

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 8/2010
Keran St. Ólason og Birna Mjöll Atladóttir
gegn
Póst- og fjarskiptastofnun

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 10. nóvember, kærðu eigendur Breiðavíkur í Vesturbyggð ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 32/2010, dags. 19. október 2010, vegna erindis Íslandspósts um að minnka þjónustu við bæinn Breiðavík, 451 Patreksfirði. Kærandi gerir þær kröfur að úrskurðarnefnd endurskoði hina kærðu ákvörðun þannig að áframhald verði á póstburði í Breiðavík.

PFS krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað og hin kærða ákvörðun staðfest.

II. Helstu málsatvik

Mál þetta hófst með beiðni Íslandspósts til PFS um að fyrirtækið fengi heimild til að hætta dreifingu pósts á bæinn Breiðavík eða fækka útburðardögum á bæinn. Ástæða beiðinnar var þríþætt. Í fyrsta lagi væri aðeins einn einstaklingur skráður sem íbúi, í öðru lagi væri aðkoma að bænum erfið og loks væri Íslandspósti nauðsynlegt að hagræða í rekstri. Íbúa Breiðavíkur var gefið færi á að koma að athugasemdum við beiðni Íslandspósts og gerði hann það. Íslandspósti var jafnframt gefið tækifæri til að tjá sig um athugasemdir ábúanda. Með hinni kærðu ákvörðun hafnaði PFS aðalkröfu Íslandspósts um að hætta dreifingu á bæinn Breiðavík en féllst á varakröfu félagsins um að heimilt væri að staðsetja bréfaþakka við gatnamót 615 Kollsvíkurvegar.

III. Helstu málsástæður kæranda

Kærendur benda á að Breiðavík sé lögbylí þar sem fjórir eintaklingar séu með skráð heimili. Þar sé rekið sauðfjárbú og ferðaþjónusta. Um 12.000 gestir hafi komið að Breiðavík sl. sumar. Einnig sé rekið rútufyrirtæki á Breiðavík með sex rútum og sé akstur um alla Vestfirði. Loks sé þar tekið á móti pósti fyrir Bjargtangavita enda sé vitavörðurinn staðsettur þar.

Kærendur áréttu að mikill fjöldi póstkorta sé póstagður á staðnum yfir sumartímann enda sé ferðamannastraumur mikill og vaxandi. Póstsamgöngur séu einnig mikilvægur hlekkur í allri uppbyggingu sem eigi sér þar stað. Kærendur taka fram að fróðlegt væri að fá samantekt á umsvifum Íslandspósts á póstflutningi til Breiðavíkur á ársgrundvelli. Sumarið 2009 hafi Íslandspóstur t.a.m. flutt allt öl til hótelsins á Breiðavík á kostnað Ölgerðarinnar.

Fyrir tveimur árum hafi póstferðum í hinar dreifðu byggðir Vesturbyggðar verið fækkað úr fimm dögum í viku í þrjá daga í viku. Við þá fækkun hafi íbúar verið fullvissaðir um að pósthjónusta yrði ekki skert frekar.

IV. Helstu málsástæður PFS

Af hálfu PFS er bent á að í hinni kærðu ákvörðun hafi verið fallist á varakröfu Íslandspósts þess efnis að viðurkennt sé að íbúðarhús í Breiðavík séu staðsett langt utan við almenna byggð í skilningi 3. tl. 4. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Bréfastassar yrðu því fluttir að vegamótum 615 Kollsvíkurvegjar. Aðalkröfu Íslandspósts um að hætta útburði hafi verið hafnað.

Í máli PFS kemur fram að niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar sé byggð á undantekningu frá meginreglu 16. gr. reglugerðarinnar sem kveði á um að í dreifbýli skuli bréfastassi vera staðsettur við eða í húsi ef lengd safnvegjar frá tengivegi eða stofnvegi sé ekki lengri en 50 metrar. Sé vegur allt að 500 metrar skuli bréfastassinn vera staðsettur við vegamót safnvegja við tengiveg eða stofnveg. Að jafnaði skuli bréfastassi ekki vera staðsettur fjær en 500 metra frá húsi. Samkvæmt 1. tölul. 4. mgr. ákvæðisins sé heimilt sé að víkja frá meginreglunni um staðsetningu bréfastassa í dreifbýli ef tvö eða fleiri hús séu að meðaltali á hverja 2000 metra safnvegjar eða tengivegar.

Vegna staðháttar á svæðinu, en svæðið er mjög dreifbýlt, taldi PFS að ekki væri eingöngu hægt að líta til fyrrnefnds ákvæðis 1. tl. 4. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar. Vegurinn 612 Örlygshafnarvegjar, sem flokkast sem tengivegur samkvæmt vegaskrá Vegagerðarinnar, sé 41,69 km langur og aðeins þrjú heimili og eitt safn séu í þjónustu á þeim kafla. Fjarlægð Breiðavíkur að næsta bæ sé um 10,5 km. Að mati PFS hafi verið óhjákvæmilegt að líta til þessa í hinni kærðu ákvörðun þegar metið hafi verið hvort Breiðavík væri staðsett langt utan við almenna byggð skv. 3. tl. 4. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar.

Hvað varði umfang þeirrar starfsemi sem stunduð sé í Breiðavík þá vill PFS áréttta að niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar sé reist á undantekningarákvæði 3.tl. 4. mgr. 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu og byggj eingöngu á mati á landfræðilegum staðháttum, þ.e. hvort Breiðavík teljist staðsett langt utan við almenna byggð í skilningi ákvæðisins. Við það mat er ekki litið til umfangs þeirrar starfsemi sem þar kunni að vera.

Varðandi sendingar til hótelsins á kostnað Ölgerðarinnar vill PFS taka fram að á Íslandspósti hvíli ekki skylda til að flytja sendingar sem séu yfir 20 kg, sbr. 6. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu.

Loks áréttar PFS að enda þótt bréfastassi verði fluttur að gatnamótum beri Íslandspósti að fara heim að húsi þegar afhentar eru skráðar sendingar, sbr. 5. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar um alþjónustu.

IV. Athugasemdir Íslandspósts

Kæran í máli þessu var jafnframt send Íslandspósti til umsagnar. Í umsögn Íslandspósts var tekið fram að eftir að umsókn Íslandspósts hafi verið lögð fram hafi íbúum á Breiðavík fjölgað úr einum í fjóra samkvæmt Þjóðskrá. Þó er tekið fram að íbúafjöldi virðist ekki skipta sérstöku máli í hinn kærðu ákvörðun.

Þá bendir Íslandspóstur á að engu breyti þó svo að þarna kunni að vera stundaður atvinnurekstur yfir sumartímann. Víða um land sé stundaður atvinnurekstur yfir sumartímann, án þess að þau fyrirtæki sem í hlut eiga fái pósthjónustu.

Að öðru leyti vísar Íslandspóstur til umsóknar sinnar og fyrri umsagna í málinu.

Þá var Íslandspóstur undir rekstri málsins hjá úrskurðarnefndinni inntur eftir því með hvaða hætti hefði verið leitast við að ná samkomulagi við notendur pósthjónustu á Breiðavík í samræmi við fyrirmæli 6. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Einnig óskaði nefndin eftir upplýsingum um hve mikill munur væri á hagræðingu á þeim tveimur leiðum sem fyrirtækið gerði kröfu um í fyrstu og annarri varakröfu félagsins, þ.e.a.s. kröfu um flutning bréfastassa annars vegar og kröfu um fækkun dreifingardaga hins vegar.

Í svari Íslandspósts, dags. 16. febrúar 2011, kom fram að Íslandspóstur hefði ekki með formlegum hætti óskað eftir því að ná samkomulagi við ábúendur um staðsetningu bréfastofna. Þá var tekið fram að þegar boðaðar hefðu verið tilfærslur á bréfastöfum hefðu undantekningarlítið komið fram mótmæli við tilfærslurnar, þrátt fyrir að reglugerðin sé nokkuð skýr. Í þessu tilfalli hafi það verið mat Íslandspósts að eðlilegt væri að senda inn umsókn til PFS þar sem um óvenju langa leið væri að ræða. Jafnframt var tekið fram af hálfu Íslandspósts að umrætt ákvæði 6. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar væri nánast í mótsögn við önnur ákvæði reglugerðarinnar þar sem kveðið sé á um staðsetningu póstkassa í dreifbýli og spyrja megi hvers vegna þurfi einnig að ná samkomulagi við notendur um staðsetningu bréfastofna þegar til séu nokkuð skýrar reglur um staðsetningar.

Í bréfi Íslandspósts er jafnframt tekið fram að það sé ekki fyrirtækisins að stunda sjálfstæða rannsókn á því hvort íbúar séu í raun skráðir á rétt lögheimili og því geti PFS ekki gert kröfu um það. Þvert á móti felist það í rannsóknarskyldu PFS að gera sjálfstæða ákvörðun á því t.d. í samráði fyrir Þjóðskrá.

Íslandspóstur veitti vissar kostnaðarupplýsingar um fækkun dreifingardaga en ekki bárust hins vegar upplýsingar frá fyrirtækinu um hagræðingu af fyrstu varakröfu, þ.e. af því að flytja póstkassann.

V. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er deilt um hvort PFS hafi verið heimilt að fallast á kröfu Íslandspósts um að fyrirtækinu væri í tilviki kæranda heimilt að víkja frá meginreglu 3. mgr. 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu um staðsetningu bréfastofna með því að staðsetja bréfastofna við gatnamót 615 Kollsvíkurvegar.

Kærandi telur að starfsemi sú sem fram fari í Breiðuvík sé það umfangsmikil að ekki séu skilyrði til breyta fyrirkomulagi pósthúsa.

2.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu er markmið laganna að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Í IV. kafla laganna er fjallað um alþjónustu, en með alþjónustu er átt við að íslenska ríkið skuli tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Samkvæmt 2. mgr. 6.

gr. laga um pósthjónustu skal PFS m.a. tryggja að með alþjónustu sem rekstrarleyfishafar veita séu uppfylltar þær kröfur að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta og að þjónustan sé veitt án mismununar af nokkru tagi. Þannig leggur pósthöggjöfin ríka áherslu á jafnræði landsmanna hvað varðar alþjónustu. Í 5. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu er tekið fram að alþjónusta nái m.a. til útburðar einu sinni á dag alla virka daga nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt.

Í VIII. kafla laganna er fjallað um kröfur um þjónustu og gæði. Þar er í 21. gr. fjallað um útburð pósts og sett fram sú meginregla að PFS skuli tryggja að alls staðar á landinu sé alla virka daga borinn út póstur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt. Þá segir í 1. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu að rekstrarleyfishafi, sem fengið hefur leyfi til að starfrækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu og á hafa verið lagðar kvaðir samkvæmt rekstrarleyfi um að veita alþjónustu á landinu eða á ákveðnu svæði, skuli bera út póst alla virka daga til heimila og fyrirtækja á landinu öllu eða á viðkomandi svæði eftir því sem við á.

Í rekstrarleyfi Íslandspósts frá 3. desember 2007 er að finna ákvæði um að Íslandspóstur skuli alla virka daga alls staðar á landinu afhenda póstsendingar sem falla undir skilgreiningu á alþjónustu en geti undir sérstökum kringumstæðum fellt niður einstakar ferðir með landpóstum eða gert hlé á útburði um tiltekinn tíma.

Samkvæmt þessu er ljóst að meginreglan er sú, að Íslandspóstur skuli bera út póst alla virka daga til heimila og fyrirtækja á landinu öllu. Í 2. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar er hins vegar að finna undantekningu frá fyrnefndri meginreglu. Samkvæmt ákvæðinu er Íslandspósti heimilt að senda PFS undanþágubeiðni frá ákvæðum 1. mgr. ef fyrirtækið telur að „kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður“ valdi því að útburður pósts alla virka daga sé verulegum erfiðleikum bundinn á tilteknum stöðum. Þá er tekið fram í 3. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar að ekki sé skylda til að bera út póst í sumarhús eða á svæðum sem teljast til hálendis.

Í hinni kærðu ákvörðun var því hafnað að Íslandspósti væri heimilt að hætta að bera út póst í íbúðarhúsið að Breiðavík. Þá féllst PFS ekki á kröfu Íslandspósts um stöðvun á pósthjónustu við bæinn á grundvelli undantekningarákvæða 10. gr. reglugerðarinnar að öðru leyti. Hin kærða ákvörðun byggir því ekki á ákvæðum 10. gr. reglugerðarinnar en engu að síður telur nefndin reifun ákvæðisins hafa þýðingu samhengisins vegna.

3.

Í 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu er fjallað um staðsetningu bréfabakassa. Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að í dreifbýli skuli bréfabakassi vera staðsettur við eða í húsi ef lengd safnvegjar (nú nefndir héraðsvegir) frá tengivegi eða stofnvegi er ekki lengri en 50 metrar. Ef vegur er allt að 500 metrar skal bréfabakassinn vera staðsettur við vegamót safnvegja (héraðsvegja) við tengiveg eða stofnveg. Að jafnaði skal bréfabakassi ekki vera staðsettur fjær en 500 metra frá húsi samkvæmt ákvæðinu. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. skulu skilgreiningar vegalaga á þjóðvegum gilda eftir því sem við á. Samkvæmt vegalögum nr. 80/2007 eru stofnvegir hluti af grunnkerfi samgangna og til þeirra teljast vegir sem tengja saman byggðir landsins. Tengivegir eru vegir utan þéttbýlis sem liggja t.d. af stofnvegi á tengiveg eða landsveg. Héraðsvegir (sem nefndir eru safnvegir í reglugerðinni) eru vegir sem liggja að býlum, atvinnustarfsemi, kirkjustöðum o.fl. utan þéttbýlis. Landsvegir eru vegir yfir fjöll og heiðar sem ekki tilheyra neinum af framangreindum vegflokkum.

Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar er heimilt að víkja frá meginreglu 3. mgr. um að bréfabakassi skuli að jafnaði ekki vera staðsettur fjær en 500 metra frá húsi við nánar tilgreindar aðstæður, þ.e. ef tvö eða færri hús eru að meðaltali á hverja 2000 metra vega safnvegjar (héraðsvegjar) eða tengivegjar, ekkert vegasamband er við húsið eða viðkomandi hús telst staðsett „langt utan við almenna byggð“. Samkvæmt 6. mgr. 16. gr. skal rekstrarleyfishafi leitast við að ná samkomulagi við notendur pósthjónustu um staðsetningu bréfabakassa. Má ætla að ákvæðið eigi fyrst og fremst við, ef víkja þarf frá meginreglu 3. mgr. 16. gr., m.a. með beitingu 4. mgr. ákvæðisins. Verður því ekki fallist á þau sjónarmið Íslandspósts að ákvæði 6. mgr. 16. gr. sé í ósamræmi við önnur ákvæði reglugerðarinnar.

Ef ekki næst samkomulag um staðsetningu bréfabakassa skal viðtakandi pósts eiga kost á að koma að skriflegum athugasemdum við rekstrarleyfishafa varðandi staðsetninguna og er gert ráð fyrir því í 9. mgr. 16. gr. að rekstrarleyfishafi taki í kjölfarið rökstudda ákvörðun um staðsetninguna, sem notandi pósthjónustu getur eftir atvikum borið undir PFS.

Að mati úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála er sú ákvörðun Íslandspósts að hætta að bera póst heim að bæ, en bera hann þess í stað í bréfabakassa við vegamót 615 Kollsvíkurvegjar verulega íþyngjandi fyrir íbúa Breiðavíkur. Við þær aðstæður verður að mati nefndarinnar að gæta meðalhófs. Í 6. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar er tekið fram að rekstrarleyfishafi skuli leitast við að ná samkomulagi við notendur um staðsetningu bréfabakassa, enda t.d. ekki sjálfgefið að flutningur bréfabakassa hugnist

notendum betur en fækkun dreifingardaga. Samkvæmt gögnum málsins leitaði Íslandspóstur ekki samkomulags við ábúendur Breiðavíkur um staðsetningu bréfabakassa áður en sú ákvörðun var tekin að draga úr þjónustu við bæinn með þeim hætti sem gert var. Þess í stað setti fyrirtækið fram beiðni til PFS, dags. 2. júní 2010, þar sem settar voru fram ítrustu kröfur fyrirtækisins um að hætta dreifingu á bæinn en til vara að heimilt væri að færa bréfabakassann að fyrrnefndum vegamótum. Til þrautavara var þess óskað að dreifingadögum verði fækkað í einu sinni í viku. Ekki liggur fyrir í gögnum málsins hverju munar á hagræðingu Íslandspósts af því að bera póst í bréfabakassa að gatnamótum 615 Kollsvíkurveggar annars vegar og að fækka dreifidögum hins vegar.

Hér að framan hafa verið raktar reglur pósthöggjafarinnar um jafnræði og bann við mismunun, skýrar meginreglur um útburð sem og sú alþjónustukvöð sem hvílir á Íslandspósti. Með vísan til alls þessa og staðsetningar bréfabakassa við gatnamót 615 Kollsvíkurveggar, svo og 6. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar um skyldu rekstrarleyfishafa til að leita samkomulags, telur úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála ekki skilyrði til þess að staðfesta hina kærðu ákvörðun. Er því óhjákvæmilegt að ógilda hina kærðu ákvörðun og beina því til Íslandspósts að leitast við að ná samkomulagi við íbúa Breiðavíkur í samræmi við 6. mgr. 16. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Í þessari niðurstöðu nefndarinnar felst ekki mat á því hvort skilyrði 1.-3. tölul. undanþágureglu 4. mgr. 16. gr. um staðsetningu bréfabakassa séu uppfyllt. Hins vegar ber Íslandspósti að fylgja fyrirmælum 6. og 9. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar við töku ákvörðunar um staðsetningu bréfabakassa, náist ekki samkomulag við notendur pósthjónustunnar.

Með vísan til alls framangreinds verður því hin kærða ákvörðun felld úr gildi.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

V. Úrskurðarorð

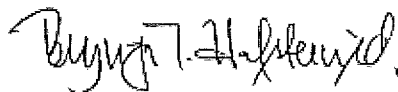
Ákvörðun PFS nr. 32/2010, er felld úr gildi.

Er því beint til Íslandspósts að leitast við að ná samkomulagi við notendur pósthjónustu að Breiðavík í samræmi við 6. mgr 16. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu.

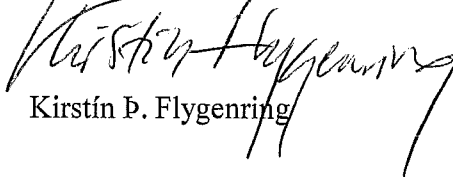
Málskostnaður nefndarinnar, 492.000 kr., greiðist úr ríkissjóði.

Reykjavík, 3. mars 2011


Jóna Björk Helgadóttir



Brynja I. Hafsteinsdóttir


Kirstín Þ. Flygenring