



**BYGGÐASTOFNUN**

**Samráðsskjal vegna skilgreiningar virkra og óvirkra markaðssvæða á sviði pósthjónustu með hliðsjón af samkeppni**

24. nóvember 2021

## 1. INNGANGUR

Með bréfi dagsettu 2. nóvember 2021 fól samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið Byggðastofnun að vinna að endurskoðun á skilgreiningu virkra og óvirkra markaðssvæða á sviði pósthjónustu með hliðsjón af samkeppni.

Í Viðauka II við lög nr. 98/2019 (lög um pósthjónustu) eru leiðbeiningar um útreikning á hreinum kostnaði alþjónustu, ef einhver er. Þar stendur:

*„Jafnframt kemur fram að vandlega skal hugað að því að meta rétt kostnað sem alþjónustuveitandi hefði kosið að komast hjá hefði ekki verið um neinar alþjónustuskyldur að ræða. Útreikningur grundvallast á kostnaði sem hægt er að heimfæra á:*

- i. Þætti í viðkomandi þjónustu sem aðeins er hægt að veita með tapi eða hafa í för með sér meiri kostnað en eðlilegt getur talist í viðskiptum. Þessi flokkur getur fallið í sér þjónustubætti, svo sem þjónustu sem skilgreind er í A-hluta tilskipunarinnar.<sup>1</sup>*
- ii. Tiltekna notendur eða hópa notenda sem aðeins er hægt að þjóna með tapi eða með meiri kostnaði en eðlilegt getur talist í viðskiptum, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna af starfrækslu viðkomandi þjónustu og viðeigandi samræmdra gjalda.“*

Til þess að meta hreinan kostnað alþjónustu setti Póst- og Fjaraskiptastofnun (nú Fjaraskiptastofa) fram skilgreiningu á virkum og óvirkum markaðssvæðum í ákvörðun nr. 13/2020<sup>2</sup>. Virk markaðssvæði voru skilgreind sem öll þau pósthjónustur sem að hús (samanlagður fjöldi íbúða- og atvinnuhúsnæðis) eru 750 eða fleiri en séu þau færri var markaðssvæðið talið óvirkt. Virkt markaðssvæði þýðir að líklegt er að pósthjónustugæfni myndi sinna alþjónustu á því svæði án þess að vera bundinn af skyldu um alþjónustu, en óvirk markaðssvæði eru þau þar sem líklegt er að alþjónusta væri ekki í boði fyrir notendur á viðskiptalegum grundvelli. Við ákvörðun um alþjónustuframlag hefur skilgreining PFS á virkum og óvirkum markaðssvæðum verið notuð til grundvallar þeirrar fjárhæðar sem alþjónustuveitanda er greidd vegna hreins kostnaðar.

---

<sup>1</sup> Sjá nánar í tilskipun ESB, Annex I Part A ([EUR-Lex - 32008L0006 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#))

<sup>2</sup> Sjá nánar kafla 2.5 og 2.6 í ákvörðun nr. 13/2020

([https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2020/akv\\_pfs\\_nr\\_13\\_2020\\_utnefning\\_islandsposts\\_ohf\\_sem\\_althj\\_ onustuveitanda-copy-1-.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Postmal/Akvardanir/2020/akv_pfs_nr_13_2020_utnefning_islandsposts_ohf_sem_althj_ onustuveitanda-copy-1-.pdf))

Byggðastofnun hefur nú til skoðunar að beita annarri aðferð við að skilgreina virk og óvirk markaðssvæði og leggur því fram fjórar spurningar til hagsmunaaðila í samráðsskjali þessu. Byggðastofnun óskar eftir því að allir sem telja sig hafa hagsmuni af málinu skili svari, jafnvel þó að það sé jákvætt án frekari athugasemda við spurningum 1 og 3. Þá óskar Byggðastofnun einnig eftir því að aðilar sem telja að Íslandspóstur ohf. (ÍSP) sé í samkeppni við sig fylli út skjal þar sem þeir tilgreina hverskonar þjónustu þeir sinni og á hvaða svæðum. Skjalið má finna á heimasíðu Byggðastofnunar.

## 2. SKIPTING VIRKA OG ÓVIRKRA MARKAÐSSVÆÐA Í FJÓRA ÞJÓNUSTUÞÆTTI

Í 2. mgr. 19. gr. laga um pósthjónustu kemur fram að

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

Kostnaðarlíkan ÍSP sem byggir á LRAIC aðferðafræði (e. Long running Average Incremental Cost) er notað til þess að sérgreina kostnað og tekjur fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir alþjónustu og til að skipta kostnaði við alþjónustuna niður á þjónustuþætti og svæði. Fjarskiptastofa hefur metið alþjónustuframlag til ÍSP með hliðsjón kostnaði við óvirk markaðssvæði, án sérstaks niðurbrots í þjónustuþætti. Hins vegar er ljóst að pósthjónusta skiptist niður í nokkra þjónustuþætti og jafnvel þó að markaðssvæði séu óvirk með tilliti til alþjónustu sem heildar getur verið að þau séu virk í einhverjum hlutum alþjónustunnar, t.d. þegar að sami þjónustuþáttur er veittur af samkeppnisaðila eða jaðarkostnaður við að veita þjónustuna er lítil. Byggðastofnun hefur til skoðunar að skilgreina 4 þjónustuþætti í alþjónustu. Þeir eru:

**Móttaka og vinnsla** (þjónustuþáttur 1) felst í því að taka á móti póstsendingum eða safna þeim saman, flokka þær og vinna þær að öðru leyti til þess að þær séu tilbúnar til flutnings eða í dreifingu eftir aðstæðum.

**Flutningur** (þjónustuþáttur 2) felst í því að flytja póstsendingar á milli póstmstöðvar/móttöku- eða vinnlustöðvar og afgreiðslustaða.

**Rekstur afgreiðslustaða** (þjónustuþáttur 3) felst í því að halda úti afgreiðslustað á viðkomandi markaðssvæði. Skilgreining á afgreiðslustað samkvæmt 7. gr. reglugerðar nr. 400/2020 er aðstaða í húsnæði, bifreið, sjálfvirkum afgreiðslukössum eða póstkössum.

**Dreifing í hús** (þjónustupáttur 4) felst í því að bera póst heim að dyrum, hvort sem er á heimili eða vinnustað.

Byggðastofnun telur að með því að endurskilgreina virk og óvirk markaðssvæði út frá þessum 4 þjónustupáttum megi með markvissari hætti koma í veg fyrir að þjónusta sem veitt er í samkeppni á markaði sé niðurgreidd. Markaðssvæði gæti þannig talist virkt í þjónustupáttum 1 og 2 en óvirkt í þjónustupáttum 3 og 4.

Í kostnaðarlíkani sínu sérgreindir ÍSP kostnað og tekjur fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir alþjónustu og mun Byggðastofnun notast við það módel til þess að meta kostnað af þjónustupáttum sem verða metnir óvirkir á hverju markaðssvæði. Sú breyting verður á með þessari aðferðarfræði, að í stað þess að horfa á hlutfallslegan kostnað ákveðinna markaðssvæða af heildarkostnaði verður horft til þess hvaða kostnað væri hægt að spara ef ÍSP myndi hætta að þjónusta óvirka þjónustupætti á sérhverju markaðssvæði.

Með tilliti til ofangreinds vill Byggðastofnun beina eftirfarandi spurningum til hagsmunaaðila:

1. Ert þú sammála því að skipta greiðslum vegna alþjónustu niður í fjóra þjónustupætti (móttaka og vinnsla; flutningur; rekstur afgreiðslustaða; dreifing í hús) líkt og Byggðastofnun hefur nú til skoðunar að gera?
2. Ef ekki, hvaða aðferðarfræði telur þú að sé betri til þess að afmarka greiðslu vegna alþjónustu eftir þjónustupáttum?

### 3. AÐFERÐARFRÆÐI VIÐ SKIPTINGU Í VIRK OG ÓVIRK MARKAÐSSVÆÐI EFTIR ÞJÓNUSTUPÁTTUM

Byggðastofnun hefur nú til skoðunar hvort rétt sé að hverfa frá fyrri aðferðarfræði sem að skilgreindir virk og óvirk markaðssvæði byggt á fjölda húsa á hverju markaðssvæði en almenna reglan er sú utan höfuðborgarsvæðisins að hvert póstnúmer sé eitt markaðssvæði, þó að undantekningar geti verið á því. Skilgreining mun fara fram á hverjum þjónustupætti fyrir sig. Byggðastofnun mun líta til eftirfarandi atriða við ákvörðun um hvaða þjónustupættir og markaðssvæði teljist virk og óvirk, en tekur að lokum sjálfstæða ákvörðun um niðurstöðuna.

**Þjónustupáttur 1**, móttaka og vinnsla, verður skilgreindur óvirkur þar sem að þjónustupáttur 2 (flutningur) er óvirkur. Heildarmagn pósta á þau svæði verður skoðað með tilliti til þess hvaða kostnað

má spara við móttöku og vinnslu ef að svæðin yrðu ekki þjónustuð. Þannig er reynt að nálgast jaðarkostnað móttöku og vinnslu pósts sem tilheyrir óvirkum svæðum.

**Þjónustupáttur 2**, flutningur, verður skilgreindur sem virkur á tilteknu markaðssvæði ef eitthvað af eftirfarandi skilyrðum eru uppfyllt:

- a) Flutningur á svæðið frá höfuðborgarsvæðinu er nú þegar til staðar að minnsta kosti 2 daga í viku af hendi annars aðila sem er skráður póstrekkandi með almenna heimild hjá Byggðastofnun og er í samkeppni við alþjónustuveitanda.<sup>3</sup>
- b) Vegalengd á svæðið frá virkri akstursleið er minni en 50 metrar á hvern íbúa og þéttleiki byggðar er að lágmarki 100 íbúar/km<sup>2</sup>. Leiðir sem liggja nálægt fleiri en einum þéttbýlisstað eru lagðar saman sem ein leið til þess að meta vegalengd á hvern íbúa.<sup>4</sup>

Virk akstursleið miðast í grunninn við hringveginn en við virkra akstursleið bætist sú leið sem almennt er keyrð á svæði sem falla undir lið a) eða b). Liður b) er endurtekinn þangað til að engin ný svæði teljast virk.<sup>5</sup>

**Þjónustupáttur 3**, rekstur afgangslustaða, verður skilgreindur sem virkur ef eitthvað af eftirfarandi skilyrðum eru uppfyllt:

- a) Afgreiðslustaður, þar sem notendur geta sótt pósthjónustu, sem er opin að minnsta kosti 2 daga í viku er til staðar og er rekinn af öðrum aðila á svæðinu sem er skráður póstrekkandi með almenna heimild hjá Byggðastofnun og er í samkeppni við alþjónustuveitanda.
- b) 500 eða fleiri íbúar búa á svæðinu.

---

<sup>3</sup> Lög nr. 98/2019 um pósthjónustu, 6. gr.

<sup>4</sup> Sem dæmi ná nefna leiðina frá pósthúsi í Hveragerði, í gegnum Þorlákshöfn, Stokkseyri og Eyrarbakka að pósthúsi á Selfossi. Heildar íbúafjöldi Þorlákshafnar, Stokkseyrar og Eyrarbakka var 2.948 þann 1. janúar 2021 og vegalengdin sem um ræðir er 58 km. Þannig er vegalengd leiðarinnar 20 metrar á hvern íbúa og leiðin því virk í þjónustupætti 2. Flatarmál Þorlákshafnar er 3,24 km<sup>2</sup> og íbúafjöldi 1.847 manns. Þéttleiki byggðar er því 570 íbúar/km<sup>2</sup>. Á Stokkseyri og Eyrarbakka er þéttleiki byggðar 188 íbúar/km<sup>2</sup>. Því teljast öll þessi svæði virk með tilliti til flutnings.

<sup>5</sup> Til dæmis: Þar sem að flutningur er metinn virkur á Þorlákshöfn, Stokkseyri og Eyrarbakka þá er sú leið nú orðin hluti af virkri akstursleið. Sömuleiðis mætti segja að ef samkeppnisaðili sem uppfyllir skilyrði a) liðar sendir á Sauðárkrók, þá er almenn akstursleið á Sauðárkrók orðin virk sem myndi knýja fram endurútreikning á svæðum í kringum Sauðárkrók.

**Þjónustupáttur 4**, dreifing í hús, verður skilgreindur sem virkur ef eitthvað af eftirfarandi skilyrðum eru uppfyllt:

- a) Dreifing í hús er til staðar að minnsta kosti tvisvar í viku af hendi annars aðila sem hefur almenna heimild til veitingar pósthjónustu hjá Byggðastofnun og er í samkeppni við alþjónustuveitanda.
- b) 500 eða fleiri íbúar búa á svæðinu og þéttleiki byggðar er að lágmarki 100 íbúar/km<sup>2</sup>.

### 3.1. FORSENDUR AÐFERÐARFRÆÐI

Miðað verður við íbúafjölda samkvæmt tölum Hagstofunnar 1. janúar ár hvert í þeim atriðum þar sem að íbúafjöldi kemur við sögu.<sup>6</sup> Miðað verður við flatarmál byggðar í þéttbýli samkvæmt gögnum frá Hagstofunni.<sup>7</sup> Vegalengdir frá virkri akstursleið til markaðssvæða miðast við afgreiðslustað pósthjónustu ef að slíkur er til staðar á svæðinu, en að öðru leyti við annað kennileiti, t.d. bensínstöð, matvöruverslun eða skóla. Notast er við leiðarvísi á kortavef Google til að mæla vegalengdir.<sup>8</sup> Til þess að samkeppni teljist til staðar þarf viðkomandi aðili að hafa bolmagn til að sinna sömu þjónustu á því svæði og ÍSP gerir, t.d. að geta dreift í öll hús tvisvar í viku eða flutt nægilegt magn á svæðið til þess að allur póstur í venjulegu árferði skili sér með viðunandi tíðni, allar vikur ársins.

Með tilliti til ofangreinds vill Byggðastofnun beina eftirfarandi spurningum til hagsmunaaðila:

3. Ert þú sammála þeirri aðferðarfræði sem að Byggðastofnun hefur nú til skoðunar að beita til þess að afmarka virk og óvirk markaðssvæði?
4. Ef ekki, hvaða aðferðarfræði telur þú að sé best til þess fallin að afmarka virk og óvirk markaðssvæði og þar með að finna þá notendur og notendahópa sem ekki myndu fá þjónustu, án sérstakar alþjónustuskyldu?

## 4. SVÖR VIÐ SPURNINGUM

Svör óskast send á netfangið [hjalti@byggdastofnun.is](mailto:hjalti@byggdastofnun.is) eða í pósti (b.t. Hjalti Árnason) til Byggðastofnunar að Sauðármýri 2, 550 Sauðárkróki. Óskað er eftir því að aðilar sem telja sig veita alþjónustuveitanda samkeppni á einhverjum svæðum fylli einnig út Excel skjalið „Samkeppni í

<sup>6</sup> Notast er við töfluna *Mannfjöldi eftir sveitarfélögum, kyni, ríkisfangi og ársfjórðungum* ([PX-Web - Veldu breytu og gildi](#) ([hagstofa.is](http://hagstofa.is)))

<sup>7</sup> Byggðastofnun mun birta útreikninga um þéttleika byggðar fyrir hvern byggðakjarna á heimasíðu sinni.

<sup>8</sup> Sjá nánar á [www.maps.google.com](http://www.maps.google.com)

póstþjónustu“<sup>9</sup> og skili inn með svörum við spurningum. Nánari leiðbeiningar um útfyllingu Excel skjalsins má finna í Viðauka A. Bygðastofnun óskar eftir því að svör berist í seinasta lagi þann 10. desember 2021.

---

<sup>9</sup> Skjalið má finna á vefsíðu Bygðastofnunar undir fréttinni “*Samráðsskjal vegna skilgreiningar virkra og óvirkra markaðssvæða á sviði póstþjónustu með hliðsjón af samkeppni*”

---

## VIÐAUKI A – LEIÐBEININGAR MEÐ SKJALINU „SAMKEPPNI Í PÓSTÞJÓNUSTU“

Í flípanum *upplýsingar* eru fylltar inn grunnupplýsingar um aðilann og stöðu á póstmarkaði. Staða á póstmarkaði er flettilisti þar sem hægt er að velja um þrjá möguleika. Reitir sem eru ljósappelsínugulir eru fyrir hagsmunaðila til að fylla út í eftir aðstæðum.

	A	B
1	Kennitala	123456-7890
2	Nafn	Póstrekandi ehf.
3	Heimilisfang	Póstgata 1
4	Póstnúmer	550 Sauðárkróki
5		
6	Staða á póstmarkaði	
7		Skráður póstrekandi með almenna heimild hjá Byggðastofnun
8		Hyggst senda inn umsókn til Byggðastofnunar um almenna heimild til að starfrækja póstpjónustu
9		Ekki með almenna heimild til að starfrækja póstpjónustu

Hér er dæmi um útfyllingu í flípanum *Til útfyllingar* fyrir aðila sem keppir við alþjónustuveitanda á Sauðárkróki.

	A	B	C	D	E	F	G
1				Fjöldi daga í viku sem eftirfarandi er starfrækt á svæðinu:			
2	Pnr	Staður	Tegund byggðar	Flutningur	Rekstur afgreiðslustaðar	Dreifing í hús	Athugasemdir
90	545	Skagaströnd	Þéttbýli				
91	546	Skagaströnd	Dreifibýli				
92	550	Sauðárkróki	Þéttbýli	5	5	2	Afgreiðslustaður við Póstgötu 1
93	551	Sauðárkróki	Dreifibýli				
94	560	Varmahlíð	Þéttbýli				