



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar með gjaldskrá Íslandspósts innan alþjónustu

- Stöðuskjal -

I.

Almennt

Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) tilkynnti Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) með tölvupósti, dags. 16. desember 2019, og í samræmi við 1. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 (hér eftir lög um pósthjónustu), um breytingar á gjaldskrá félagsins innan alþjónustu þann 1. janúar 2020. Með tilkynningunni fylgdi ný gjaldskrá félagsins fyrir Bréfapóst innanlands og fyrir Pakka innanlands.

Með bréfi PFS, dags. 23. desember 2019, óskaði stofnunin eftir nánari rökstuðningi frá ÍSP um þær breytingar sem félagið hafði tilkynnt á gjaldskrá félagsins, ásamt því að fara stuttlega yfir nokkur ákvæði V. kafla laga um pósthjónustu.

Með bréfinu leit stofnunin svo á að hún væri að nýta sér heimild loka málsliðar 3. mgr. 18. gr. nýrra laga um pósthjónustu, þar sem fram kemur að stofnunin hafi 30 virka daga til að bregðast við tilkynningum um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu.

Svar ÍSP barst þann 22. janúar 2020, í svarinu kemur eftirfarandi fram:

Tilkynningu um verðskrábreytingar var skipt upp í „Bréfapóstur innanlands“ og „Pakkar innanlands“ og er það gert í samræmi við framsetningu verðskrár hjá ÍSP.

Bréfapóstur innanlands

Rekjanleg bréf innanlands hækka um 3% 1.1.2020 sem er í takt við breytingar á meðaltali vísutölu neysluverðs milli áráanna 2018 og 2019. Vöruflokkurinn hefur verið með neikvæða afkomu og er verið að vinna gegn því með hækkuninni.

Pakkar innanlands

Þann 1. janúar 2020 tóku gildi lög um pósthjónustu nr. 98/2019 og var sú breyting gerð að pakkar innan alþjónustu verða 0 – 10. kg. í staðinn fyrir 0 -20 kg. Einnig

skal gjaldskrá fyrir alþjónustu vera sama um allt land. Gjaldskrá fyrir pakka innanlands breytist því 1.1.2020 m.t.t. þessara atriða og miðast við verð fyrir svæði 1 í gildandi gjaldskrá með 3% hækkun í takt við breytingar á meðaltali vísitölu neysluverðs milli árunna 2018 og 2019.

Svo sem framangreindar hækkunir bera með sér, er í báðum tilfellum brugðist við hækkun vísitölu neysluverðs. Verðskráin sem birt er fyrir árið 2020 tekur mið af verðskrá fyrra árs enda er hún áreiðanlegasta og nærtækasta fordæmi um kostnað og tekjur í póstreksri á Íslandi.

Markmið Íslandspósts með nýrri verðskrá er því að viðhalda raunverði að svo stöddu, að teknu tilliti þeirrar þjónustu sem fyrirtækið veitir skv. lögum 98/2019. Sem að framan segir tóku þau lög gildi 1. janúar 2020. Því munu rauntölur úr rekstri undir nýjum lögum, eðli málsins samkvæmt, ekki liggja fyrir fyrr en eitt reikningsár hefur liðið. Þá er möguleg áhrif á neysluhegðun viðskiptavina undir nýju laga- og reglugerðarumhverfi breytast sem ekki er hægt að sjá fyrir að svo stöddu.“

II.

Afstaða PFS, heimildir og eftirlitsúræði

1.

Eftirlit með gjaldskrá

Fjallað er um gjaldskrá alþjónustuveitanda í 17. gr. laga um pósthjónustu og er þar að finna þær meginreglur sem gjaldskrá innan alþjónustu skal byggjast á og til hvaða þjónustuflokka hún nær.

Samkvæmt 1. mgr. skulu gjöld fyrir alþjónustu vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna. Í tilviki eldri laga um pósthjónustu var það ávallt skoðun PFS að gjaldskrá innan alþjónustu teldist viðráðanleg fyrir notendur og að ekki væri ástæða til að gera sérstaka rannsókn þar að lútandi. Að mati PFS er heldur ekki ástæða til að fara í þetta sjálfstæða mat vegna þeirrar gjaldskrá sem ÍSP hefur tilkynnt og tók gildi þann 1. janúar 2020, enda breyting á gjaldskrám óveruleg, og þar sem gjaldskrár hækka er eingöngu byggt á hækkun vísitölu neysluverðs.

Í 2. mgr. 17. gr. kemur fram að gjaldskrá innan alþjónustu skuli vera sú sama um allt land. Ákvæðið kom nýtt inn við meðferð meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar, en það hljóðaði svo í upphaflega frumvarpinu:

„Smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu skal vera sú sama um allt land.“

Í stað ofangreinds texta kom eftirfarandi setning:

„Gjaldskrá fyrir alþjónustu skal vera sú sama um allt land“

Í skýringum nefndarinnar við þessa breytingu segir eftirfarandi:

„Í 17. gr. er fjallað um gjaldskrá fyrir alþjónustu og eftirlit með henni. Skv. 2. mgr. skal smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu vera sú sama fyrir allt land. Þannig eiga notendur kost á að senda bréf innan alþjónustu á sama verði óháð búsetu. Með vísan til

jafnræðis og byggðasjónarmiða telur meiri hlutinn rétt að gjaldskrá fyrir þjónustu innan alþjónustu sé sú sama um allt land og leggur til breytingu á 17. og 18. gr. því til samræmis.“

Samkvæmt 9. gr. laga um pósthjónustu er alþjónusta skilgreind sem þjónusta vegna bréfa upp að 2 kg. og pakkar upp að 10 kg. innanlands en 20 kg. á milli landa.

Í 1. másl. 3. mgr. 17. gr. er PFS heimilt að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrá fyrir þjónustu innan alþjónustu. Í 2. máls. 17. gr. er sérákvæði um erlendar póstsendingar¹ og í 4. mgr. er fjallað um magngjaldskrár fyrir fyrirtæki sem afhenta mikið magn og söfnunaraðila.

Í 5. mgr. 17. gr. er fjallað um þær heimildir sem PFS getur gripið til að því er viðkemur gjaldskrá alþjónustuveitanda, en þær eru:

- Krafist þess að alþjónustuveitandi geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði.
- PFS getur við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt.
- Tekið mið af gjaldskráum á sambærilegum samkeppnismörkuðum.
- Notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum póstrekanda.

Í 6. mgr. er fjallað um að ef stofnunin telur að gjaldskrá alþjónustu uppfylli ekki skilyrði þessarar greinar gerir stofnunin kröfur um úrbætur.

2.

Tilkynningar og tímafrestrir

Fjallað er um tilkynningar og tímafrestrir í 18. gr. laga um pósthjónustu. Samkvæmt ákvæðinu skal tilkynna PFS um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu. Breytingar á gjaldskrá fyrir einstök bréf og pakka skal tilkynna með að lágmarki 10 daga fyrirvara, sbr. 1. mgr. Breytingum skal fylgja fullnægjandi rökstuðningur. Breytingar á magngjaldskrá, þ.m.t. breytingar á verði og skilmálum, skal tilkynna með að lágmarki 30 daga fyrirvara.

Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. er PFS heimilt að grípa til eftirfarandi aðgerða:

„Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að yfirfara útreikninga alþjónustuveitanda og getur eftir atvikum kveðið á um breytingar á tilkynntu verði ef útreikningar alþjónustuveitanda eru ekki réttir eða gefa ekki tilefni til þeirrar hækkunar sem tilkynnt var. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að samþykkja og/eða synja beiðni um gjaldskrárbreytingu að hluta eða í heild. Póst- og fjarskiptastofnun hefur 30 virka daga til að bregðast við tilkynningum um breytingu á gjaldskrá.“

¹ Sjá nánar skýrslu Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 13. desember 2019. <https://www.pfs.is/um-pfs/frettir/frett/2019/12/13/Gjald-a-erlendar-postsendingar/>

3. *Afstaða PFS*

3.1 *Almennt*

Eins og vikið er að hér að framan nýtti PFS heimild sína í loka málslið 3. mgr. 18. gr. og kallaði eftir nánari skýringum ÍSP á þeim breytingum sem fyrirtækið tilkynnti PFS þann 16. desember 2019.

Þó að þær skýringar sem bárust með bréfi, dags. 22. janúar 2020, hefðu að ósekju mátt vera skýrari sérstaklega hvað varðar ástæður þess að félagið ákveður að miða gjaldskrá fyrir pakka innan alþjónustu við svæði 1 (samkvæmt eldri gjaldskrá). Þá telur PFS ekki ástæðu til, á þessu stigi, að kalla eftir frekari röksemdum og/eða skýringum á þeirri gjaldskrá sem tók gildi þann 1. janúar 2020, sem send var inn til PFS þann 16. desember 2019.

Ástæður þess eru m.a. eftirfarandi:

Um „Bréfapóst innanlands“

Engar breytingar eru gerðar á gjaldskrá fyrirtækisins „*Almenn bréf 0-2000 g*“ frá þeirri gjaldskrá sem gildi fyrir afnám einkaréttar. Engar breytingar eru heldur gerðar á magngjaldskrá fyrirtækisins eða þeim afsláttarskilmálum sem um hana hafa gilt. Ekki er því ástæða til, a.m.k. á þessu stigi, að yfirfara þær forsendur og/eða útreikninga sem ÍSP hefur gefið sér sem grundvöll undir óbreyttri gjaldskrá fyrir bréfapóst innanlands, sbr. 3. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu.

Um „Pakka innanlands“

Eins og vikið er að hér að ofan gerði Alþingi breytingar á þeirri gjaldskrárkvöð sem hvílir á alþjónustuveitanda, sjá nánar umfjöllun hér að ofan.

Gjaldskrá ÍSP vegna pakka hefur frá upphafi verið svæðisbundin og skiptist gjaldskráin í þrjú svæði auk sérstaks gjaldflokks (svæði 4) sem tók til dreifingar með landpóstum. Verðmunur á milli þessara gjaldsvæða hefur í sumum tilvikum numið tugum prósentu, innan sama þyngdarflokks. Með lagabreytingunni er ÍSP þannig bannað með lögum að vera með þá uppskiptingu á gjaldskránni sem verið hefur í gildi hingað til hjá fyrirtækinu.

Í viðræðum við samgönguráðuneytið um gerð mögulegs þjónustusamnings vegna alþjónustu kom t.d. fram að félagið teldi sig eiga rétt á framlagi úr ríkissjóði vegna þessarar nýju kvaðar. Hvort svo sé og þá hversu hátt slíkt framlag eigi að vera, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu, kemur til skoðunar í því útnefningarferli sem nú stendur yfir í tengslum við alþjónustu, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2019, enda getur verðlagning á pökkum innan alþjónustu væntanlega haft áhrif á mögulegt ríkisframlag til handa alþjónustuveitanda. Stofnunin áætlar að birta samráðsskjal um útnefningu alþjónustuveitanda í lok mars nk.

Í skýringum ÍSP er vikið að því markmiði að með hinni nýju verðskrá sé verið að viðhalda raunverði, að svo stöddu, að teknu tilliti til þeirrar þjónustu sem fyrirtækið veiti samkvæmt hinum nýju póstlögum. Jafnframt tiltekur ÍSP rauntölur úr rekstri félagsins undir hinum nýju lögum muni ekki liggja fyrir fyrr en eftir að eitt reikningsár er liðið. Einnig bendir félagið á að neysluhegðun viðskiptavina undir nýju laga og reglugerðarumhverfi sé breyta sem ekki sé hægt að sjá fyrir að svo stöddu.

PFS getur fallist á ofangreind sjónarmið ÍSP enda engin reynsla komin á hvaða afleiðingar hin nýja löggjöf mun hafa á rekstur fyrirtækisins og á þetta sérstaklega við um kröfuna um sömu gjaldskrá um land allt. Auk þess hefur komið fram að ÍSP hefur gengið í gegnum ýmsar hagræðingaraðgerðir og breytingar að undanfögnu vegna taprekstrar, s.s. breytingar á þjónustuframboði, viðbrögð við fækkun bréfa, niðurlagning starfsstöðva, fækkun starfsfólks o.fl. Stofnunin getur því fallist á að sá grunnur sem félagið hefur byggt verðlagningu sína á hingað til sé mögulega ekki vel til þess fallinn að ákvarða verðlagningu félagsins á vörum innan alþjónustu til framtíðar á þetta sérstaklega við varðandi hina nýju kvöð um sama verð á öllum vörum innan alþjónustu.

Með vísun til ofangreinds hyggst stofnunin ekki beita þeim inngrípsheimildum sem kveðið er á um í 3. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu.

Rétt er að taka fram að í ofangreindu felst engin afstaða til þess hvort að gjaldskrá félagsins innan alþjónustu, sem tók gildi þann 1. janúar 2020, sé í samræmi við ákvæði samkeppnislaga.

3.2.

Um tímamörk á endurskoðun á gjaldskrá innan alþjónustu

Eins og vikið er að hér að ofan hyggst PFS ekki beita inngrípsheimildum 3. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu. Stofnunin telur að sú endurskoðun sem boðuð er, sérstaklega að því er viðkemur pakka gjaldskrá innan alþjónustu, geti ekki beðið þar til rekstrarárinu 2020 sé lokið. Fyrir því liggja m.a. eftirfarandi ástæður:

- Að mati PFS þarf ÍSP að sýna fram á að verðlagning fyrirtækisins hverju sinni taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Á þetta sérstaklega við um kröfuna um sömu gjaldskrá um land allt þar sem ÍSP kys að miða við verðlagningu á landinu öllu við gildandi verð á svæði 1, þ.e. vegna svæða 2, 3 og 4, sem orsakar samsvarandi tekjutap á pökkum innanlands að öðru óbreyttu.
- Samkeppnisástæður á markaðnum, einkum skörun póstmarkaðar og flutningamarkaðar á dreifingu pakka innanlands.
- Jafnframt mun niðurstaða PFS í útnefningu nýs alþjónustuveitanda mögulega hafa hér áhrif en ekki er sjálfgefið að skyldan verði lögð á ÍSP. En í væntanlegu samráðsskjali PFS mun m.a. verða óskað eftir athugasemdum hagsmunaaðila við útfærslu PFS á gjaldskrárefirliti stofnunarinnar með vörum innan alþjónustu sem og framkvæmd útreikninga vegna alþjónustubyrði.

Stofnunin hefur nú tilkynnt ÍSP um afstöðu sína um nauðsyn endurskoðunar á gjaldskrá fyrirtækisins innan alþjónustu fyrr en fyrirtækið áætla. Í bréfinu er ÍSP m.a. gefinn kostur á að gera athugasemdir við þessa skoðun PFS.

Reykjavík, 5. febrúar 2020

Gögn frá Íslandspósti ohf.:

Kostnaðarlíkan Íslandspósts (trúnaður).

Gögn um bókhaldslega aðgreiningu (trúnaður), sbr. þó yfirlýsingar PFS um bókhaldslega aðgreiningu.

Tölvupóstur, dags. 16. desember 2019, ásamt gjaldskrá fyrir, „*Bréfapóst innanlands*“ og fyrir „*Pakka innanlands*“.

Bréf Íslandspósts, dags. 22. janúar 2020.

Önnur gögn:

Bréf Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 23. desember 2019.

Bréf Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 5. febrúar 2020.