



ÁKVÖRÐUN Á-2/2025

BREYTINGAR Á GJALDSKRÁ ÍSLANDSPÓSTS OHF. FYRIR ALMENN BRÉF INNANLANDS

1. INNGANGUR

(1) Þann 28. febrúar 2025 tilkynnti Íslandspóstur ohf. (hér eftir nefndur ÍSP) með bréfi til Byggðastofnunar um breytingar á verðskrá fyrirtækisins innan alþjónustu fyrir almenn bréf innanlands sem taka skyldi gildi 1. apríl 2025, í samræmi við 1. og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu (lög um pósthjónustu). Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019¹ skal tilkynna um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu fyrir einstök bréf og pakka upp að 10 kg. með að minnsta kosti 10 daga fyrirvara og samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skal tilkynna um breytingar á gjaldskrá fyrir magnpóst, þ.m.t. breytingar á verði og skilmálum, með að lágmarki 30 daga fyrirvara. Tilkynningunum skal fylgja fullnægjandi rökstuðningur.

(2) Sérstök gjaldskrá ÍSP fyrir magnpóst var lögð niður 1. janúar 2024, sbr. nánar ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-15/2023², og afslættir reiknaðir frá einingaverði almennra bréfa. Af þessu leiðir

¹ Lög um pósthjónustu <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2019098.html>

² https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2023/akvordun_15_2023_undirritud1.pdf



að tilkynningar ÍSP um breytingar á verði almennra bréfa innan alþjónustu verða að taka miða af fresti vegna tilkynninga um breytingar á verði fyrir magnpóst í 2. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu um lengri tilkynningarfrest en mælt er fyrir um í 1. mgr. 18. gr. Tilkynning ÍSP barst eins og áður segir þann 28. febrúar 2024 til Byggðastofnunar með tölvuskeyti og er skilyrði 1. og 2. mgr. 18. gr. þannig uppfyllt.

(3) Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. hefur Byggðastofnun 30 virka daga til að bregðast við tilkynningum alþjónustuveitanda um breytingu á gjaldskrá. Með tölvuskeyti dags. 18. mars 2025 sendi Byggðastofnun svohljóðandi viðbótarfyrirspurn til ÍSP:

"Tilkynningin er móttækin en minnt er á ákvarðanir Byggðastofnunar nr. Á-15/2023 um breytingar á skilmálum fyrir almenn bréf og magnpóst (sérstök gjaldskrá fyrir magnpóst felld niður) og Á-10/2024 þar sem m.a. var fallist á að breyta skilmálum magnpósts þannig að í stað þess að afslættir væru reiknaðir út frá fjölda póstagötra sendinga í hvert skipti, eins og fram kemur í skilmálum á heimasíðu ÍSP, verði þeir miðaðir við fjölda póstagötra sendinga á mánuði. Þeir aðilar sem vilja njóta þeirra afsláttarkjara verða að vera í reikningsviðskiptum við ÍSP til að hægt sé að halda utan um reiknaðan afslátt. Byggðastofnun telur að vegna þessa vanti í tilkynninguna umfjöllun um áhrif verðbreytinga á notendur þjónustu magnpósts og fer fram á að Íslandspóstur ohf. bæti úr því auk nánari umfjöllunar um kostnaðargrunn. Er hann eingöngu vegna hækkunar verðlags?"

(4) Með ósk um ítarlegri rökstuðning fyrir breytingum á gjaldskrá brást Byggðastofnun við tilkynningu ÍSP innan þess 30 daga frests sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu. ÍSP svaraði fyrirspurninni með tölvuskeyti dags. 3. apríl 2025, sjá nánar mgr. (29) og áfram.

2. UM EFTIRLITSHLUTVERK BYGGÐASTOFNUNAR

2.1. STÖÐUSKJAL NR. Á-1/2021

(5) Byggðastofnun birti á heimasíðu sinni 18. október 2021, stöðuskjal nr. Á-1/2021,³ þar sem farið var yfir þær breytingar er komu til með lögum nr. 76/2021⁴ er eftirlit með pósthjónustu var fært frá Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir nefnd PFS) yfir til Byggðastofnunar. Jafnframt var í stöðuskjalinu fjallað um breytingar á gjaldskrá ÍSP innan alþjónustu og eftirlitshlutverk og úrræði Byggðastofnunar þar að lútandi. Í samantektarkafli stöðuskjalsins segir m.a. eftirfarandi:

³ Stöðuskjal nr. S-1/2021 https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Stoduskjal_Byggdastofnunar/s1-2021.pdf

⁴ Sjá nánar lög nr. 76/2021 um breytingu á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála) (<https://www.althingi.is/altext/151/s/1807.html>)

„Með lögum nr. 76/2021 var stjórnýsla póstmála færð til Byggðastofnunar frá Póst- og fjarskiptastofnun sem nú heitir Fjarskiptastofa. Markmið frumvarpsins var ekki að auka vald- og/eða eftirlitsheimildir Byggðastofnunar frá því sem verið hafði.“

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

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

(7) 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.⁵ Byggðastofnun telur mikilvægt að gjaldskrá alþjónustuveitanda endurspegli þetta viðhorf löggjafans og með gjaldskránni sé gætt að því að allir íbúar landsins geti notið pósthjónustu en sé ekki gert það ókleift. Þetta endurspeglast einnig í þeirri staðreynd að endurgjald til handa ÍSP vegna alþjónustu í pósthjónustu er að langmestu leyti komið til vegna kostnaðar af dreifingu í hinum smæstu byggðum.⁶

2.2. ÁKVÖRÐUN BYGGÐASTOFNUNAR NR. Á-14/2023

(8) Þann 9. febrúar 2024 birti Byggðastofnun á heimasíðu sinni ákvörðun sína nr. Á-14/2023, um breytingu á útnefningu Íslandspósts ohf. sem alþjónustuveitanda á sviði pósthjónustu sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020.

(9) Breytingarnar felast í því að óvirk markaðssvæði hvað varðar dreifingu bréfa eru útvíkuð vegna mikillar fækkunar bréfasendinga en alþjónustukvöðum á fyrirtækið 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 fyrirtækið til að sinna henni heldur er henni sinnt á viðskiptalegum grunni.

⁵ Sjá nánar í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingar á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála) (<https://www.althingi.is/altext/151/s/0895.html>)

⁶ Sjá hér t.d. ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-12/2024:

https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2024/akvordun-12-2024-framlag-til-isp_undirritud.pdf

(10) Samkvæmt 9. gr. laga um pósthjónustu eiga allir landsmenn rétt á alþjónustu eins og hún er skilgreind í greininni, sbr. og 1. gr. um markmið laganna.

KRÖFUR TIL GJALDSKRÁR INNAN ALÞJÓNUSTU

2.3. VIÐRÁÐANLEGT VERÐ

(11) Kröfur til gjaldskrár alþjónustuveitanda koma fram í 17. gr. laga um pósthjónustu. Í 1. mgr. 17. gr. laganna segir að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera viðuráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna. Hugtakið “viðuráðanlegt verð” hefur nokkrum sinnum komið til skoðunar hjá PFS og Byggðastofnun og vísast til fyrri umfjöllunar um það efni, m.a. í ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-1/2021.

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

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

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

Reiknivél fyrir neysluviðmið á vef stjórnarráðsins var einnig skoðuð og þar eru pósthjónurgjöld felld undir “Sími og fjarskipti”. Sé miðað við grunnviðmið fyrir einn einstakling eru þau 5.056 kr. á mánuði á verðlagi ársins 2019 en það myndi gera u.þ.b. 5.500 kr. á verðlagi dagsins í dag. Með stuttri rannsókn á verði farsíma- og internets áskriftar má sjá að lægsta verð á símaþjónustu er 0 kr. ef valið er að hafa enga internetnotkun í símanum. Aftur á móti er lægsta verðið á internetáskrift

hærra en 5.500 kr. hjá öllum helstu þjónustuveitendum og neysluviðmiðin því frekar óraunhæf og ekki nothæf til þess að einangra út verð fyrir pósthjónustu án frekari forsendna. Við nánari eftirgrennslan kom í ljós að neysluviðmiðin miða við hlutfall hvers liðar í vísitölu neysluverðs og því ekki hægt að styðjast við þau frekar en vísitölu neysluverðs til að finna hvað sé viðráðanlegt verð.

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

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

(12) Með tilliti til þeirrar umfjöllunar, sem á enn við, verður ekki séð að neinnar niðurstöðu sé að vænta um það hvað getur talist viðráðanlegt verð.

(13) Byggðastofnun telur að gjaldskrá ÍSP vegna almennra bréfa innan alþjónustu sé enn viðráðanleg í skilningi póstlaga. Hins vegar verður það áleitinari spurning, eftir því sem magn bréfa í dreifingu heldur áfram að dragast saman, hvort samdrátturinn helgist ekki að hluta til af því að sá samskiptamáti að senda bréf á pappír sé orðinn of dýr til þess að vera raunhæfur valkostur í samskiptum manna á milli.⁷

2.4. RAUNKOSTNAÐUR AÐ VIÐBÆTTUM HÆFILEGUM HAGNAÐI

(14) Í 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu stendur:

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

⁷ Sjá hér t.d. frétt RUV um opinber erindi í bréfpósti: <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2025-02-18-1-thjodarinna-hefur-valid-ad-fa-opinber-erindi-i-brefposti-436511>



(15) Gjaldskrá ÍSP vegna almennra bréfasendinga innan alþjónustu hefur tekið mið af þessu ákvæði eins og unnt er að mati Bygðastofnunar. Eins og vikið er að hér seinna eru hækkanir ÍSP í takti við þróun verðlags síðasta árið. Rétt er að taka fram að samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu skal smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 gr. innan alþjónustu vera sú sama um allt land.

(16) ÍSP hefur þróað kostnaðarlíkan sem byggir á aðferðarfræði langtíma viðbótarkostnaðar (LRAIC) sem hefur verið í stöðugri þróun á undanförunum árum og hafa þær gjaldskrárbreytingar sem hér er fjallað um verið byggðar á nýjustu útgáfu þess. ÍSP tekur fram í tilkynningu sinni vegna gjaldskrárbreytinga sem fjallað var um í ákvörðun Bygðastofnunar nr. Á-15/2023:

„...að ávallt hafi verið litið til fleiri sjónarmiða, en niðurstöðu kostnaðarlíkans félagsins við verðlagningu á einstökum vörum innan alþjónustu. Í sátt ÍSP við Samkeppniseftirlitið nr. 8/2017 hafi þessu verið t.d. lýst með eftirfarandi hætti:

„Í þessu sambandi skiptir máli að algengur bókhaldslegur aðskilnaður þar sem kostnaði er útteilt á grundvelli fyrirfram ákveðinnar skiptingar myndar almennt ekki hagfræðilegan grundvöll til verðákvörðunar fyrir mismunandi þjónustupætti því slík formbundin kostnaðarskipting felur ekki í sér möguleika á að meta raunverulegan viðbótarkostnað einstakra þjónustupátta á hverjum tíma.“

(17) Líkt og áður sé niðurstaða LRAIC líkans félagsins því ekki það eina sem ÍSP hefur horft til við ákvörðun innanhús um einstök verð fyrir almenn bréf innanlands.

(18) Bygðastofnun tekur undir tilvitnuð orð Samkeppniseftirlitsins hvað þetta varðar. Í tilvitnuðu ákvæði 3. mgr. 17. gr. póstlaga segir jafnframt að gjaldskrár skuli taka *mið af* raunkostnaði en eru ekki bundnar við hann eingöngu heldur kemur fleira til.

3. TILKYNNING ÍSLANDSPÓSTS

(19) Í tilkynningu ÍSP er rakið að samkvæmt 1. mgr. (einstök bréfi) 18. gr. laga um pósthjónustu skuli alþjónustuveitandi senda eftirlitsaðila „fullnægjandi“ rökstuðning fyrir þeim breytingum sem gerðar eru á gjaldskrá innan alþjónustu. ÍSP tekur fram að enga skýringu sé hins vegar að finna í ákvæðinu sjálfu um hvað teljist fullnægjandi rökstuðningur. Í greinargerð með ákvæðinu sé aðeins gefin sú leiðbeining að breytingin skuli vera í samræmi við meginreglur 17. gr. laga um pósthjónustu.

(20) Í tilkynningunni segir að þær meginreglur sem fram koma í 17. gr. séu eftirfarandi:

- Að gjöld fyrir alþjónustu eigi að vera viðráðanleg fyrir notendur, sbr. 1. mgr. 17. gr.
- Að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði
- Gjaldskrá skal vera auðskiljanleg
- Gæta skal jafnræðis

- Tryggja skal gagnsæi

(21) ÍSP tekur fram að gjaldskrá félagsins fyrir almenn bréf hafi verið ein af meginstöðunum undir rekstri dreifikerfis félagsins sem skylt er að halda úti um land allt lögum samkvæmt, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020, eins og henni var breytt með ákvörðun BST nr. Á- 14/2023.

(22) Samhliða fækkun bréfa hafi fyrirtækið dregið umtalsvert úr umsetningu félagsins, s.s. með lokun hefðbundinna afgreiðslustaða og uppsetningu póstboxa í staðinn, breytt skipulagi dreifingar, aukið sjálfvirkni og fækkað starfsmönnum, svo eitthvað sé nefnt.

(23) Bréfamagn hefur dregist umtalsvert saman á síðustu árum og er gert ráð fyrir að sú þróun haldi áfram á árinu 2025. Samhliða þeim hagræðingaraðgerðum sem stöðugt eru í gangi innan félagsins telur ÍSP einnig nauðsynlegt að hækka verðskrá fyrir 50 gr. bréfið.

(24) Um afkomu ÍSP af vöruflokknum vísar félagið einnig til kostnaðarlíkans fyrirtækisins, sem sent var Bygðastofnun í tengslum við umsókn félagsins um endurgjald vegna alþjónustu.

(25) ÍSP telur að hækkun upp á 5,17% muni ekki raska fyrra mati eftirlitsaðila um að verðskáin sé viðráðanleg í skilningi 1. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu. Jafnframt telur ÍSP að gjaldskrá félagsins, hér eftir sem hingað til, uppfylli skilyrði laga um að vera auðskiljanleg, að gætt sé jafnræðis og gagnsæi tryggt.

(26) ÍSP tekur fram að bókhald félagsins er í samræmi við 19. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, en ÍSP skal í bókhaldi sérgreina kostnað og tekjur fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir alþjónustu.

(27) 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, án 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. Á-1/2025.

(28) Gert er ráð fyrir að breytingin taki gildi þann 1. apríl 2025.

(29) Nánari umfjöllun um kostnaðargrunn í framhaldi af fyrirspurn Bygðastofnunar.

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. Í upphafi er rétt að geta þess að verðlagning á þjónustu sem í dag virðist vera á útleið sem "magn" þjónusta mun ávallt verða erfitt úrlausnarefni. Hefðbundnir stórir notendur pósthjónustu, s.s. bankar, tryggingarfélag, ríki og sveitarfélög eru í dag nánast hætt að senda magnpósts, en nota þess í stað ýmsar rafrænar lausnir til að viðhalda viðskiptasambandi við sína viðskiptavini.

Á fyrirtækjamarkaði er erfitt t.d. að fullyrða um hvort hækkun einingarverðs á 50 g bréfi leiði til magnminnkunar í kerfum félagsins. Hér er frekar um það að ræða að ýmis rafræn samskipti og samþætting kerfa ýmiskonar og það hagræði sem fylgdi er í því fyrir viðskiptavinum og fyrirtæki/stofnarnir hafa leitt til þess bréfum innan kerfisins hefur fækkað. Ríkið hætti t.d. alfarið að senda bréf um síðustu áramót. Einstaklingsmarkaðurinn hefur hins vegar í gegnum tíðina verið viðkvæmari fyrir hækkunum, sbr. t.d. samdráttur í útsendingu jólakorta, boðskorta og öðru slíku.

ÍSP telur því réttast að hafa hækkunina hóflega og taka mið af hækkun vísitölu. Einnig vísast aftur til kostnaðarmóðels ÍSP sem skilað var inn þann 24. janúar 2025.

(30) Nánar um áhrif breytinganna á notendur magnpósts

Til að fá afsláttarkjör hjá Íslandspósti hafa viðskiptavinir ávallt þurft að vera í reikningsviðskiptum hjá fyrirtækinu. Engin breyting var gerð á þessu skilyrði haustið 2024, þegar núverandi afsláttarkjör tóku gildi, en stórir viðskiptavinir þurfa áfram að vera í reikningsviðskiptum til að hægt sé að halda utan um afsláttinn og þær forsendur sem gilda um hann. Eina undantekningin frá þessu er að nú eiga þeir aðilar sem koma beint á pósthús með magn sem uppfyllir sett skilyrði kost á afslætti. Í raun er þar eiginlega um að ræða staðgreiðsluviðskipti, en ekki reikningsviðskipti, enda um einskiptisviðskipti að ræða. Hér er um örfá tilvik að ræða á ári.

Jafnframt mun breytingin hafa þau áhrif að fleiri krónur munu verða gefnar í afslátt, en var samkvæmt eldri verðská. Þetta þýðir t.d. að eftir breytinguna fá söfnunaraðilar, sem eru í dag milliliður á milli ÍSP og þeirra sendenda póst sem ennþá eru eftir í kerfum ÍSP fleiri krónur í sinn hlut eftir gildistöku hinnar nýju verðskrár að öðrum skilyrðum uppfylltum, t.d. um magn.

4. ATHUGASEMDIR PÓSTMARKAÐARINS EHF.

(31) Byggðastofnun bærust athugasemdir frá Reyni Árnasyni f.h. Póstmarkaðarins ehf. (PM) í tveimur tölvuskeytum dags. 14. og 16. apríl 2025 þar sem sett voru fram sjónarmið um gjaldskrárbreytingarnar og sömuleiðis stjórnsýslulega meðferð þeirra á grundvelli laga um póstpjónustu.

(32) Póstmarkaðurinn óskaði eftir skýringum á því að ákvörðun hafi ekki verið tekin varðandi 5% tilkynnta hækkun ÍSP sem lagðist af fullum þunga á þjónustu Póstmarkaðarins frá 1. apríl 2025. Byggðastofnun benti á að stofnunin hefði farið fram á aukinn rökstuðning frá ÍSP og þannig rofið þann frest sem stofnuninni væri ætlaður til að bregðast við tilkynningu alþjónustuveitanda við breytingum á gjaldskrá.

(33) Í framhaldserindi 16. apríl 2025 andmælti PM þessari túlkun Byggðastofnunar og færði fram rök fyrir því að Byggðastofnun yrði að bregðast við með þeim úrræðum sem tiltekin eru í 18. gr. laga um pósthjónustu, þ.e. með kröfu um úrbætur, breytingum, synjun eða samþykki, ella tækju gjaldskrárbreytingarnar gildi óbreyttar. Beiðni um aukin rökstuðning fæli það í sér að upphaflegur rökstuðningur ÍSP hafi ekki verið fullnægjandi og þar með að fyrirhugaðar gjaldskrárbreytingar stæðust ekki kröfu 2. ml. 2. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu og ættu því ekki að taka gildi.

(34) Ef Byggðastofnun telur rökstuðning ekki fullnægjandi yrði ÍSP að senda stofnuninni nýja tilkynningu, samkvæmt röksemdum PM, og þá myndi nýr 30 daga frestur byrja fyrir Byggðastofnun til að bregðast við tilkynningu ÍSP. PM telur hvorki gjaldskrárbreytingarnar né stjórnsýslu Byggðastofnunar hvað þetta varðar standast lög.

5. SAMANTEKT OG RÖKSTUÐNINGUR BYGGÐASTOFNUNAR

(35) Í stöðuskjali Byggðastofnunar nr. S-1/2021 er farið ítarlega yfir hlutverk Byggðastofnunar á sviði póstmála, ekki síst hvað varðar breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu. Í stöðuskjalinu var m.a. rakið að markmiðið með tilfærslu eftirlits með lögum nr. 76/2021 hafi ekki verið að auka eða draga úr eftirlitsheimildum á málefnasviðinu heldur eingöngu tilfærsla verkefnis. Byggðastofnun hefði þannig sömu heimildir og Póst- og fjarskiptastofnun hafði áður, þ.e. fyrst og fremst lögmætiseftirlit, að fylgja því eftir að póstrekendur, alþjónustuveitandi þar með talinn, fylgdu lögum í starfsemi sinni.

(36) Þannig er Byggðastofnun ekki heimilt að semja eða breyta gjaldskrá ÍSP en stofnunin skal meta hvort gjaldskráin uppfylli lagaskilyrði og getur krafist úrbóta ef hún telur svo ekki vera, eða synjað gjaldskrárbreytingum í heild eða að hluta.

(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 pósthjónustu. Í fyrsta lagi skal hún vera viðráðanleg fyrir notendur, sbr. 1. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu og í öðru lagi skal hún taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði sbr. 3. mgr. greinarinnar.

(38) Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu er Byggðastofnun heimilt að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu. ÍSP hefur þróað kostnaðarlíkan á grundvelli LRAIC aðferðarfræði á undanförunum árum og líkanið var notað við útreikning kostnaðargrundvallar hinnar nýju gjaldskrár fyrirtækisins. Byggðastofnun hefur aðgang að kostnaðarlíkani ÍSP og hefur yfirfarið það með hliðsjón af þeim breytingum sem nú eru gerðar.

(39) Byggðastofnun 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.

(40) Verðhækkanir á þjónustu vegna almennra bréfa innan alþjónustu samkvæmt hinni nýju gjaldskrá fyrirtækisins eru í samræmi við þróun verðlags og heilt yfir telur Byggðastofnun að gjaldskrárbreytingar endurspegli því þá raunkostnaðarhækkun sem hefur orðið við að veita þjónustuna.

(41) Byggðastofnun byggir álit sitt m.a. á greiningum á kostnaðarlíkani ÍSP sem stofnunin hefur aðgengi að eins og áður segir, sem og röksemdum félagsins.

(42) Hvort gjaldskráin uppfyllir það lagaskilyrði að vera "viðráðanleg" er ennþá flókið úrlausnarefni og verður ekki endanlega svarað hér þar sem hugtakið er ekki skýrt nákvæmlega í lögum. Af samanburði við gjaldskrár sambærilegrar þjónustu erlendis og þeirri staðreynd að fólk notar þjónustuna enn má draga þá ályktun að gjaldskráin sé viðráðanleg. Sjá nánar ítarlegri umfjöllun í kafla 2.3

(43) Vegna athugasemda PM sem raktar eru í málsgreinum 31-34 er rétt að taka fram að Byggðastofnun fellst ekki á að gjaldskrárbreytingarnar séu ólögmetar þó þær valdi óhjákvæmilega hækkun á þeirri þjónustu sem PM kaupir af ÍSP vegna magnpósts. Eins og áður segir er hækkun gjaldskrár í takti við þróun verðlags og getur ekki talist óeðlilega há.

(44) PM gerði einnig athugasemdir við stjórnsýslu Byggðastofnunar varðandi þann frest sem stofnunin hefur til þess að bregðast við tilkynningum alþjónustuveitanda um breytingar á gjaldskrá. Byggðastofnun fellst ekki á túlkun PM á ákvæðum 18. gr. laga um pósthjónustu á þann veg að skylt sé að taka efnisákvörðun í málinu innan tilkynningarfrestsins. Byggðastofnun hefur brugðist við tilkynningu Íslandspósts ohf. innan frests skv. 3. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu með ósk um frekari rökstuðning fyrir breytingunum. Stofnunin telur sig þar af leiðandi enn hafa heimildir til þess að synja breytingum í heild eða hluta, eða krefjast úrbóta, meti stofnunin það svo að tilefni sé til þess.

(45) Byggðastofnun telur rétt í þessu samhengi að minna á að eitt af meginatriðum frumvarps til laga um pósthjónustu, sem varð að lögum nr. 98/2019 var 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 markaðspróun og öðrum áskorunum sem ógnað geta lágmarkspósthjónustu á hverjum tíma."

(46) Í ljósi þessa var ákvæðum um verðbreytingar breytt með gildistöku laga um pósthjónustu á þann veg að eftirlitsaðili þurfti ekki lengur að samþykkja allar breytingar á verðskrár fyrirfram heldur tækju þær gildi að uppfylltri tilkynningarskyldu til eftirlitsaðilans sem hefði þó endurskoðunarheimildir ef hann teldi verðskrárbreytingar stangast á við lög um pósthjónustu.

(47) Í athugasemdum við 18. gr. í frumvarpi því sem varð lög um póstpjónustu segir að Póst- og fjarskiptastofnun (nú Byggðastofnun) geti gert athugasemdir við breytingar á gjaldskrá áður en gjaldskrá tekur gildi **en jafnframt sé stofnuninni heimilt að taka gjaldskrá til sérstakrar skoðunar eftir að hún hefur tekið gildi, berist stofnuninni kvörtun yfir gjaldskrá alþjónustu.**⁸

(48) Í 3. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019 er, sem fyrr greinir, vikið að heimildum Byggðastofnunar til að yfirfara útreikninga alþjónustuveitanda og eftir atvikum getur stofnunin kveðið á um breytingar á tilkynntu verði ef hún telur að útreikningar alþjónustuveitanda séu ekki réttir eða gefi ekki tilefni til þeirrar hækkunar sem tilkynnt var. Þá er Byggðastofnun heimilt sömuleiðis, skv. 2. málsl. 3. mgr. 18. gr. laga nr. 98/2019, að samþykkja og/eða synja beiðni um gjaldskrárbreytingu að hluta eða í heild. Í **athugasemdum við ákvæðið er sérstaklega tekið fram að gjaldskráin taki gildi á fyrirfram tilkynntum degi, svo framarlega sem tímamörk skv. 1. mgr. eru virt og að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt að öðru leyti.**

(49) Það er því afstaða Byggðastofnunar að þær gjaldskrárbreytingar sem um er fjallað í þessari ákvörðun hafi tekið gildi 1. apríl síðastliðinn en Byggðastofnun telur sér enn heimilt að beita úrræðum 18. gr. laga um póstpjónustu, telji stofnunin breytingarnar stangast á við ákvæði laga um póstpjónustu. Stofnuninni sé ávalt rétt og skylt að rannsaka mál og upplýsa áður en ákvörðun sé tekin í þeim í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og beiðni um aukinn rökstuðning sé þáttur í því ferli.

(50) Byggðastofnun vísar einnig til úrskurðar Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 5/2024 þar sem ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-10/2024 um breytingar á skilmálum afsláttar fyrir magnpóst var felld úr gildi **og lagt fyrir stofnunina að taka málið til málsmeðferðar að nýju.** Úrskurðarnefndin taldi málið hvorki nægjanlega upplýst né rökstutt af hálfu stofnunarinnar en tók ekki afstöðu til þess hvort umþrættar skilmálabreytingar ÍSP hafi verið í samræmi við ákvæði laga um póstpjónustu.

(51) Með þeirri niðurstöðu er ljóst að þær skilmálabreytingar sem fjallað var um í því máli tóku gildi 12. ágúst 2024 en farið hafði verið fram á frestun gildistöku þar til ákvörðun hefði verið tekin í málinu sem ÍSP féllst á án þess að viðurkenna skyldu til slíks. Í svari fyrirtækisins sagði m.a.:

„Rétt er að leiðrétta þá rangfærslu (...) að lögin (Lög um póstpjónustu nr. 98/2019) kveði á um að skylt sé að taka ákvörðun áður en breytingar taka gildi. Hvergi í lögunum er slíkt efnisákvæði, hins vegar kemur fram í lögunum að Byggðastofnun hafi 30 daga til að bregðast við tilkynningum um breytingar á gjaldskrá, sbr. loka málsl. 3. mgr. 18. gr. laganna. Í greinargerð með 18. gr. er auk

⁸ <https://www.althingi.is/altext/149/s/0293.html>

Þess bent á að: „Gjaldskráin tekur gildi á fyrir fram tilkynntum degi svo framarlega sem tímamörk 1. mgr. eru virt og skilyrði ákvæðisins uppfyllt að öðru leyti.“

Með öðrum orðum gera lögin ekki ráð fyrir því að Bygðastofnun hafi lokið mögulegri efnismeðferð málsins fyrir gildistöku tilkynntra breytinga, enda getur það verið nánast ómögulegt að ljúka henni innan þess 30 daga tilkynningarfrests sem lögin setja fyrir breytingunum, í stórum og flóknum málum.“

(52) Engin ákvörðun hefur þannig verið tekin um lögmæti skilmálabreytinganna frá því í ágúst 2024 en þær tóku gildi við birtingu ákvörðunar nr. Á-10/2024. Úrskurðarnefndin gengur þó út frá því að Bygðastofnun sé enn heimilt að endurskoða lögmæti skilmálabreytinganna með því að leggja það fyrir stofnunina að taka málið til málsmeðferðar að nýju.

(53) Með sama hætti lítur Bygðastofnun svo á að ný gjaldskrá ÍSP vegna almennra bréfa hafi tekið gildi 1. apríl 2025 og stofnunin samþykkir að gjaldskráin sé í samræmi við meginreglur 17. gr. laga um póstpjónustu.

6. ÁKVÖRÐUNARORÐ

1. Gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir almenn bréf innanlands, eins og henni var breytt 1. apríl 2025, er í samræmi við meginreglur 17. gr. laga nr. 98/2019 að mati Bygðastofnunar.
2. 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 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, 30. apríl 2025

Arnar Már Elíasson

Hjalti Árnason