar af hálfu BST þrátt fyrir að slíkt hefði verið til þess fallið að tryggja að málið yrði upplýst með fullnægjandi hætti.

....

179. Að mati úrskurðarnefndarinnar var BST bæði rétt og skylt að afla upplýsinga, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, og greina frá því í niðurstöðu sinni hvers vegna kostnaðarþættir og hagkvæmni höfðu ekki áhrif á efnislega niðurstöðu stofnunarinnar, einkum í ljósi fyrri ákvarðana BST, röksemda ÍSP og matskenndra ákvæða laga nr. 98/2019. Þannig er rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar haldinn þeim annmarka að þessi sjónarmið voru ekki tekin til nánari umfjöllunar af hálfu BST þrátt fyrir að stofnuninni beri að líta til þeirra við framkvæmd eftirlitshlutverks síns. Rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar er þar af leiðandi ekki fullnægjandi í skilningi 22. gr. stjórnsýslulaga, sem gerir þær kröfur að aðilar máls geti skilið hvers vegna matskennd ákvörðun stjórnvalds varð sú sem raun varð og hvaða rök búi þar að baki.

.....

V.

Samantekt á niðurstöðum

188. Með vísan til alls framangreinds er hin kærða ákvörðun BST nr. Á-10/2024: „Breytingar á skilmálum afsláttar fyrir magnpóst“, dags. 12. ágúst 2024, felld úr gildi og lagt fyrir stofnunina að taka málið til málsmeðferðar að nýju.

189. Það er niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að slíka verulega annmarka hafi verið að finna á málsmeðferð BST að ekki verði hjá því komist að ógilda hina kærðu ákvörðun.

190. Úrskurðarnefndin tekur í ljósi þessa ekki afstöðu til þess hvort skilmálabreyting ÍSP hafi verið í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu, nr. 98/2019.

(48) Með vísan til þessa hefur BST tekið málið til málsmeðferðar að nýju og málsmeðferð stofnunarinnar er rakin í kafla 3 í ákvörðun þessari. Í stuttu máli óskaði BST eftir frekari röksemdum frá ÍSP vegna þeirra breytinga á skilmálum sem gerðar voru í ágúst á síðasta ári, sérstaklega hvað varðaði kostnaðargrundvöll og meint hagræði. ÍSP skilaði greinargerð um málið og BST gaf kærendum málsins

kost á því að gera athugasemdir við hana. Af gefnu tilefni telur BST rétt að taka fram að Burðargjöld gerðu engar athugasemdir við greinargerð ÍSP og lét málið ekki til sín taka frekar, þrátt fyrir að hafa verið gefinn kostur á því í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttar.

(49) Með þessu vinnulagi telur BST að réttilega hafi verið bætt úr þeim ágöllum á málsmeðferð stofnunarinnar, samanber einkum það sem rakið er í þeim málsgreinum sem ofar greinir í úrskurði ÚFP. Stofnunin hefur rannsakað málið enn betur hvað varðar ákveðna þætti lögbundinna sjónarmiða 17. og 18. gr. laga um pósthjónustu, sbr. einnig 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og gefið aðilum kost á að tjá sig um fram komnar röksemdir ÍSP, sbr. grunnrök 13. gr. laganna.

(50) Jafnframt er vísað til annarra raka og sjónarmiða sem fram koma í hinni ógiltu ákvörðun stofnunarinnar nr. Á-10/2024 sem telja verður að haldi gildi sínu.

8.2 UM KOSTNAÐARLEGAR FORSENDUR OG GREININGU

(51) Eins og áður er rakið fór BST fram á að ÍSP gerði grein fyrir kostnaðargrundvelli þeirra skilmálabreytinga sem fjallað var um í ákvörðun stofnunarinnar nr. Á-10/2024. Greinargerð ÍSP barst stofnuninni 30. maí 2025 ásamt fylgigögnum. Meðal fylgigagna er kostnaðarlíkan félagsins og útreikningar byggðir á því. Útreikningar ÍSP byggja á tölulegum forsendum úr rekstri félagsins sem ítrekað hefur verið í rekstri málsins að njóti trúnaðar, sjá nánar neðanmálsgrein á bls. 17 í úrskurði ÚFP og seinni málslið 8. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012

(52) Nánar er fjallað um greinargerð ÍSP í kafla 4 í ákvörðun þessari og vísast hér til þess kafla. Í greinargerðinni er farið yfir kostnaðargrundvöll skilmálabreytinganna sem hér eru til umfjöllunar. ÍSP telur að tölulegar forsendur, miðað við tvenns konar aðferðafræði, um kostnað félagsins af einstökum vörum, sýni að gjaldskrá félagsins ráðist af kostnaðarlegum forsendum og þar með talið breytingar á skilmálum hennar sem óskað var eftir að staðfestar væru af hálfu stofnunarinnar. Ljóst er að svigrúm ÍSP til að veita afslætti sé orðið takmarkað í dag.

(53) BST hefur yfirfarið greinargerð og greint útreikninga ÍSP varðandi kostnað félagsins af vinnslu almennra bréfa og magnpósts.

(54) Að mati BST sýna útreikningarnir berlega að skilmálabreytingar ÍSP varðandi afslætti almennra bréfa og magnpósts byggja á kostnaðarlegri greiningu ÍSP. Þá er það mat BST að þessar skilmálabreytingar séu að auki rökstuddar af hálfu ÍSP með málefnalegum hætti um hagræði í móttöku og vinnslu pósts og betri nýtingu starfsfólks.

(55) Samkvæmt útreikningum í greinargerðinni hafa skilmálabreytingarnar haft hverfandi áhrif á afsláttarkjör PM og Burðargjalda. BST getur ekki fallist á þau rök sem birtast í athugasemdum PM að

sendendur magnpósts hafi beðið með breytingar á sínum viðskiptaháttum enda skilmálabreytingarnar verið í gildi í um ár og starfað eftir þeim.

(56) BST telur að þær skilmálabreytingar sem ÍSP kynnti á heimasíðu sinni þ. 28. júní 2024 hafi verið byggðar á kostnaðarlegum forsendum í samræmi við lögbundin sjónarmið 17. gr. laga um póstpjónustu. Skilmálabreytingarnar voru birtar með fullnægjandi hætti eins og staðfest hefur verið af ÚFP, sbr. einkum mgr. 146. BST telur skilmálana auðskiljanlega og að jafnræðis og gagnsæi sé tryggt.

(57) Gögn og útreikningar ÍSP staðfesta ekki það álit ÚFP að ÍSP mun veita afslætti í ríkara mæli en áður þar sem lágmarksfjöldi til að njóta afsláttar hefur verið lækkaður umtalsvert og tímabil til útreiknings afsláttar verið fært frá stakri afhendingu yfir í heilan mánuð hverju sinni eða að kostnaður ÍSP af magnpósti mun þar af leiðandi óhjákvæmilega aukast vegna aukins umfangs afsláttar frá fyrri skilmálum magnafsláttar. Samkvæmt gögnum muni skilmálabreytingin hafa hverfandi áhrif á umfang afsláttar.

(58) Í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga hefur BST gaumgæfilega farið yfir öll gögn og forsendur skilmálabreytingar ÍSP. Er það mat stofnunarinnar, að teknu tilliti til allra gagna málsins auk sjónarmiða sem fram hafa komið af hálfu aðila málsins við málsmeðferð stofnunarinnar, að niðurstaðan sé sú að ekki verði hróflað við því mati að gjaldskrá ÍSP, að teknu tilliti til skilmálabreytinga, fyrir almenn bréf og magnpóst sé í samræmi við lögbundin sjónarmið 17. gr. laga um póstpjónustu, sjá nánar ákvörðun stofnunarinnar nr. Á-2/2025. Gjaldskráin byggir á kostnaðarlegum forsendum og raunkostnaði við að veita þjónustuna, að meðtöldum sanngjörnum hagnaði og hún er viðráðanleg í skilningi laga um póstpjónustu.

(59) Sú niðurstaða felur í sér að sjónarmiðum PM, um að þjónusta ÍSP vegna almennra bréfa og magnpósts hafi verið undirverðlögð, er hafnað. BST hafnar því einnig að hagfræðileg greining dr. Gunnars Haraldssonar hjá Intellecton breyti þessari niðurstöðu en telur greininguna þarft innlegg inn í umræðu um fjármögnun og fyrirkomulag alþjónustu til framtíðar.

8.3 UM SAMKEPPNISSJÓNARMÍÐ

(60) Á grundvelli laga um póstpjónustu, nr. 98/2019, ber BST að stuðla að því, við framkvæmd eftirlits samkvæmt lögunum, að markmið laganna náist, þar á meðal að samkeppni á markaði fyrir póstpjónustu verði eflað, sbr. 1. gr. og 1. tölul. 2. mgr. 3. gr. laganna.

(61) BST getur ekki tekið undir að hinar umþrættu skilmálabreytingar ÍSP feli í sér röskun á samkeppni á póstmarkaði í skilningi laga um póstpjónustu. Skilmálarnir eru almennir og taka til allra viðskiptavina

fyrirtækisins sem eru í sömu eða svipaðri stöðu sem sendendur almennra bréfa í því magni sem þeir taka til.

(62) Ekki verður séð að breytingarnar komi í veg fyrir að söfnunaraðilar geti áfram sinnt sínum viðskiptavinum eins og áður og jafnvel betur þar sem þeir verða ekki lengur háðir því að safna upp í ákveðið magn til þess að ná hámarksafslætti. Fullyrðingar um að breytingarnar þýði að milljónaviðskipti færist frá einum aðila til annars í einni svipan hafa ekki raungerst.

(63) Ekki er um að ræða breytingu á afsláttarprósentum en ljóst er að fleiri geta nýtt sér staðgreiðsluafslátt þar sem lágmarksmagn verður lægra. Fullyrðingar um að nú sé verið að veita hæsta mögulega afslátt fyrir lítil sem engin viðskipti eru órókstuddar, sem og fullyrðingar um hækkun afslátta sem fram koma í andmælum PD. Þvert á móti telur stofnunin að það að lækka magn til að njóta afsláttarins ætti frekar að auka jafnræði aðila og auka samkeppni á markaði.

(64) Umfang bréfasendinga hefur dregist gríðarlega saman á heimsvísu síðastliðin ár og er það þróun sem ekki sér fyrir endann á enda stafrænar lausnir ódýrari og umhverfisvænni. Þessi þróun hefur verið mjög hröð og ekki hægt að fallast á það með PD að öllum rökum hafi verið snúið á hvolf varðandi breytingar á afsláttum magnpósts frá því í maí 2020 heldur hljóti þeir að taka breytingum í takti við þróun markaðarins. Jafnframt verður ekki fram hjá því litið að breytingin felur í sér aukið jafnræði milli þeirra fyrirtækja/söfnunaraðila sem senda bréfpóst í einhverju magni og fleirum verður gert kleift að njóta afsláttar.

(65) BST tekur ekki afstöðu til þess hvort skilmálarnir brjóti í bága við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005. BST og SKE hafa átt samtöl um málið og hvort skerpa þurfi á samskiptum stofnananna um einstök mál en telja valdheimildir hvorrar stofnunar fyrir sig skýrar samkvæmt reglum nr. 198/2022. Það er mat BST að reglurnar hafi verið að fullu virtar í öllum ákvörðunum BST.

(66) Sérstakt erindi var sent til Samkeppniseftirlitsins vegna málsins en BST hefur ekki upplýsingar um afdrif þess. BST hefur málið til meðferðar á grundvelli laga um póstpjónustu og reglna nr. 198/2022 en tekur hins vegar ekki afstöðu til málsástæðna kæranda sem lúta í grundvallaratriðum að ákvæðum samkeppnislaga en ekki laga um póstpjónustu, s.s. um markaðsstöðu ÍSP í skilningi 11. gr. samkeppnislaga eða áhrif afslátta ÍSP til viðskiptavina á samkeppni í skilningi ákvæðisins. Úrlausn álitaefna þar að lútandi heyrir réttilega undir Samkeppniseftirlitið á grundvelli samkeppnislaga.

8.4 UM GILDI SKILMÁLABREYTINGA ÍSP

(67) Í athugasemdum PM eru færð rök fyrir því að við uppkvaðningu úrskurðar ÚFP í máli nr. 5/2024 þar sem ákvörðun BST nr. Á-10/2024 var felld úr gildi, hafi skilmálabreytingar þær sem fjallað var um í ákvörðuninni jafnframt fallið úr gildi.

(68) BST fellst ekki á þessar röksemdir. Ekki er að finna í úrskurði ÚFP neinar athugasemdir við efnislega afgreiðslu stofnunarinnar vegna hinnar kærðu ákvörðunar. ÚFP felldi ákvörðun BST úr gildi vegna formgalla á málsmeðferð stofnunarinnar, þar sem ekki var talið að málið hafi verið nægjanlega rannsakað og rökstutt að ákveðnu leyti og að BST hafi borið að veita PM og Burðargjöldum aðilastöðu við meðferð þess.

(69) Með þessu segir ÚFP að BST hafi ekki tekið efnislega afstöðu til lögmætis skilmálabreytinganna á grundvelli laga um pósthjónustu en geti þó enn hafnað gildistöku þeirra telji stofnunin, eftir ítarlegri rannsókn málsins, skilmálabreytingarnar ekki uppfylla skilyrði laga um pósthjónustu.

(70) Því er tekið sérstaklega fram í úrskurði ÚFP að nefndin taki ekki afstöðu til þess hvort hinar umþrættu skilmálabreytingar hafi verið í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu.

(71) Í úrskurði sínum kveður ÚFP upp úr með það að skilmálabreytingar ÍSP hafi verið birtar og kynntar hlutaðeigandi aðilum með fullnægjandi hætti, sbr. mgr. 145-146:

145. Af því leiðir að með birtingu sérstakrar tilkynningar á heimasíðu alþjónustuveitanda, þar sem gerð er grein fyrir þeim breytingum sem um ræðir hverju sinni, uppfyllir alþjónustuveitandi tilkynningaskyldu sína gagnvart þeim sem eiga hagsmuna að gæta í samræmi við 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019, sbr. 16. gr. laganna.

146. Tilkynning ÍSP á heimasíðu félagsins hinn 28. júní 2024 greindi frá helstu áhrifum breyttra skilmála á viðskiptavinum vegna magnpósts og breyttra afsláttarkjara þar að lútandi. Var tilkynningin því fullnægjandi að efni til og kynnt á réttum vettvangi með að lágmarki 30 daga fyrirvara í skilningi ákvæðisins.

(72) Í athugasemdum við 18. gr. frumvarps þess sem varð að lögum um pósthjónustu nr. 98/2019 segir að gjaldskrá alþjónustuveitanda taki gildi á fyrir fram tilkynntum degi svo framarlega sem tímamörk 1. mgr. eru virt og skilyrði ákvæðisins uppfyllt að öðru leyti. Ljóst er því að skilmálabreytingum, sem tilkynntar eru á réttan hátt, er ætlað að taka gildi **óháð** niðurstöðu eftirlitsaðila nema hann telji þær brjóta í bága við lög um pósthjónustu og beiti úrræðum samkvæmt þeim.

(73) ÍSP féllst á að fresta gildistöku skilmálabreytinganna þangað til BST hafði birt ákvörðun sína og tóku þær því gildi 12. ágúst 2024 og gilda enn. Samkvæmt lögum er gildistaka þeirra óháð ákvörðunum

eftirlitsaðila nema eftirlitsaðilinn ákveði að beita úrræðum 7. mgr. 17. gr. eða 3. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu, sem er í samræmi við markmið frumvarps til laga um pósthjónustu 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.⁵

8.4 SAMANTEKT OG RÖKSTUÐNINGUR BYGGÐASTOFNUNAR

(74) Ákvörðun BST nr. Á-10/2024 um breytingu á afsláttarskilmálum ÍSP vegna almennra bréfa og magnpósts var felld úr gildi með úrskurði ÚFP í máli nr. 5/2024 vegna galla á málsmeðferð þar sem úrskurðarnefndin taldi að BST hafi ekki aflað þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar voru til að beita þeim málefnalegu sjónarmiðum sem hin kærða ákvörðun átti að byggja á, með hliðsjón af lagagrundvelli málsins, sbr. 17. og 18. gr. laga nr. 98/2019. Þannig var rannsókn hinnar kærðu ákvörðunar talin vera haldin þeim annmarka að tiltekin lögbundin sjónarmið, s.s. samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019, sbr. 2. mgr. 18. gr. laganna, voru ekki tekin til sérstakrar skoðunar eða rannsóknar af hálfu BST þrátt fyrir að slíkt hefði verið til þess fallið að tryggja að málið yrði upplýst með fullnægjandi hætti.

(75) Þá taldi úrskurðarnefndin að rökstuðningur hinnar kærðu ákvörðunar væri haldinn þeim annmarka að þessi sjónarmið voru ekki tekin til nánari umfjöllunar af hálfu BST þrátt fyrir að stofnuninni beri að líta til þeirra við framkvæmd eftirlitshlutverks síns. Þessi atriði fela í sér að BST hafi í málsmeðferð sinni gerst brotleg gegn 10. og 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 auk þess sem aðilar hafi ekki getað nýtt andmælarétt sinn samkvæmt 13. gr. sömu laga.

(76) BST tók málið til málsmeðferðar að nýju eins og mælt var fyrir um í úrskurði ÚFP. Stofnunin aflaði gagna um kostnaðargrundvöll hinna umþrættu skilmálabreytinga ÍSP og gaf þeim aðilum sem tilgreint hafði verið að hefðu átt að njóta aðilastöðu við fyrri málsmeðferð kost á að tjá sig um þau. Hefur verið farið yfir allar röksemdir sem fram hafa komið í endurtekinni málsmeðferð sem og önnur sjónarmið sem litið hefur verið til frá öðrum en aðilum máls.

(77) BST lagði mat á fram komin gögn, sem og andmæli við þeim og komst að niðurstöðu um að gögnin sýndu að skilmálabreytingarnar og sú gjaldskrá sem þær ná til hafi verið ákveðnar á kostnaðarlegum forsendum og uppfylltu þau lögbundnu skilyrði sem koma fram í 17. gr. laga nr. 98/2019, sbr. 2. mgr. 18. gr. laganna.

⁵ „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 lágmarkspósthjónustu á hverjum tíma.“ - Frumvarp til laga um pósthjónustu: <https://www.althingi.is/altext/149/s/0293.html>

(78) Kjarninn í rökstuðningi stofnunarinnar fyrir þessari niðurstöðu er að gögn og skýringar ÍSP, auk sjálfstæðrar könnunar BST að teknu tilliti til framkominna athugasemda málsaðila, sýni fram á að tölulegar forsendur, miðað við tvenns konar aðferðafræði, um kostnað ÍSP af einstökum vörum, sýni að gjaldskrá félagsins ráðist af kostnaðarlegum forsendum í samræmi við lögmætisregluna.

(79) Ákvörðun BST um að staðfesta boðaðar skilmálabreytingar á gjaldskrá ÍSP byggir þannig á lögbundnum sjónarmiðum 17. gr., sbr. 18. gr. laga um póstpjónustu nr. 98/2019.

ÁKVÖRÐUNARORÐ

1. Breyting Íslandspósts ohf. á skilmálum afsláttar fyrir almenn bréf skv. tilkynningu fyrirtækisins til BST dags. 28. júní 2024, byggir á kostnaðarlegum forsendum og er í samræmi við meginreglur 17. gr., sbr. 18. gr. laga nr. 98/2018.
2. Bygðastofnun staðfestir að breytingarnar hafi tekið gildi þ. 12. ágúst 2024 og haldi gildi sínu.
3. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 42. gr. laga nr. 98/2019. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Bygðastofnunar. Um meðferð kæru vegna ákvarðana Bygðastofnunar 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 Bygðastofnunar BST 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.

Sauðarkrókur 17. október 2025

Hjalti Árnason (rafrænt undirritað)

Arnar Már Elíasson (rafrænt undirritað)