



BYGGÐASTOFNUN

# Stöðuskjal S1/2021

Október 2021



## EFNISYFIRLIT

EFNISYFIRLIT .....	2
INNGANGUR .....	3
1. LAGABREYTINGAR – ALMENNT .....	4
1.1. ALMENNT UM LÖG NR. 76/2021 .....	4
1.2. BYGGÐASTOFNUN .....	4
1.2.1. ALMENNT UM STOFNUNINA .....	4
1.2.2. HLUTVERK BYGGÐASTOFNUNAR SAMKVÆMT NÝJUM LÖGUM .....	4
1.3. NÝMÆLI Í LÖGUM NR. 76/2021 .....	5
1.3.1. UM EFTIRLIT .....	5
1.3.2. UM GJALDSKRÁ INNAN ALÞJÓNUSTU .....	6
2. STARFSHÓPUR SAMKVÆMT LÖGUM NR. 76/2021 .....	8
3. GJALDSKRÁ ÍSLANDSPÓSTS OHF. ....	9
3.1. ALMENNT – LAGAÁKVÆÐI UM GJALDSKRÁ INNAN ALÞJÓNUSTU .....	9
3.2. ENDURSKOÐUN GJALDSKRÁR VEGNA LAGABREYTINGA .....	9
3.3. EFTIRLITSHEIMILDIR BYGGÐASTOFNUNAR .....	10
3.3.1. ALMENNT .....	10
3.3.2. EFTIRLITSHEIMILDIR OG ÚRRÆÐI BYGGÐASTOFNUNAR VEGNA GJALDSKRÁR OG BREYTINGA Á GJALDSKRÁM .....	11
3.3.3. UM VIÐRÁÐANLEGT VERÐ .....	12
3.3.4. RAUNKOSTNAÐUR AÐ VIÐBÆTTUM HÆFILEGUM HAGNAÐI .....	13
4. SAMANTEKT .....	15

## INNGANGUR

Vorið 2021 var samþykkt á Alþingi frumvarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til laga um breytingar á lögum um póstpjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála). Frumvarpið tók nokkrum breytingum í meðförum þingsins en var samþykkt sem lög nr. 76/2021 þ. 25. júní 2021. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu var markmið þess að mæla fyrir um þær lagabreytingar sem nauðsynlegar voru til að færa stjórnslu og eftirlit með póstpjónustu frá Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) til Byggðastofnunar, í samvinnu við báðar stofnanir.<sup>1</sup>

Aðgengi að þjónustu er á meðal mikilvægustu forsendna byggðar um allt land. Í lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 er því meginmarkmiði lýst á sviði byggðamála að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um allt land.<sup>2</sup> Aðgengi að viðeigandi póstpjónustu er á meðal mikilvægustu þjónustubáttu og mætti jafnvel flokka sem grunnþjónustu. Veiting póstpjónustu er því ekki síst byggðamál sem verður að nálgast út frá hagsmunum þeirra sem þjónustunnar njóta.

Sauðárkrókur, 18. október 2021

---

<sup>1</sup> Sjá nánar [greinargerð með lögum nr. 76/2021 undir 1.2.2.](#)

<sup>2</sup> Sjá nánar [lög nr. 69/2015](#)

## 1. LAGABREYTINGAR – ALMENNT

### 1.1. ALMENNT UM LÖG NR. 76/2021

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 76/2021 er greint frá því að póstmál hafi tekið miklum breytingum undanfarin ár, almennum bréfasendingum hefur fækkað umtalsvert vegna tækniþróunar en póstpjónusta gegni enn mikilvægu hlutverki ekki síst fyrir atvinnulífið, og sé í lykilhlutverki í vefverslun. Almenn hafi hlutverk og verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar á málefnasviðinu dregist saman. Tækifæri séu fyrir hendi til að einfalda hlutverk ríkisins þegar komi að póstmálum en gæta verði að byggðasjónarmiðum og jafnræði við slíka einföldun.

Hlutverk Byggðastofnunar sé að efla byggð og atvinnulíf með sérstakri áherslu á jöfnun tækifæra allra landsmanna til atvinnu og búsetu og innan stofnunarinnar sé að finna öflugt og sérhæft starfsfólk á sviði Byggðamála og rannsókna og því mæli ýmis rök með því að stofnunin taki að sér verkefni póstmála.

### 1.2. BYGGÐASTOFNUN

#### 1.2.1. ALMENNT UM STOFNUNINA

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 106/1999 m.s.br. er það hlutverk Byggðastofnunar að efla byggð og atvinnulíf með sérstakri áherslu á jöfnun tækifæra allra landsmanna til atvinnu og búsetu. Til þess hefur stofnunin nokkur tæki sem rakin eru nánar í lagagreininni. Nánar má lesa um Byggðastofnun á vefsíðu stofnunarinnar.<sup>3</sup>

#### 1.2.2. HLUTVERK BYGGÐASTOFNUNAR SAMKVÆMT NÝJUM LÖGUM

Eins og áður er rakið er markmiðið með setningu laga nr. 76/2021 að færa stjórnsýslu og eftirlit með póstpjónustu frá Póst- og fjarskiptastofnun til Byggðastofnunar. Ekki var stefnt að því að breyta inntaki eftirlitsins. Við 2. gr. laga um Byggðastofnun nr. 106/1999 var bætt málsgrein sem mælir fyrir um að stofnunin annast framkvæmd laga um póstpjónustu eins og nánar er kveðið á um í lögum um það efni, sbr. 9. gr. laga nr. 76/2021.

Í 1. gr. laga nr. 76/2021, sem breytir 3. gr. laga nr. 98/2019 (lög um póstpjónustu) eru verkefni Byggðastofnunar á sviði póstmála útlistuð nánar og þar segir m.a. að stofnunin skuli annast framkvæmd laganna og stuðla að því að markmið þeirra náist.

---

<sup>3</sup> Sjá nánar á [vefsíðu Byggðastofnunar](#)

Í stuttu máli er mælt fyrir um að Byggðastofnun taki að sér þau verkefni og skyldur sem voru áður hjá Póst- og fjarskiptastofnun og ekki er ætlast til þess að stofnunin hafi rýmri heimildir til eftirlits og/eða inngripa en áður giltu. Um það segir í frumvarpinu:

*“Meginmarkmið þessa frumvarps er, eins og áður segir, að leggja til breytingar á lögum sem eingöngu fela í sér að verkefni póstmála flytjist frá Póst- og fjarskiptastofnun yfir til Byggðastofnunar. Þá er það einnig markmið frumvarpsins að gæta þess að hlutverk Byggðastofnunar verði það sama og hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir tilfærsluna og að Byggðastofnun hafi allar sömu heimildir og skyldur sem lagðar voru á Póst- og fjarskiptastofnun. Til að ná þessum markmiðum var valin sú leið að leggja til breytingar á lögum um póstpjónustu sem eingöngu fela í sér tilfærslu á verkefnum póstmála frá Póst- og fjarskiptastofnun yfir til Byggðastofnunar. Er frumvarp þetta því byggt upp með þeim hætti að ákvæði sem kveða á um verkefni og skyldur Póst- og fjarskiptastofnunar í lögum um Póst- og fjarskiptastofnun eru færð í lög um póstpjónustu og í lög um Byggðastofnun. Er sú leið í samræmi við lagaframkvæmd annarra ríkisstofnana sem sinna verkefnum á fleiri en einu sviði, svo sem Þjóðskrá Íslands.”*

Ákvæði um neytendavernd er útvíkkað þannig að Í stað 3. mgr. 32. gr. laga um póstpjónustu koma þrjár nýjar málsgreinar þar sem kveðið er á um að neytendur póstpjónustu, eða aðrir sem hagsmuna hafa að gæta geti beint kvörtun til Byggðastofnunar um að hún láti málið til sín taka telji þeir að póstrekkandi brjóti gegn skyldum sínum samkvæmt lögum þessum eða gegn skilyrðum sem mælt er fyrir um í almennum heimildum, réttindum eða í rekstrarleyfi eða skilgreindum alþjónustukvöðum. Byggðastofnun skal leita álits viðkomandi póstrekkanda á kvörtuninni og jafnframt freista þess að jafna ágreining aðila á skjótan hátt. Náist ekki samkomulag skal úr ágreiningi skorið með ákvörðun og er stofnuninni heimilt að setja reglur um lausn slíkra ágreiningsmála.

### **1.3. NÝMÆLI Í LÖGUM NR. 76/2021**

#### **1.3.1. UM EFTIRLIT**

Eins og getur um hér frammar var það markmið með lagasetningunni að Byggðastofnun skyldi hafa sömu verkefni og skyldur með höndum og Póst- og fjarskiptastofnun hafði áður. Inn í frumvarpið eru því tekin orðrétt ákvæði úr lögum nr. 69/2003 og færð inn í lög um póstpjónustu.

Í frumvarpinu segir um þetta:

*“Fjallað er um eftirlitsskyldur og -heimildir Póst og fjarskiptastofnunar með pósthjónustu í 4. og 5. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun. Í frumvarpinu er lagt til að komi nýr kafli í lög um pósthjónustu, I. kafli A, þar sem framangreind ákvæði laga um Póst- og fjarskiptastofnun eru tekin orðrétt upp í lög um pósthjónustu, með þeirri undantekningu að ákvæðin taka ekki til fjarskiptamála eðli málsins samkvæmt.”*

### 1.3.2. UM GJALDSKRÁ INNAN ALÞJÓNUSTU

Endurskoðun laga um pósthjónustu lauk með frumvarpi til heildarlaga um pósthjónustu sem tóku gildi 1. janúar 2020 sem lög nr. 98/2019. Með lögunum var stigið lokaskrefið í átt að afnámi einkaréttar pósthjónustu hér á landi og opnun markaðar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að alþjónusta verði eftir sem áður tryggð borgurunum og leitast við að gera það á sem hagkvæmastan máta fyrir íslenska ríkið og í takt við þarfir samfélagsins. Það verði gert á þann veg að einn eða fleiri póstrekendur verða valdir, samkvæmt reglum sem frumvarp þetta kveður á um, til að sinna alþjónustuskuldum.<sup>4</sup>

Um gjaldskrá alþjónustuveitanda var fjallað í 17. gr. frumvarpsins þar sem m.a. var tekið fram að gjöld fyrir alþjónustu skyldu vera viðráðanleg fyrir notendur, að gjaldskrár innan alþjónustu skyldu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði og að smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu skyldi vera sú sama um allt land.

Frumvarpið tók nokkrum breytingum í meðförum alþingis og þá sérstaklega varðandi nýmæli sem komu inn með breytingatillögu meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar þar sem kveðið var á um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skyldi vera sú sama um allt land og gilda um allar tegundir pósthjónustu innan alþjónustu, sbr. 2 mgr. 17 gr.

Í samræmi við hin nýju lög tilkynnti Íslandspóstur (ÍSP) nýjar gjaldskrár innan alþjónustu, sem tóku bæði til „Bréfapósts innanlands“ og „Pakka innanlands“ og tóku gildi þann 1. janúar 2020. PFS fjallaði ítarlega um gjaldskrárbreytingarnar í stöðuskjölum nr. PFS (20)-02<sup>5</sup> og PFS (20)-12<sup>6</sup> og var gjaldskrá ÍSP vegna pakka innanlands hækkuð þ. 1. ágúst 2020 í kjölfar ábendinga stofnunarinnar.

Gjaldskrá ÍSP vegna sama verðs um allt land innan alþjónustu hefur einnig komið til umfjöllunar PFS í ákvörðunum stofnunarinnar nr. 13/2020<sup>7</sup> og nr. 1/2021<sup>8</sup> þar sem fallist var á það með fyrirtækinu að

---

<sup>4</sup> Sjá nánar [greinargerð með frumvarpi til laga nr. 98/2019](#)

<sup>5</sup> Sjá nánar [stöðuskjal PFS \(20\)-02](#)

<sup>6</sup> Sjá nánar [stöðuskjal PFS \(20\)-12](#)

<sup>7</sup> Sjá nánar [ákvörðun PFS nr. 13/2020](#)

<sup>8</sup> Sjá nánar [ákvörðun PFS nr. 1/2021](#)

lagaákvæðið fæli í sér alþjónustubyrði sem felst í því að álagning alþjónustukvaða á póstrekkanda um að veita tilteknum notendum póstpjónustu, veita hana á tilteknum svæðum eða samræming gjaldskrár, leiðir til taps sem ekki myndi skapast ef almenn viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar.

Alþjónustubyrði ÍSP vegna ákvæðisins um sama verð um allt land innan alþjónustu var talin nema 126 m.kr. sbr. ákvörðun PFS nr. 1/2021

Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um póstpjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála) var ekki lagt til að breyta ákvæðum 2. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu. Tillaga þess efnis kom frá umhverfis og samgöngunefnd. Í nefndaráliti segir (þskj. 1633)<sup>9</sup>:

*“Gjaldskrá alþjónustu.*

*Nefndin vísar til þess vanda sem upp kom á póstmarkaði í kjölfar nýrra laga um póstpjónustu, nr. 98/2019, sérstaklega hvað varðar ákvæði 2. mgr. 17. gr. laganna sem kveður á um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli vera sú sama um land allt. Þá hafi hagsmunasamtök og einstök fyrirtæki tjáð sig um þær afleiðingar sem viðkomandi telja að framkvæmd laganna hafi haft á sinn rekstur.*

*Nefndin leggur því til að ákvæðinu verði breytt á þann veg að einungis verði kveðið á um að smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu skuli vera sú sama um land allt. Er það í samræmi við ákvæði 2. mgr. 17. gr. frumvarps til laga um póstpjónustu eins það var áður en það tók breytingum í meðförum þingsins.*

*Nefndin leggur áherslu á að framangreind breyting hefur ekki áhrif á ákvæði 1. mgr. 17. gr. sem kveður á um að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna né heldur ákvæði 3. mgr. 17. gr. um að hún skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þá leggur nefndin áherslu á að liður í vinnu starfshópsins við greiningu á tækifærum til úrbóta á póstmarkaði verður að finna leiðir til að jafna póstkostnað á landsvísu.”*

Frumvarpið var samþykkt sem lög nr. 76/2021 með þessari breytingu á 2. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu, sbr. 4. gr. laga nr. 76/2021. Í breytingartillögum umhverfis- og samgöngunefndar, sbr. þingskjal 1634, er kveðið á um að umrædd breyting skuli koma til framkvæmda eigi síðar en 1. september 2021, sem síðar var breytt í 1. nóvember 2021, sbr. þingskjal 1679.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Sjá [þingskjal nr. 1633](#)

<sup>10</sup> Sjá [þingskjal nr. 1679](#)

## 2. STARFSHÓPUR SAMKVÆMT LÖGUM NR. 76/2021

Í áður tilvísuðu nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar (pskj. 1633) er lagt til að ráðherra (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra), í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðherra skipi starfshóp sem meti hvernig best megi tryggja að náð verði markmiði 1. gr. laga um pósthjónustu, nr. 98/2019, sem er „að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri pósthjónustu um land allt og til og frá landinu, m.a. með því að tryggja notendum aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma og með því að efla samkeppni á markaði fyrir pósthjónustu“. Starfshópurinn skuli m.a. hafa hliðsjón af tækninýjungum, samkeppnissjónarmiðum og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands.

Í samræmi við þetta segir í 8. gr. laga nr. 76/2021:

*“Ráðherra, í samstarfi við ráðherra sem fer með fjármál og efnahagsmál, skal hið fyrsta skipa þverfaglegan starfshóp til að meta hvernig best megi ná markmiðum 1. gr., m.a. með hliðsjón af tækninýjungum, samkeppnissjónarmiðum og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Í starfshópinn verði, auk fulltrúa ráðherra, skipaðir fagaðilar og fulltrúar sjónarmiða neytenda, atvinnurekenda og ólíkra byggða. Tillögur hópsins skulu settar fram í skýrslu, ásamt kostnaðarmati, og gerð skal grein fyrir áhrifum þeirra á póstmarkaðinn í heild sinni og hagrænum áhrifum í samkeppnislegu og byggðalegu tilliti. Skýrslan skal liggja fyrir eigi síðar en 1. október 2021.”*

Starfshópurinn var skipaður og hefur á undanförunum vikum rætt við aðila á sviði pósthjónustu. Drög að skýrslu liggja fyrir en hafa ekki verið birt þegar þetta er ritað.



### 3. GJALDSKRÁ ÍSLANDSPÓSTS OHF.

#### 3.1. ALMENNT – LAGAÁKVÆÐI UM GJALDSKRÁ INNAN ALÞJÓNUSTU

Helstu lagaákvæði um gjaldskrá póstrekkanda innan alþjónustu er að finna í V. kafla laga um póstpjónustu. Þar segir í 1. mgr. 17. gr. að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna og í 3. mgr. sömu greinar segir að 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. Til 1. júlí 2021 var kveðið á um það í 2. mgr. 17. gr. að gjaldskrá innan alþjónustu skyldi vera sú sama um allt land en með lögum nr. 76/2021 var því breytt þannig að kvöðin um sömu smásölugjaldskrá um allt land næði einungis til bréfa að 50 g.

#### 3.2. ENDURSKOÐUN GJALDSKRÁR VEGNA LAGABREYTINGA

Fyrir liggur að frá gildistöku laga nr. 76/2021 þ. 1. júlí 2021 er ekki lengur lögð sú kvöð á ÍSP að verð á öllum vörum fyrirtækisins innan alþjónustu skuli vera það sama um allt land. Um breytinguna segir í 13. gr. laga nr. 76/2021 að ákvæði 4. gr. laganna skuli vera komið til framkvæmda eigi síðar en 1. nóvember 2021.

Í ákvörðun PFS nr. 10/2021<sup>11</sup> er fjallað um gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir pakka innanlands innan alþjónustu. Í ákvörðuninni er fjallað um forsögu málsins og m.a. þær breytingar á lagaumhverfi varðandi gjöld innan alþjónustu sem hér hefur verið raktar að hluta. Í ákvörðuninni segir svo í málsgreinum 53-55:

*“(53) Við mat á því hvort að núgildandi gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innan alþjónustu taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 3. mgr. 17. gr. er því óumflýjanlegt að tekin verði mið af niðurstöðu PFS um túlkun á 2. mgr. 17. gr. um að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að vera sú sama um allt land, sbr. umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 1/2021. Samkvæmt þeirri niðurstöðu var félaginu í reynd gert ófært að miða við svæðisbundin raunkostnað, líkt og fyrirtækið gerði áður og almennt hefur tíðkast.*

*(54) Samkvæmt ofangreindu verður því að álykta að gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innan alþjónustu, sé í samræmi við núgildandi 2. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu nr. 98/2019 og þá um leið 3. mgr. 17. gr. laganna, enda var fyrirtækinu með lagaboði gert nánast ókleyft að haga verðlagningu fyrirtækisins með sjálfbærum hætti.*

---

<sup>11</sup> Sjá nánar [ákvörðun PFS nr. 10/2021](#)

*(55) Eins og gert er grein fyrir í kafla 4.2. hefur Alþingi nú fellt niður þá kvöð að gjaldskrá fyrir allar vörur innan alþjónustu eigi að vera sú sama um land allt. Í stað þess mun einungis sú skylda hvíla á alþjónustuveitanda að vera með sömu gjaldskrá um land allt á bréfum undir 50 g.”*

Í ákvörðun sinni gerir PFS kröfu um úrbætur á kostnaðarlíkani ÍSP með stoð í 7. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu og skyldi þeim lokið fyrir 1. september 2021. Fram hefur komið í samtölum við stjórnendur ÍSP að vinna við þessar úrbætur hafa verið í gangi um nokkurt skeið og verður lokið með þeim breytingum á gjaldskrá sem munu taka gildi 1. nóvember 2021.

PFS tekur einnig afstöðu til þess frests sem tilgreindur er í lögum nr. 76/2021 og afmarkar hvenær ákvæði laganna um breytingar á lagakröfum til gjaldskrár innan alþjónustu taki gildi. Um þetta segir í ákvörðuninni:

*“(60) Með hliðsjón af orðalagi 13. gr. laga nr. 76/2021 og að teknu tilliti til 3. mgr. 17. gr. laga um póstpjónustu og þeirra áhrifa sem nefndin vísar m.a. til að fyrri lagasetning Alþingis hafi haft beinir PFS því til ÍSP að félagið endurskoði gjaldskrá félagsins fyrir pakka innan alþjónustu svo fljótt sem verða má og bíði ekki til 1. nóvember 2021, eins og heimilt er. Í því samhengi er einnig horft til þess að þann 1. júlí 2021 tekur gildi breytt gjaldskrá fyrir pakka yfir 10 kg. Í því ljósi væri það óeðlilegt, að mati PFS, ef félagið myndi ákveða að nýta sér allan þann frest sem Alþingi kvað á um.”*

Stofnunin tekur einnig fram í ákvörðun sinni að vart þurfi að taka það fram þær grundvallarbreytingar sem ÍSP kemur nú til með að þurfa að gera á gjaldskrá félagsins innan alþjónustu muni hafa víðtæk áhrif á markaðinn.

Byggðastofnun hefur fundað með forstjóra og starfsmönnum ÍSP og fyrir liggur að fyrirtækið mun breyta gjaldskrá sinni fyrir 1. nóvember 2021 og verða breytingarnar kynntar stofnuninni í samræmi við ákvæði laga um póstpjónustu. Breytingarnar munu taka gildi 1. nóvember 2021

### **3.3. EFTIRLITSHEIMILDIR BYGGÐASTOFNUNAR**

#### **3.3.1. ALMENNT**

Eins og áður hefur verið rakið hefur eftirlit með póstpjónustu nú verið flutt til Byggðastofnunar með lögum nr. 76/2021. Markmið laganna var ekki að breyta inntaki eftirlits á póstmarkaði heldur einungis að færa það til milli stofnana. Með vísan til þess gilda sömu reglur og sjónarmið um eftirlitsheimildir Byggðastofnunar og giltu áður um Póst- og fjarskiptastofnun.

---

Helstu ákvæði laga um pósthjónustu um eftirlitsheimildir Byggðastofnunar varðandi gjaldskrá alþjónustuveitanda og breytingar á henni koma fram í 17. og 18. gr. laganna.

### 3.3.2. EFTIRLITSHEIMILDIR OG ÚRRÆÐI BYGGÐASTOFNUNAR VEGNA GJALDSKRÁR OG BREYTINGA Á GJALDSKRÁM

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

Samkvæmt 1. málsl. 4. mgr. 17. gr. er Byggðastofnun heimilt að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu. Í 2. málsl. sömu málsgreinar er sérákvæði um erlendar póstsendingar og í 5. mgr. er fjallað um magngjaldskrár fyrir fyrirtæki sem afhenta mikið magn og söfnunaraðila.

Í 6. mgr. 17. gr. er fjallað um þær heimildir sem Byggðastofnun getur gripið til að því er viðkemur gjaldskrá alþjónustuveitanda, en þær eru:

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

Í 7. mgr. 17. gr. segir að ef stofnunin telur að gjaldskrá alþjónustu uppfylli ekki skilyrði greinarinnar geri stofnunin kröfur um úrbætur.

Um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu er fjallað í 18. gr. laga um pósthjónustu. Þar segir að PFS (nú Byggðastofnun) sé heimilt að yfirfara útreikninga alþjónustuveitanda og geti, eftir atvikum, kveðið á um breytingar á tilkynntu verði ef útreikningar eru ekki réttir eða gefa ekki tilefni til þeirrar hækkunar sem tilkynnt var.

Byggðastofnun er jafnframt heimilt að samþykkja og/eða synja beiðni um gjaldskrárbreytingu að hluta eða í heild. Um þetta ákvæði segir í frumvarpi því sem varð að lögum um pósthjónustu:

*“Auk þess er Póst- og fjarskiptastofnun (nú Byggðastofnun) heimilt að samþykkja beiðni um gjaldskrárbreytingu að hluta eða í heild sinni. Í þessu felst að stofnunin getur komist að þeirri niðurstöðu að rekstrar- og bókhaldsgögn sem alþjónustuveitandi hefur lagt fram styðji ekki að fullu við þá hækkun sem farið er fram á. Með þessu ákvæði er gert ráð fyrir því að Póst- og fjarskiptastofnun sé heimilt að samþykkja þá hækkun sem kostnaðargrunnur gjaldskrárinnar gefur tilefni til en það getur verið einungis hluti af hækkunarbeiðninni.”*

Af þessu má vera ljóst að Byggðastofnun er ekki heimilt að hafna gjaldskrárhækkun alþjónustuveitanda nema í þeim tilvikum þar sem hún er ekki studd rekstrar- eða bókhaldsgögnum. Byggðastofnun fer þannig með lögmætiseftirlit með alþjónustuveitanda hvað varðar gjaldskrárbreytingar innan alþjónustu auk þess sem stofnunin getur hafnað hækkun sem byggir ekki á rekstrar- og bókhaldsgögnum.

Þrátt fyrir þessar heimildir Byggðastofnunar til að gera athugasemdir við gjaldskrá alþjónustuveitanda er ljóst að Byggðastofnun getur ekki tekið ákvörðun um hvert skuli vera efni gjaldskrár alþjónustuveitanda sbr. dóm Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2249/2014 þar sem úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála frá 28. nóvember 2013 í máli nr. 3/2013 þar sem staðfest var ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar frá 11. júlí 2013 í máli nr. 14/2013 var felldur úr gildi.<sup>12</sup>

Samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 18. gr. hefur Byggðastofnun 30 daga til að bregðast við tilkynningum um breytta gjaldskrá.

### 3.3.3. UM VIÐRÁÐANLEGT VERÐ

Kröfur til gjaldskrár alþjónustuveitanda koma fram í 17. gr. laga um póstpjónustu eins og áður segir. Í 1. mgr. 17. gr. laganna segir að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna. Hugtakið “viðráðanlegt verð” hefur nokkrum sinnum komið til skoðunar hjá PFS.

Í stöðuskjali stofnunarinnar (20)-02 er rakið að í tíð eldri laga um póstpjónustu hafi stofnunin alltaf talið að gjaldskrá innan alþjónustu teldist viðráðanleg fyrir notendur og að ekki væri ástæða til að gera sérstaka rannsókn þar að lútandi.

Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 var fjallað um hugtakið í kafla 4.3 þar sem fram kemur að stofnunin telji ekki fyrir sjáanlega þörf á því að meta hvenær gjaldskrá vegna póstpjónustu telst almennt viðráðanleg eða ekki fyrir notendur þjónustunnar. Örfá ríki innan EES hafi sett viðmið um hámarksverð innan alþjónustu en algildur mælikvarði á það hvenær verð teljist viðráðanlegt sé ekki fyrir hendi og því erfitt eða ómögulegt fyrir stofnunina að fara í mat á því.

---

<sup>12</sup> Sjá nánar [dóm í máli nr. E-2249/2014](#)

Í ákvörðunarorðum segir:

*“Póst- og fjarskiptastofnun getur, ef hún telur það nauðsynlegt, miðað við önnur viðmið en kostnaðargrundvöll við eftirlit sitt með gjaldskrá innan alþjónustu, gripði til ráðstafana, t.d. sett verðþak, sbr. 6. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu. Ákvörðun um slíkt yrði tekin með sérstakri stjórnarsýsluákvörðun.”*

Í ákvörðun PFS nr. 10/2021 er fjallað um þetta atriði í kafla 5.2 þar sem segir m.a.

*“(47) Erfitt er að setja hér einföld viðmið um hvenær gjaldsskrá innan alþjónustu er orðin það há að hún hafi bein áhrif á aðgengi landsmanna að þeirri þjónustu sem fellur hér undir. PFS er ekki kunnugt um að lönd innan EES hafi sett slík viðmið en reglan kemur úr löggjöf EB á sviði pósthjónustu. En sambærileg regla hefur verið í gildi í fjarskiptarétti.”*

Stofnunin taldi gjaldskrá ÍSP fyrir pakka undir 10 kg. innan alþjónustu uppfylla skilyrðið um viðráðanleika gjaldskrár 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 gilti á höfuðborgarsvæðinu. Sú aðferðafræði inniheldur þó takmörkuð viðmið um hvaða verð eða gjöld teljist viðráðanleg fyrir notendur þjónustunnar.

Hugsanlegt er að hægt sé að styðjast við neysluviðmið Félagsmálaráðuneytisins um það í framtíðinni hvað teljist viðráðanleg verð fyrir pósthjónustu og þá ekki síst í hinum dreifðu byggðum landsins en í augnablikinu verður ekki séð að sá mælikvarði sé til.

### 3.3.4. RAUNKOSTNAÐUR AÐ VIÐBÆTTUM HÆFILEGUM HAGNAÐI

Í 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu segir að 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.

Reglan er meginregla en var að vissu leyti tekin úr sambandi með lögfestingu ákvæðis 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu um að gjaldskrá innan alþjónustu skyldi vera sú sama um allt land. Um þetta atriði var fjallað í ákvörðun PFS nr. 1/2021 þar sem segir m.a. í kafla nr. 3.6.4:

*“(120) Þegar verið er að tala um jöfnun á aðgengi að þjónustu hér á landi, sbr. rökstuðning samgöngunefndar fyrir breytingu á upphaflega frumvarpinu er yfirleitt verið að tala um jöfnun á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar með einhverjum skilgreindum hætti. Í því ljósi er ekki óeðlilegt að ÍSP hafi í sinni ákvarðanatöku um hvernig fyrirtækið uppfyllti kröfur laganna tekið mið af gjaldskrá félagsins á höfuðborgarsvæðinu.*

(121) Að mati PFS er erfitt að sjá ef tekið er mið af þeim jafnræðis- og byggðasjónarmiðum sem samgöngunefnd vísaði til, að mögulegt hefði verið fyrir ÍSP að miða við aðrar forsendur, en fyrirtækið gerði í upphafi, til að uppfylla þá skilyrðislausu kröfu laganna um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu. Ef gengið hefði verið lengra í þá átt að „jafna“ gjaldskrána í áttina af þeim svæðisbundnu verðum sem áður giltu hefði mögulega komið upp sú staða að fyrirtækið væri að „okra“ á höfuðborgarsvæðinu Fyrirtækið endurskoðaði gjaldskrána síðar og tók hún gildi þann 1. ágúst 2020.

(122) Jafnframt liggur fyrir, að ÍSP, er í reynd gert ókleyft að verðleggja svæðisbundið líkt og uppbygging eldri gjaldskrár var háttáð, sbr. mynd 1 hér að ofan.“

Vísað er til þessarar umfjöllunar í ákvörðun stofnunarinnar nr. 10/2021 þar sem fjallað er um gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innanlands innan alþjónustu. Í framhaldinu segir:

“(53) Við mat á því hvort að nógildandi gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innan alþjónustu taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 3. mgr. 17. gr. er því óumflýjanlegt að tekin verði mið af niðurstöðu PFS um túlkun á 2. mgr. 17. gr. um að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að vera sú sama um allt land, sbr. umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 1/2021. Samkvæmt þeirri niðurstöðu var félaginu í reynd gert ófært að miða við svæðisbundin raunkostnað, líkt og fyrirtækið gerði áður og almennt hefur tíðkast.

(54) Samkvæmt ofangreindu verður því að álykta að gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innan alþjónustu, sé í samræmi við nógildandi 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 og þá um leið 3. mgr. 17. gr. laganna, enda var fyrirtækinu með lagaboði gert nánast ókleyft að haga verðlagningu fyrirtækisins með sjálfbærum hætti.”

Eins og áður hefur komið fram mun ÍSP gera breytingar á gjaldskrá sinni til samræmis við ákvörðun alþingis um að falla frá skilyrði um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli vera sú sama um allt land. Gera verður ráð fyrir því að fyrirtækið taki aftur upp þrepaskipta gjaldskrá sem miðar við svæðisbundinn raunkostnað líkt og tíðkaðist áður en skilyrðið um sama verð um allt land tók gildi.

## 4. SAMANTEKT

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. Með lögunum var einnig afnumið það skilyrði að gjaldskrá fyrir alþjónustu í pósti skyldi vera sú sama um allt land, nema hvað varðar bréf að 50 g. og fyrir liggur að ný gjaldskrá ÍSP vegna pakka innan alþjónustu mun taka gildi 1. nóvember 2021. Byggðastofnun mun fjalla um þá gjaldskrá í samræmi við þær eftirlitsheimildir sem stofnuninni eru markaðar í lögum.

Við þá vinnu skal stofnunin líta til viðmiða laga um viðráðanleika gjaldskrár og 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 markaðspróun og öðrum áskorunum sem ógnað geta lágmarkspósthjónustu á hverjum tíma.”*