



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

### Ákvörðun nr. 21/2018

#### Erindi Íslandspósts ohf. um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar

(Mál nr. 2018060127)

#### I.

#### Forsaga

Með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) nr. 2/2018, var það niðurstaða stofnunarinnar að Íslandspósti ohf. (hér eftir ÍSP) hafi verið heimilt að gera breytingar á tíðni dreifingar í framhaldi af breytingum sem gerðar voru á reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003.

Í ákvörðuninni var jafnframt kveðið á um að ÍSP skyldi endurskoða gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar. Fjallað var um þær forsendur sem m.a. skyldi leggja til grundvallar við þá skoðun, en stofnunin hafði kallað eftir upplýsingum um hvernig hagræði myndi skiptast niður á einstaka vöruflokka og hvernig það næðist, en í svörum ÍSP kom fram:

„Metinn var raunverulegur sparnaður í hverri rekstrareiningu fyrir sig. Í dreifingu snýst þetta um sparnað við að hætta með dreifingu A pósts í sérstökum hluta útburðarsvæðis og aðlögun stærðar útburðarsvæða að auknu magni þeim hluta útburðarsvæða sem hafa sinnt B pósti. Í Póstmiðstöð snýst sparnaðurinn fyrst og fremst um minnkun tímavinnu og næturvinnu í bréfadeild.

Þessi nálgun veldur því að sparnaðurinn dreifist á vöruflokka í sömu hlutföllum og kostnaður dreifist á þá í afkomulíkani. Ekki er reiknað með að kostnaður vegna yfirstjórnar, markaðskostnaður og sameiginlegur kostnaður breytist.“

Í forsendum PFS komu einnig fram eftirfarandi sjónarmið:

„PFS telur að það hagræði sem ÍSP telur að verði við breytingarnar eigi að skila sér til þeirra notenda þjónustunnar sem við á hverju sinni. Stofnunin telur einnig eðlilegt að beðið sé með slíka endurskoðun þar til ákveðin reynsla er komin af þeim breytingum sem til stendur að gera, er þá stofnunin m.a. að horfa til þess hvernig eftirspurn eftir þjónustu póstsins muni þróast, t.d. að hve miklu leyti A-

póstur skili sér niður í B-póst (D+3), eins og ÍSP virðist gera ráð fyrir eða hvort hann hverfi allur af markaðnum, eins og haldið er fram af hálfu PM. Að mati PFS getur reynslan ein skorið úr um þetta atriði.

Við endurskoðun á gildandi gjaldskrá innan einkaréttar telur PFS að rétt sé að horfa til eftirfarandi atriða:

- Afkomu einkaréttar 2017 samkvæmt bókhaldslegum aðskilnaði, LRAIC líkani, (starfsþáttaryfirliti)
- Sparnaðar vegna niðurlagningar A pósts 1. feb. 2018
- Áætlunar ársins 2018 (sem byggir á LRAIC líkani) þar sem m.a. sé tekið tillit til áætlaðar magnminnkunar og kostnaðarbreytinga (laun, annar kostnaður, sparnaður landpósta ...)

Með vísun til alls ofangreinds telur PFS því brýnt að ÍSP hafi lokið yfirferð endurskoðun gjaldskrár innan einkaréttar fyrir 1. júní 2018 og sendi PFS til samþykktar hina endurskoðuðu gjaldskrá, sbr. 4 og 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. nr. 19/2002.“

## **II. Erindið**

Eftir nokkra eftirgrennslan bærust stofnuninni síðan loks skýringar ÍSP á kostnaðargrundvelli gjaldskrár einkaréttar sem og um leið erindi félagsins um verðskrárbreytingar innan einkaréttar, sbr. bréfi dags. 22. júní 2018. Í erindi sagði m.a. eftirfarandi:

„Með vísan til 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 óskar Íslandspóstur hf. hér með eftir samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir hækkun verð bréfa innan þyngdarflokksins 0-50 gr.

Íslandspóstur áformar að hækka verð eftirfarandi flokka, frá og með 1. júlí 2018, eða um leið og samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar liggur fyrir, sem hér segir:

Almenn bréf 0-50 gr.: hækkar úr 180 kr. í 195 kr.  
Magnpóstur 0-50 gr.: hækkar úr 126 kr. í 136 kr.“

Áætlaði ÍSP að tekjuauki fyrirtækisins vegna þessara verðbreytinga yrði 100 millj. kr. á seinni helming ársins 2018 næði breytingin fram að ganga.

ÍSP lýsir aðdraganda erindis fyrirtækisins um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar með eftirfarandi hætti:

„Þann 1. febrúar sl. var gerð sú breyting á dreifingardögum bréfaþósts í þéttbýli að móttakendur fá nú til sín bréfaþóst annan hvern dag með þjónustustig D+3 og er þannig boðið upp á eitt þjónustustig innan alþjónustu í almennum bréfaþósti. Áætluð áhrif breytinganna á gjöld voru metin til lækkunar um [...]¹ millj. kr. og áhrif á tekjur til lækkunar um [...] millj. kr. eða um [...] millj. kr. í afkomubata á ársgrundvelli.

---

¹ Felld niður vegna trúnaðar.

Við gerð áætlana fyrir árið 2018 var gert ráð fyrir því að hið nýja fyrirkomulag tæki gildi þann 1. febrúar 2018 þannig að á þeim degi væru komnar til framkvæmda helstu hagræðingaradræðingir sem fyrirhugaðar voru vegna breytinganna. Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar varðandi breytingarnar lá hins vegar ekki fyrir fyrir en seinni hluta janúarmánaðar 2018 og því ekki ráðlegt að grípa t.d. til uppsagna starfsfólks fyrir en þá sem leiddi til þess að hluti þess hagræðis sem áætlað var kom seinna fram en gert hafði verið ráð fyrir. Langstærstur hluti þess hagræðis sem gert er ráð fyrir felst í launakostnaði við vinnslu og dreifingu bréfa.“

Jafnframt vísaði fyrirtækið til þess að nú væri komin nokkur reynsla á hið nýja fyrirkomulag og stjórnendur fyrirtækisins væru nokkuð bjartsýnir að hið nýja fyrirkomulag myndi leiða til þeirrar hagræðingar sem að var stefnt. Að mati ÍSP væri því ljóst að þörf fyrir hækkun á bréfum innan einkaréttar væru töluvert lægri en ella hefðu breytingarnar ekki náð í gegn. Breytingin væri því að skila sér til notenda þjónustunnar.

Þá taldi ÍSP ekki tilefni til að breyta núverandi afsláttarfyrirkomulagi að svo stöddu en vísaði þó til þess að mál vegna viðbótarafslátta væri til meðferðar hjá úrskurðarnefnd.

Um það hver magnþróun hafi verið frá því að fyrirkomulagi dreifingar var breytt, sagði ÍSP:

„Varðandi magn einkaréttar þá hefur það minnkað töluvert meira það sem af er árinu en gert var ráð fyrir. Fyrsta mat Íslandspósts á því er að það sé ekki endilega tengt breytingu á þjónustustigi í D+3 heldur miklu frekar að bréfaþóstur sem hvort sem er hefði farið yfir í rafrænt form sé að gera það fyrir en gert hafði verið ráð fyrir. Gert var ráð fyrir að magnminnkun ársins yrði um 7% en raunin er að hún er um 12% fyrir tímabilið janúar til maí 2018. Vonir standa til að heildarmagnminnkun ársins 2018 verði ekki alveg svo mikil og er fyrirhugað að vinna nýja spá þar um eftir mitt ár. Hins vegar er ekki óvarlegt að áætla að magnminnkun verði meiri en áður hefur verið gert ráð fyrir eða á bilinu 10-12% fyrir allt árið 2018.“

Jafnframt vísar ÍSP til ákvörðunar PFS nr. 2/2018, þar sem lagt var fyrir fyrirtækið að endurskoða gildandi verðskrá vegna þeirra þjónustubreytinga sem urðu þann 1. febrúar sl. Í ákvörðun stofnunarinnar var lagt fyrir að horft skyldi m.a. til eftirfarandi atriða:

- a. Afkomu einkaréttar á árinu 2017 samkvæmt bókhaldslegum aðskilnaði, LRAIC líkani.
- b. Sparnaðar vegna niðurlagningar A-pósts 1. febrúar 2018.
- c. Áætlunar ársins 2018 (sem byggir á LRAIC líkani) þar sem m.a. sé tekið tillit til áætlaðrar magnminnkunar á kostnaðarbreytingar.

Einnig sendi ÍSP, á fylgiskjali 1, sérgreindan rekstrarreikning fyrir uppfærða rekstraráætlun ársins 2018 sem unnin er á grundvelli LRAIC líkansins.

Þá vísaði ÍSP til bréfs PFS, dags. 6. janúar 2015, þar sem PFS hafði listað upp þau atriði og upplýsingar sem þyrftu að vera til staðar við meðferð erinda um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar.

Þau gögn sem fylgdu erindi ÍSP voru eftirfarandi:

- Ársreikningur sl. árs (samstæða).
- Kostnaðarbókhald (afkomulíkan) fyrir árið 2017.
- Nýjasta árshlutauppgjör (samstæða).
- Útkomuspá ársins (samstæða).
- Sérgreindur rekstrarreikningur fyrir árið 2017, sbr. tl. 8.1 í ákv. 18/2013, hefur verið afhentur Póst- og fjarskiptastofnun.
- Unnið er að sérgreindum rekstrarreikningi fyrir rekstraráætlun ársins 2018, sbr. tl. 8.1 í ákv. 18/2013 er að finna á fylgiskjali 1.
- Yfirlit yfir afkomu einstakra þjónustuflokka fyrir árið 2017, sbr. tl. 8.3 í ákv. 18/2013 hefur verið afhent Póst- og fjarskiptastofnun.
- Yfirlit yfir afkomu einstakra þjónustuflokka fyrir útkomuspá ársins 2018, sbr. tl. 8.3 í ákv. 18/2013 (sjá fylgiskjal 1).
- Yfirlit yfir afkomu einstakra þjónustuflokka fyrir útkomuspá ársins 2018, sbr. tl. 8.3 í ákv. 18/2013 (sjá fylgiskjal 1).
- Spá um magn- og tekjuþróun einkaréttar 2018.

### III. Samráð

#### 3.1. Tilkynning um samráð

Með tilkynningu, dags. 28. ágúst 2018, á heimasíðu PFS, var erindi ÍSP um hækkun gjaldskrár sett í almennt samráð með vísan til ákvörðunar stofnunarinnar nr. 2/2018.

Stofnunin tók síðan eftirfarandi fram:

*„Samkvæmt 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 ber Póst- og fjarskiptastofnun að samþykkja gjaldskrárbreytingar innan einkaréttar. Þar sem þær breytingar sem nú eru lagðar til, af hálfu Íslandspósts á gjaldskrá innan einkaréttar, tengjast ekki eingöngu venjubundnum þáttum sem hafa áhrif á kostnaðargrunn gjaldskrárinnar, s.s. magnminnkun, launaþróun, þeirri alþjónustubyrði sem innifalin hefur verið í gjaldskránni o.s.frv., heldur einnig forsendum og sjónarmiðum sem lagðar voru til grundvallar þeim miklu breytingum sem urðu á hjónustu Íslandspósts þann 1. febrúar sl. og fjallað er um í ákvörðun PFS nr. 2/2018 telur PFS því rétt að kalla eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila. Samráðið er takmarkað við almenn sjónarmið sem tengjast þeim breytingum sem voru gerðar og fjallað var um í ákvörðun PFS nr. 2/2018.“*

#### 3.2. Athugasemdir hagsmunaaðila

Athugasemdir bárust frá Póstmarkaðinum (hér eftir PM) en fyrirtækið er með samninga við nokkra stóra sendendur pósts um söfnun og flokkun póstsendinga sem fyrirtækið afhendir síðan ÍSP til dreifingar, sbr. 5. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Í bréfi fyrirtækisins er m.a. vísað til þess að samkvæmt ákvörðun PFS nr. 2/2018 hafi ekki verið forsendur til þess að breyta ákvörðun ÍSP um fækkun dreifingardaga en fyrirtækinu hins vegar gert að skila hagræðinu til notenda þjónustunnar.

Víkur PM síðan að þeim forsendum sem ÍSP hafi gefið fyrir breytingum á þjónustuframboði, s.s. fjölgun íbúða sem valdi hærri kostnaði við dreifingu, minnkandi eftirspurn og sífellt hærri einingarkostnaði, en um þær hafi ÍSP sagt eftirfarandi:

„Þetta hefur jafnframt haft töluverð áhrif á rekstrarafkomu Íslandspósts sem hefur verið óásættanleg á síðustu árum en nauðsynlegur árlegur hagnaður til að standa undir skuldbindingum og endurnýjun rekstrarfjármuna er um [...] en töluvert hefur vantað upp á það á síðustu árum.“

Telur PM þessar forsendur nokkuð sérstakar þar sem það liggi fyrir að umtalsverður hagnaður hefur verið af starfsemi einkaréttar um langt árabil á sama tíma og viðvarandi tap hefur verið á samkeppnisrekstri ÍSP, enda sé fyrirtækinu tryggð með lögum viðunandi afkoma af einkaréttarstarfsemi. Jafnframt verði ekki annað ráðið af tilkynningunni en að stjórnendur ÍSP hafi ætlað sér að að ráðstafa því hagræði sem myndi nást með fækkun dreifingardaga innan einkaréttar til niðurgreiðslu á samkeppnisrekstri, umfram það sem heimilt er skv. 2. másl. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu.

Einnig vekur PM athygli á að fyrirtækið hafi bent á í sínum athugasemdum að breyting á tíðni útburðar og sú ákvörðun að miða við D+3 sem gæðaviðmið bréfastöts myndi leiða til frekari magnminnkunar bréfastöts að óbreyttu. Að mati PM myndu notendur því leitast við að nota aðrar boðleiðir en bréfastöst til að miðla upplýsingum.

PM hafi einnig bent á að gjaldskráin væri lögbundin og að hagræðið ætti að skila sér beint til notenda þjónustunnar, en ekki til niðurgreiðslu samkeppnisrekstrar. PFS hafi tekið undir það sjónarmið og að eitt af þeim skilyrðum sem voru sett var að ÍSP myndi endurskoða gjaldskrá innan einkaréttar fyrir 1. júní 2018. PM hafi hins vegar ekki komið á óvart þegar ÍSP lagði fram beiðni um breytingar á gjaldskrá, að hún fæli í sér hækkun en ekki lækkun og allt hagræði viðskiptavina af fækkun dreifingardaga hafi orðið eftir hjá ÍSP.

PM leggur síðan áherslu á eftirfarandi sjónarmið. *Í fyrsta lagi* að ÍSP hafi aldrei ætlað sér að skila hagræðinu til notenda. *Í öðru lagi* sjónarmið tengd magnminnkun. *Í þriðja lagi* að nauðsynlegt sé að breyta gæðaviðmiðum B- pósts. *Í fjórða lagi* kostnaðargrundvöll, s.s. um fjölgun íbúða og fjölpóst.

*Um að ÍSP hafi aldrei ætlað sér að skila hagræðinu til notenda*

Að mati PM hafi ítrekað komið fram af hálfu stjórnenda ÍSP að aldrei hafi staðið til að skila því hagræði sem næst fram með fækkun dreifingardaga til notenda þjónustunnar þvert á móti sé staðfest að nýta hafi átt hagræði sem næðist fram með breytingu á dreifikerfi einkaréttarpósts til að mæta óásættanlegri rekstrarafkomu samkeppnisrekstrar.

Síðan segir:

„Viðvarandi hagnaður hefur verið af starfsemi ÍSP innan einkaréttar eftir að tekið hefur verið tillit til hæfilegs hagnaðar í samræmi við 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu og alþjónustubyrði sem einkarétti er heimilt að greiða niður í samræmi við 2. másl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Auk þess bendir allt til þess að ÍSP hafi oftekið gjöld af notendum bréfastöts innan einkaréttar stórflega á árunum 2016 og 2017. Það er því ljóst að orsök óásættanlegrar rekstrarafkomu ÍSP er ekki að finna innan einkaréttarstarfsemi fyrirtækisins.“

Jafnframt vitnar PM í viðtal við forstjóra ÍSP, þar sem fram komi að á árinu 2016 hafi fyrirtækið ekki treyst sér til að sinna póstpjónustu við óbreyttar aðstæður. Í framhaldinu hafi reglugerð um alþjónustu verið breytt og heimild gefin til að dreifa póstsendingum 2 virka daga að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Sömu ályktun um að ekki stæði til að skila hagræðinu til notenda þjónustunnar megi draga af ávarpi forstjóra sem birtist í árskýrslu félagsins fyrir árið 2017.

Síðan segir:

„Í ákvörðun PFS nr. 2/2018 bendir stofnunin á þá augljósu staðreynd að hagræði sem ÍSP telur að verði við breytingarnar eigi að skila sér til þeirra notenda þjónustunnar sem við á hverju sinni. Er það sett fram sem skilyrði ákvörðunarinnar að ÍSP endurmeti gjaldskrá innan einkaréttar.

Í viðtalinu í MBL frá því í janúar 2018<sup>2</sup> megi sjá að forstjóri ÍSP talar í hringi varðandi gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar. Hann segir að alltaf hafi legið fyrir að endurmeta verðskrána að teknu tilliti til breytinga á kostnaðargrundvelli, líkt og kemur fram í ákvörðunarorðum PFS:

„Við höfum yfirleitt endurmetið verðskrár hjá okkur að minnsta kosti einu sinni á ári, jafnvel oft, eftir því hvernig hlutir eru að þróast og það hefur alltaf legið fyrir að endurmeta verðskrána að teknu tilliti til þeirra breytinga sem þetta hefur á kostnaðargrundvöllinn“.

Síðan segir:

„Hann segir að Íslandspóstur hafi tilkynnt samgönguráðuneytinu það um mitt ár 2016 að félagið sjái sér ekki fært að sinna póstpjónustu við óbreyttar aðstæður. Í framhaldi af því hafi reglugerð um framkvæmd póstpjónustu verið breytt, þannig að opnað hafi verið fyrir möguleika á fækkun dreifingardaga, sem nú kemur til framkvæmda 1. febrúar.“

Það liggur fyrir að forstjóri ÍSP var ekki að vísa til þess að fyrirtækið sjái sér ekki fært að sinna póstpjónustu innan einkaréttar við óbreyttar aðstæður sökum þess að viðvarandi hagnaður af þeirri starfsemi væri orðinn svo íþyngjandi. Það er einfaldlega eftiráskýring að alltaf hafi staðið til að endurmeta gjaldskrár enda fer það þvert á allt annað sem fram hefur komið hjá ÍSP þessu tengt.

Samkvæmt viðtalinu við forstjóra ÍSP má ráða að stjórnendur fyrirtækisins hafi fullan skilning á því að gjaldskrá skuli taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Það má því velja fyrir sér hvað veldur því að stjórnendur fyrirtækisins hafi ekki lagt fram beiðni um gjaldskrárlækkun á árunum 2016 og 2017 í samræmi við lögin, þeim ætti að hafa verið ljóst að hún var umtalsvert of há vegna frávika frá þeim forsendum sem lagðar voru fram af þeim sjálfum til grundvallar lögbundnum gjaldskarákvörðunum PFS. Að áliti PM hlýtur PFS að taka til skoðunar hvað hafi orðið um þessi oftegnu gjöld sem innheimt voru umfram lagaheimild á árunum 2016 og 2017 og hvort sama sé upp á teningnum á árinu 2018, sérstaklega í ljósi þess að hagræðið af fækkun dreifingardaga

---

<sup>2</sup> Morgunblaðið 31. janúar 2018.

virðist ekki ætla að skila sér til notenda, sbr. beiðni ÍSP um umtalsverða gjaldskrárhækkun.“

#### *Um magnminnkun*

PM bendir á að nú liggi fyrir að með fækkun dreifingardaga hafi dregið úr magni bréfasts líkt og fyrirtækið hafi haldið fram að myndi gerast. Bréfastur sé í mikilli samkeppni við rafrænar sendingar hjá einkafyrirtækjum. Það sé því rangt að póstur skili sér alltaf inn í dreifikerfi ÍSP, óháð öllu líkt og stjórnendur fyrirtækisins hafi haldið fram.

Þá telur PM að með því að lengja dreifingartíma bréfasts hafi verið viðbúið að draga myndir úr magni og fyrirtæki myndu leita allra leiða til að færa sem mest af póstsendingum sínum yfir í rafrænt form. Sérstaklega í ljósi þeirra gæðaviðmiða sem eru í gildi.

#### *Um nauðsyn þess að breyta gæðaviðmiðum B- pósts*

Í athugasemdum PM er einnig vikið að því að nauðsynlegt sé að breyta gæðaviðmiðum B-pósts og það rökstutt af hverju fyrirtækið álitur það nauðsynlegt. Ekki er ástæða til að rekja þau sjónarmið hér, en ráðuneytinu mun verða upplýst um þessi sjónarmið.

#### *Um kostnaðargrundvöll, fjölgun íbúða og fjölpóst*

Að mati PM byggði ákvörðun PFS nr. 2/2018 á eftirfarandi forsendum:

- Að fækkun dreifingardaga myndi draga úr kostnaði við dreifingu póstsendinga innan alþjónustu og koma þannig til móts við síhækkandi einingarkostnað vegna samdráttar í eftirspurn.
- Að allt hagræði vegna breytinganna ætti að skila sér til notenda pósthjónustunnar hverju sinni.

Í ljósi þessa telur PM að hagræðingaraðgerðir ÍSP innan einkaréttar skili sér seint og illa til notenda þjónustunnar telur PM mikilvægt að gerð verði ítarleg greining á stakstæðum kostnaði áritaðs bréfasts og kostnaðarlegum áhrifum þess að dreifa fjölpósti í sama dreifikerfi. Að mati PM gæti umfang fjölpósts í dreifikerfinu líklega skýrt hversu treglega gengur að ná fram hagræði í dreifingu áritaðs pósts.

#### *Niðurlag í umsögn PM*

Í lok umsagnar PM vikur fyrirtækið m.a. að því að notendur pósthjónustu séu ekki látnir gjalda fyrir fjárfestingar sem stjórnendur ríkisfyrirtækisins hafi ráðist í á undanförunum árum á samkeppnismörkuðum og leitt hafi til rekstrarvanda sem þeir sjá nú ekki fram úr. Rekstrarvandi ÍSP skýrist ekki af minnkandi magni bréfasts innan einkaréttar og tapi af þeirri þjónustu enda staðfesti tölurnar annað. Viðvarandi hagnaður af einkarétti eftir að tekið hafi verið tillit til alþjónustubyrði skýri ekki rekstrarvanda ÍSP.

Að mati PM geti ekki gengið að stjórnendur fyrirtækisins hækki stöðugt gjöld og skerði þjónustu innan einkaréttar til að bregðast við vanda fyrirtækisins á samkeppnishliðinni. Jafnframt hafi verið viðbúið að með því að lengja dreifingartíma bréfasts myndi draga úr magni og fyrirtæki leita allra leiða til að færa sem mest af póstsendingum sínum yfir í rafrænt form, sérstaklega í ljósi þeirra gæðaviðmiða sem gildi í dag. Með því að færa flokkun B-pósts fram um sólarhring væri komið til móts við þarfir notenda þjónustunnar, sbr. e. lið 6. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, að mati PM sé þetta atriði sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að A-póstur er ekki í boði lengur.

Að álitu PM ætti PFS tafarlaust að beina tilmælum til ráðherra um að gera breytingar á gæðaviðmiðum B pósts sem koma fram í ákvæði 13. gr. reglugerðar um alþjónustu. PFS gegni því mikilvæga hlutverki að framfylgja lögum um pósthjónustu og stuðla að því að markmið þeirra náist. Rekstrarvandi ÍSP á samkeppnishliðinni verði ekki leystur með ofþöku gjalda og stöðugri skerðingu á þjónustu innan einkaréttar.

### 3.3 Athugasemdir Íslandspósts

Með bréfi, dags 5. október 2018, bárust athugasemdir ÍSP við umsögn PM. Í umsögn fyrirtækisins er vikið að því að athugasemdir fyrirtækisins hafi að mestu komið fram áður og hafi því verið svarað af hálfu ÍSP. Félagið telur engu að síður tilefni til að gera nokkrar athugasemdir við sjónarmið PM.

Um það sjónarmið PM að ÍSP hafi aldrei ætlað sér að skila hagræðinu til notenda vísar fyrirtækið m.a. til þess að sambærilegum athugasemdum hafi verið svarað í tengslum við breytingar á þjónustustigi sem tóku gildi 1. febrúar sl. Jafnframt ítrekaði ÍSP að það væru notendur þjónustunnar sem nytu góðs vegna breytinganna þar sem verðhækkun innan einkaréttar hafi orðið töluvert lægri á árinu 2018 hefðu umræddar breytingar ekki komist til framkvæmda.

Að mati ÍSP virðast ályktanir PM byggðar á hugrenningum bréfitara en eiga ekkert skylt við raunveruleikann, t.d. virðist markvisst vera litið fram hjá því að tekjum af einkarétti sé einmitt ætlað að standa undir þeim þáttum þjónustunnar sem ÍSP veitir eingöngu á grundvelli alþjónustuskyldu og ekki er unnt að veita á viðskiptalegum forsendum.

Um þá athugasemd PM að við mat á hagnaði einkaréttar hafi verið tekið tillit til alþjónustubyrðar sem einkarétti er heimilt að greiða niður í samræmi við 2. másl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu vill ÍSP taka eftirfarandi fram:

„...í afkomulíkani Íslandspósts er kostnaði úthlutað á vörutegundir í samræmi við aðgerðir í vinnslu, magn og erfiðleikastuðla sem lýsa umfangi og kostnaði við meðhöndlun viðkomandi vöru. Þannig lýsir sá kostnaður sem heimfærður hefur verið á tiltekna vöru kostnaði við meðhöndlun hennar eingöngu og ekki er þar að finna kostnað vegna annarra vara. Á það við um allar vörutegundir, innan og utan einkaréttar. Íslandspóstur hefur áður bent á að orðalag varðandi þetta atriði í yfirlýsingum Póst- og fjarskiptastofnunar vegna bókhaldslegs aðskilnaðar Íslandspósts hefur ef til vill gefið tilefni til misskilnings en þar væri hægt að lesa út að meðal gjalda undir einkarétti sé að finna kostnað sem ekki tilheyrir einkarétti, heldur jafnframt kostnað sem tilheyrir þjónustu utan einkaréttar. Þetta er að sjálfsgöðu ekki rétt eins og Póst- og fjarskiptastofnun er kunnugt um.“

Um þau sjónarmið PM sem fram koma um magnminnkun þá bendir ÍSP að magnminnkun bréfapósts sé ekkert séríslenskt fyrirbæri og að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til eru gerðar í kjölfar magnminnkunar eins og augljós þörf er á þegar eftirspurn eftir vöru breytist verulega. Hins vegar sé framkvæmdarstjóra PM eins og hverjum öðrum heimilt að hafa skoðun á því hvernig staðið er að þróun og fjárfestingum innan ÍSP. Það breyti á hinn bóginn ekki því að það er verkefni stjórnar og stjórnenda á hverjum tíma að taka ákvarðanir í þeim efnum.



Þá bendir ÍSP á að það sem kallað er „dagstöf“ í bréfi PM sé hluti af eðlilegu vinnsluferli bréfapósts og feli ekki í sér neina „töf“ í venjulegum skilningi þess orð, auk þess séu gæðamarkmið bréfapósts skýr og viðskiptaskilmálar ÍSP í samræmi við þau.

Um umfjöllun PM um kostnaðargrundvöll og atriði tengd fjölpósti þá sé framkvæmdarstjóra PM vissulega heimilt að hafa skoðun á því hvernig staðið er að vöruframboði innan ÍSP.

ÍSP telur því að bréf PM ekki gefa neitt tilefni til að PFS taki tillit til þess við ákvörðun um verð bréfapósts innan einkaréttar enda sé efni bréfsins að litlu leyti tengt því málefni og athugasemdir, ályktanir og sjónarmið PM hafi allar komið fram áður af hinum ýmsu tilefnum án þess að ástæða hafi verið talin til að taka mark á þeim.

## IV.

### Forsendur og niðurstaða

#### 4.1. Um samráðið

##### 4.1.1. Almenn

Eins og fram kemur í tilkynningu PFS þar sem óskað var eftir athugasemdum var samráðið takmarkað við almenn sjónarmið sem tengjast þeim breytingum sem voru gerðar á tíðni dreifingar hér á landi og fjallað var um í ákvörðun PFS nr. 2/2018. Samráðið tók því eðli málsins samkvæmt ekki til einstakra kostnaðarupplýsinga eða bókhalds fyrirtækisins sem er undirstaða þess verðs sem er á hverjum tíma. Að mati PFS er ekki ástæða til að taka afstöðu til mismunandi sýnar ÍSP og PM á því hvernig eigi að standa að málum innan fyrirtækisins, enda getur PFS tekið undir með ÍSP að það sé verkefni stjórnar og stjórnenda á hverjum tíma að taka ákvarðanir í þeim efnum, innan þeirra lagareglna sem gilda hverju sinni. Ekki verður séð að þær getsakir sem er víða að finna í umsögn PM um hvernig ÍSP hefur staðið að málum séu þess eðlis að um brot sé að ræða á ákvæðum laga um pósthjónustu, eins og þau verða skilin. Stofnunin telur engu að síður rétt að svara nokkrum af þeim atriðum sem fram komu í umsögn PM:

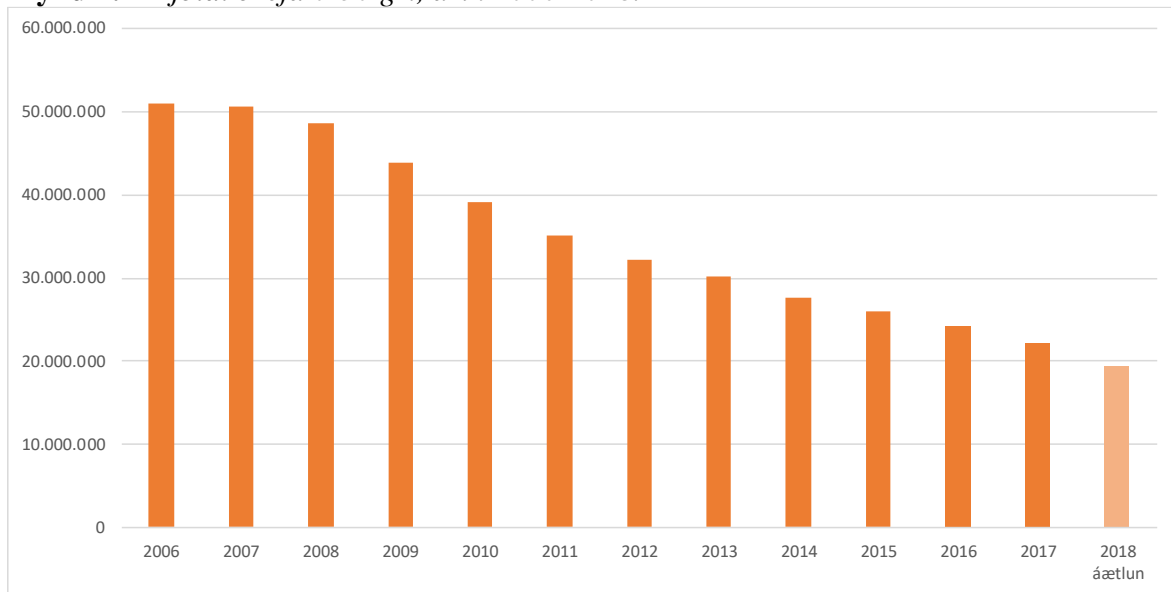
##### 4.1.2. Um magnminnkun

ÍSP og PM vísa að einhverju leyti til mismunandi ástæða varðandi þá magnminnkun sem orðin er. Þannig heldur PM því fram að ástæðuna megi m.a. rekja til þeirra þjónustubreytinga sem gerð voru þann 1. febrúar sl., sem og þess að almenni pósturinn (B-póstur) sé ekki í samræmi við þarfir markaðarins þar sem gæðaviðmiðið sé allt að þrjú dagar frá móttöku. ÍSP vísar aftur á móti til þess að magnminnkun sé ekki endilega tengt breytingum á þjónustustigi í D+3 heldur miklu frekar að bréfapóstur sem hvort sem er hefði farið yfir í rafrænt form sé að gera það fyrir en gert hefði verið ráð fyrir. Jafnframt vísar fyrirtækið til þess að gert hefði verið ráð fyrir að magnminnkun ársins yrði 7% en raunin hefði verið 12%.

Ef miðað er við þær tölur sem fylgja erindinu og þær sem ÍSP gekk út frá þegar fyrirtækið ákvað að fækka dreifingardögum má draga þá ályktun að fyrirtækið hafi mögulega vanmetið áhrif þeirra þjónustubreytinga sem gerðar voru þann 1. febrúar sl. á það póstmagn sem t.d. stórnotendur eru tilbúnir að póstleggja eftir að tekin var upp eingöngu B- póstur. Stofnunin mun taka það til sérstakrar skoðunar hvort rétt sé að beina þeim tilmælum til ráðherra að endurskoða núverandi gæðakröfur í 13. gr. reglugerðar um alþjónustu, m.a. með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögn PM.

Á yfirliti hér að neðan má sjá hver magnmínkununin hefur verið frá árinu 2006.

**Mynd 1.** – Fjöldi bréfa 0-50 gr., árin 2006-2018.



**Heimild:** Íslandspóstur

#### 4.1.3. Um oftekin gjöld og að ÍSP hafi ekki ætlað að skila hagræðinu til notenda

Í athugasemdum PM er því m.a. haldið fram að gjaldtaka ÍSP vegna einkaréttar hafi verið „oftekin“ á árunum 2016 og 2017 og að þau hafi verið umfram lagaheimild. Vegna þess er rétt að taka fram að núverandi gjaldskrá er samþykkt af PFS, í samræmi við 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Ekki er því hægt að tala um gjöld séu oftekin í skilningi kröfuréttar eða samkvæmt þeim reglum sem almennt gilda um framkvæmd opinbers gjaldskrárefirlits, eins og PM heldur fram í umsögn sinni. Að mati PFS er eðlilegast ef áhrif breytinga á afkomu hafa verið aðrar en gert var ráð fyrir að horft sé til þess næst þegar gjaldskráin kemur til skoðunar. Þannig verði tekið tillit til þessa atriðis við það heildarmat þegar forsendur eru metnar á ný fyrir því hvort breyta eigi gjaldskránni.

Samkvæmt framangreindu verður ekki fallist á að gjöld innan einkaréttar hafi verið oftekin með þeim hætti að endurgreiðsluskylda skapist af hálfu ÍSP, eins og skilja má af málalíbúnaði PM. Til að svo væri þyrfti að liggja fyrir að gjaldskráin hafi á einhverjum tímamarki ekki verið í samræmi við það samþykki sem áskilið er í 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, ljóst er að sú staða er ekki fyrir hendi.

Einnig er rétt að benda hér á að afkoma innan einkaréttar ræðst af samspili ýmissa þátta sem allir geta haft veruleg áhrif varðandi hina endanlegu niðurstöðu. Jafnframt má vera ljóst að hinni endanlegu gjaldskrá er ætlað að gilda um nokkurn tíma. Við skilyrði ört minnkandi magns áritaðra bréfa og annarra breytinga í rekstrarumhverfinu verður ekki hjá því komist að horfa til meðalafkomu yfir þann tíma sem gjaldskráin er í gildi. Af því leiðir að gera verður ráð fyrir einhverjum sveiflum sem hafa áhrif á afkomu og að við hverjar þær breytingar sem gerðar eru á gjaldskránni sé málefnalegt og viðeigandi að horfa til afkomuþróunarinnar eftir síðustu breytingar sem gerðar hafa verið á gjaldskránni.

Í yfirlýsingu PFS vegna starfsþáttayfirlits ÍSP fyrir árið 2016, sem birt var þann 21. desember 2017, skýrir PFS yfirlitið m.a. með eftirfarandi hætti:

„Sú neikvæða afkoma sem birtist í starfsþáttayfirliti félagsins vegna samkeppni innan alþjónustu skýrist að mesti leyti af dreifingu erlends pósts eða sem nemur 649 millj. kr. af 791 millj. kr. tapi. Þetta tap á einkum rót sína að rekja til þeirra alþjóðlegu endastöðvasamninga sem ÍSP er bundin af, en mikil aukning á erlendum póstsendingum hefur einnig áhrif á tilfærslu kostnaðar innan kostnaðarmódelis ÍSP einkum frá einkarétti yfir á samkeppni innan alþjónustu. Þetta þýðir að þær vörur sem falla undir samkeppni innan alþjónustu bera hlutfallslega hærri kostnað af rekstri dreifikerfisins en áður. Kostnaður vegna fækkunar útburðardaga í dreifbýli lækkar, sbr. ákvörðun PFS nr. 34/2015.“

Rétt er að taka fram að eftir að ljóst var að hagnaður af einkarétti vegna ársins 2016 var meiri en gert hafði verið ráð fyrir í ákvörðun PFS nr. 1/2017, kom það til álita af hálfu PFS að afturkalla ákvörðunina með vísun til 25. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Í ljósi þeirra þröngu skilyrða sem þar eru sett og að teknu tilliti til úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 4/2014 var sú leið hins vegar ekki talin fær. Í stað þess var talið rétt að taka þetta til sérstakrar skoðunar við næstu yfirferð á gjaldskrá innan einkaréttar. Tækifæri til endurskoðunar kom síðan ekki fyrr en við þær þjónustubreytingar sem áður er vísað til, sbr. ákvörðun PFS nr. 2/2018.

Að mati PFS er engin þörf á að taka afstöðu til sjónarmiða PM varðandi það hvort ÍSP hafi ætlað sér að skila hagræðinu til notenda eða ekki, enda verður ekki séð að þau sjónarmið hafi í raun þýðingu varðandi efnisniðurstöðu málsins.

#### *4.1.4. Um orsök rekstrarvanda ÍSP og kostnaður vegna alþjónustu og alþjóðlegra skuldbindinga á Íslandspósti*

Vegna athugasemda PM um orsök rekstrarvanda ÍSP er rétt að það komi fram að PFS getur tekið undir, að vandinn eigi ekki rót sína að rekja til einkaréttarstarfseminnar eða alþjónustukostnaðar ÍSP eins og PFS skilgreindi hann í ákvörðun sinni nr. 17/2015. Í ákvörðuninni kom m.a. fram að byrði vegna alþjónustu stafaði í meginatriðum af útburði í dreifbýli á bilinu [...] millj. kr. og vegna reksturs afgreiðslunets [...] millj. kr., en aðrir þættir voru metnir óverulegir á þeim tíma.

Frá því að framangreind ákvörðun PFS var tekin, sem tók til reksturs ÍSP fyrir árið 2013, hefur hins vegar orðið sú breyting, að hinn „*hefðbundni*“ alþjónustukostnaður hefur farið sífellt minnkandi, fyrst með þeim þjónustubreytingum sem áttu sér stað í dreifbýli á árinu 2015 og síðan þegar hliðstæð þjónustubreyting átti sér stað á árinu 2018, þegar sama þjónustustig var tekið upp í dreifbýli og þéttbýli. Í staðinn hefur hins vegar komið upp nýtt vandamál í rekstri ÍSP sem tengist tapi á erlendum póstsendingum sem fyrst fór alvarlega að bera á í starfsþáttayfirliti ÍSP vegna ársins 2015, en tapið hafði áður verið óverulegt fram að því. Þessar breytingar sem og það tap sem það veldur í rekstri póstoffyrirtækja sambærilegra og ÍSP er ekkert einsdæmi innan EES.

Í 3. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu kemur fram að alþjónusta nái til bæði póstsendinga innan lands og til annarra landa en Póst- og fjarskiptastofnun ber að tryggja að staðið verði við þær skyldur ríkisins um pósthjónustu sem alþjóðlegir samningar kveða á um, sbr. 5. mgr. sömu greinar. Í ákvæðinu segir nánar tiltekið: „*Skyll er þeim sem veita alþjónustu [í þessu tilviki ÍSP] að afhenda innan lands póstsendingar allt að tuttugu kílóum sem berast frá*

*útlöndum.*“ Sjá einnig XVI. kafla laganna. Um þessar skyldur ÍSP er kveðið á í rekstrarleyfi fyrirtækisins, sem útgefið var þann 3. desember 2007, og síðast framlengt með bréfi, dags. 30. desember 2015, sbr. 1. mgr. 7. gr. og 18. gr. rekstrarleyfisins. Ársreikningur félagsins sem og starfsþáttayfirlit ÍSP fyrir árið 2017 sýna hins vegar að umtalsvert tap er af þessum póstsendingum. Tapið stafar einkum af óhagstæðum endastöðvasamningum sem ÍSP er bundið af á vettvangi Alþjóðapóstsambandsins (UPU). Af þessu leiðir að ÍSP hefur tæpast aðra möguleika, að óbreyttu, en að láta reksturinn í heild bera uppi það tap sem af dreifingu erlendra sendinga leiðir. Líta má því þannig á að sú skylda sem hvílir á íslenska ríkinu að tryggja dreifingu á erlendum póstsendingum hér á landi, samkvæmt alþjóðlegum samningum og ÍSP er falið að gera samkvæmt rekstrarleyfi fyrirtækisins, sbr. og 3. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu, sé þjónusta, í skilningi 2. ml. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, sem taka verður tillit til þegar metið er hvort verið sé að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu með tekjum af einkarétti með ólögmatum hætti.

Samkvæmt starfsþáttayfirlitum ÍSP er umtalsvert tap vegna erlendra sendinga sem heyra undir samkeppni innan alþjónustu. Eins og vikið er að hér að ofan hefur félagið tæpast aðra möguleika en að láta reksturinn almennt, þ.á.m. mögulegan hagnað af einkarétti, bera það tap sem er af erlendum sendingum vegna liðins tíma, en eins og áður sagði er fyrirtækinu samkvæmt lögum og kvöðum sem fylgja rekstrarleyfi fyrirtækisins skylt að veita þessa þjónustu. Hins vegar má ljóst vera að ÍSP getur ekki til framtíðar borið það tap óbætt sem leiðir af þeim skyldum sem hvíla á fyrirtækinu vegna alþjóðlegra skuldbindinga ríkisins. Mikilvægt er því að stjórnvöld leiti allra þeirra leiða sem færar eru til að minnka tap ÍSP af þessum sendingum til framtíðar, enda má ljóst vera að núverandi rekstur getur tæpast staðið undir þessu tapi til langframa.

Með bréfi, dags. 30. október 2018, sem barst PFS þann 7. nóvember 2018, óskaði ÍSP eftir framlagi til greiðslu á ófjármögnum kostnaði við alþjónustu með vísun til 27. gr. laga um pósthjónustu. Umsókn félagsins nær til árána 2013 til 2017. Í umsókninni er vísað til skýrslu og útreikninga CE, ásamt ársreikningum félagsins fyrir árin 2013 til 2017. Inn í útreikningum ÍSP eru m.a. þau áhrif sem lág endastöðvagjöld vegna alþjóðlegra samninga hafa á rekstur félagsins. Ekki liggur fyrir á þessari stundu hvenær PFS muni ljúka meðferð málsins, en efni þess tengist ekki hækkunarbeiðni ÍSP sem er til úrlausnar í ákvörðun þessari.

Til viðbótar því eftirliti sem felst í eftirfylgni PFS með ÍSP á grundvelli 16. og 18. gr. laga um pósthjónustu, þ.e. eftirlit með gjaldskrá félagsins, mat á kostnaði vegna alþjónustu, eftirlit með bókhaldslegri aðgreiningu o. fl. hefur Samkeppniseftirlitið (hér eftir SE) gert sátt við ÍSP vegna nokkurra kvartana sem tengjast fyrirtækinu, sem flestar tengdust beint eða óbeint grunsemdum keppinauta um að hagnaður af einkaréttarstarfsemi ÍSP hefði verið nýttur til að víxlniðurgreiða samkeppnisstarfsemi ÍSP, sjá nánar ákvörðun SE nr. 8/2017 *Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði.*<sup>3</sup>

Í nefndri sátt ÍSP við SE, nánar tiltekið í kafla IX, 7. gr. *Sérstök rekstraruppgjör vegna starfsemi móðurfélags*, segir m.a.:

„Til viðbótar við ákvæði laga nr. 19/2002 um pósthjónustu og fyrirmæli reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda skal Íslandspóstur samkvæmt sátt þessari framkvæma sérstakt

---

<sup>3</sup> Sjá einnig úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1-3/2017.

aðskilið rekstraruppgjör fyrir sérhvern samkeppnisþátt sem skilgreindur er skv. 6. gr.

Megintilgangurinn með þessu er að auðvelda eftirlit og tryggja rétta framkvæmd. Uppgjörin geta þannig m.a. nýst til að:

- a. draga fram hvort um mögulega víxlniðurgreiðslu (e. cross- subsidisation) geti verið að ræða úr einkaleyfisstarfsemi Íslandspósts til sérgreindrar starfsemi sem glímir við samkeppni,
- b. varpa ljósi á hvort um mögulega undirverðlagningu geti verið að ræða í sérgreindum samkeppnisrekstri Íslandspósts.

Samantekt slíkra rekstraruppgjöra nefnist hér eftir samkeppnisþáttayfirlit. Hvert rekstraruppgjör skal sýna afkomu af starfrækslu hvers samkeppnisþáttar og skulu uppgjörin gerð í samræmi við þá aðferðafræði sem endurspeglast í gr. 7.1-7.4. Með samkeppnisþáttayfirlitinu skulu fylgja skýringar þar sem aðferðafræði er lýst og nánari tölulegar upplýsingar settar fram varðandi helstu atriði að baki afkomuniðurstöðunni.

Íslandspóstur skal útbúa samkeppnisþáttayfirlit eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok hvers rekstrarárs og leggja það fyrir eftirlitsnefnd (sbr. 12. gr. sáttarinnar).

Jafnframt skal Íslandspóstur útbúa sérstakt afkomuyfirlit um einkaréttarvarða starfsemi sína og skal það fylgja með samkeppnisþáttayfirlitinu. Skal það gert á grundvelli þess sem fram kemur í gr. 7.1 og skal leggja yfirlitið fram fyrir eftirlitsnefnd samhliða samkeppnisþáttayfirliti (eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok hvers rekstrarárs).

Í þessu samhengi ber að taka tillit til þess að í 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu segir að Íslandspósti sé óheimilt að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt nema ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alþjónustukvöðum. Í sátt þessari er hugtakið alþjónustubyrði notað um þá fjárhagslegu byrði sem leitt gæti af slíkri mögulegri nauðsyn.“

ÍSP hefur skilað inn til eftirlitsnefndar ofangreindum uppgjörum fyrir árið 2017 í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar.

Það er síðan hlutverk eftirlitsnefndar, sem skipuð var með umræddri sátt, að hafa eftirlit með því að fyrirmælum sáttarinnar sé fylgt, m.a. með því að leggja mat á hvort ÍSP hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana í því skyni að skilyrði sáttarinnar nái fram að ganga og eftir atvikum gera tillögu um að grípa til tiltekinna aðgerða eða láta af tiltekinni háttsemi. Í því felst m.a. að taka afstöðu til þeirra útreikninga sem ÍSP hefur lagt fram, m.a. hvort um óheimilavíxlniðurgreiðslu sé að ræða eða verðlagning að öðru leyti ekki í samræmi við ákvæði sáttarinnar.

Með þeirri sátt sem vísað er til hér að framan voru mál sem sneru að mögulegum víxlniðurgreiðslum ÍSP sett í ákveðinn farveg. Að mati PFS er tekið með markvissum hætti á mögulegum víxlniðurgreiðslum með sáttinni og við útfærsluna m.a. tekið sérstakt mið af 2. tl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Með vísan til þessa telur PFS að aðkoma

stofnunarinnar að mati á mögulegri víxlniðurgreiðslu frá einkarétti til samkeppnisstarfsemi ÍSP skuli afmarkast við afstöðu til mögulegrar alþjónustubyrði vegna sérstakra alþjónustukvaða. Eins og áður hefur komið fram er óumflýjanlegt annað við mat á alþjónustubyrði en að PFS horfi m.a. til upplýsinga um útlagðan kostnað ÍSP af því að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt alþjóðapóstsamningnum við mat á heildarkostnaði ÍSP vegna opinberra kvaða sem hvíla á fyrirtækinu.

Í þessu sambandi er einnig rétt að vísa til reglna Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins nr. 265/2001 þar sem kveðið er á um verkaskiptingu stofnanna í 4. og 5. gr. reglnanna, en í a-lið 5. gr. er vikið að því að skaðleg undirverðlagning falli undir verkefni samkeppnisyfirvalda. Í þessu samhengi skal minnt á eftirfarandi sem fram kemur á bls. 44 í fyrrnefndri ákvörðun SE nr. 8/2017: „Í þessu sambandi verður að líta svo á ekki geti verið um ólögmeta víxlniðurgreiðslu að ræða nema undirverðlagning sé til staðar enda þarfnast starfsemi sem er ábatasöm ekki styrkja.“

Með vísan til alls framangreinds eru að mati PFS ekki forsendur til þess að túlka lög um pósthjónustu hvað varðar mat á niðurgreiðslu þjónustugjalda samkeppnisstarfsemi með tekjum úr einkarétti með öðrum hætti en gert er í umræddri sátt SE.

Ekki er tilefni til að PFS tjái sig um aðrar meintar orsakir fyrir rekstrarvanda ÍSP sem PM vísar til.

#### *4.1.5. Mögulegar breytingar á reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003*

Í umsögn PM er einnig að finna rökstuðning fyrirtækisins fyrir því að núverandi gæðaviðmiðum í 13. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2013 með síðari breytingum verði breytt. Telur fyrirtækið m.a. að í ljósi þess að dregið hafi mikið úr magni bréfaþósts með fækkun dreifingardaga sé full ástæða til þess að PFS, sbr. 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003, beini þeim tilmælum til samgönguráðuneytisins að gerðar verði breytingar á gæðaviðmiðum pósts.

#### **4.2. Um rökstuðning Íslandspósts fyrir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar**

Í erindi ÍSP er einnig vísað til bréfs PFS, dags. 6. janúar 2015, þar sem er að finna ákveðnar leiðbeiningar um þau atriði og upplýsingar sem þurfa að liggja fyrir svo PFS sé tækt að komast að niðurstöðu um verðbreytingar innan einkaréttar. Er í erindi fyrirtækisins að finna umfjöllun um hvern af þessum liðum.

Beiðni ÍSP er um samþykki PFS á um 8% hækkun gjaldskrár innan einkaréttar eða sem nemur um 200 millj. kr. tekjuauka á ársgrundvelli byggir á endurskoðari spá um 10-12% magnminnkun innan einkaréttar á árinu 2018, sem er umfram fyrri áætlun félagsins um 7% magnminnkun.

Að sögn ÍSP hefði nauðsynleg hækkun gjaldskrár verið meiri ef ekki hefði komið til fækkunar útburðardaga þar sem á móti vegur sparnaður í vinnslu og dreifingu bréfa vegna fækkunar útburðardaga í þéttbýli og dreifibýli, sbr. m.a. ákvörðun PFS nr. 2/2018 um fækkun á dreifingardögum.

Líklegt má telja að magnminnkunin sé að einhverju leyti tilkomin vegna þeirrar breytingar á þjónustuframboði með fækkun útburðardaga sem tók gildi í febrúar sl. Auk þess liggur ekki fyrir hvert umfang 0-100 gr. „Forgangsbréf“ (D+1) verður, sem hefur áhrif á þróun magns og tekna annars bréfaþósts.

Stofnunin hefur nú yfirfarið erindi ÍSP, meðfylgjandi gögn, skýringar og ályktanir sem ÍSP hefur dregið af þeim sem rökstuðning fyrirtækisins fyrir því að ástæða sé til að hækka gjaldskrá innan einkaréttar á þessum tímamarki. Að áliti stofnunarinnar styðja þau gögn og rökstuðningur sem ÍSP hefur lagt fram ekki umbeðna hækkun á gjaldskrá. Fyrir því eru m.a. eftirfarandi ástæður:

#### *Magnminnkun*

Gert er ráð fyrir 3-5% magnminnkun umfram áætlun ársins, þ.e. að magnminnkun verði 10-12% í stað 7% áður. Framangreind magnminnkun umfram áætlun orsakar um 90-150 millj. kr. tekjutap á milli árána 2017 og 2018. Þ.e. að krafa ÍSP sé hærri en það tekjutap sem af magnminnkuninni leiddi og erindi félagsins studdist við.

#### *Afkoma einkaréttar*

Jafnframt er óhjákvæmilegt að taka tillit til þess að á árinu 2017 var afkoma einkaréttar mjög góð samkvæmt starfspáttaryfirliti ÍSP eða sem nam 414 millj. kr. umfram kostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði.<sup>4</sup> Áætlun ÍSP um afkomu ársins 2018 skv. starfspáttaryfirliti sýnir [...] afkomu einkaréttar miðað við óbreytta gjaldskrá á árinu.

ÍSP áætlar að afkoma einkaréttar á árinu 2018 verði rúmlega [...] millj. kr. [...] við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði samkvæmt starfspáttaryfirliti ÍSP sem byggir á LRAIC líkani félagsins þar sem við útreikninga á afskriftum er miðað við metinn líftíma og 8% ávöxtunarkröfu (hæfilegur hagnaður) af bundnu fjármagni.<sup>5</sup> Í áætlun ÍSP er m.a. tekið tillit til hagræðingar í útburði og um 7% magnminnkun.<sup>6</sup> Áætlað tekjutap einkaréttar vegna magnminnkunar umfram áætlun ársins er því lægra en sem nemur áætlaðri afkomu einkaréttar á árinu 2018 miðað við óbreytta gjaldskrá.

Vegna athugasemda frá ÍSP sem gerð er grein fyrir í kafla 3.3. um hvaða kostnaður er færður á einkarétt er rétt að taka fram að í gjöldum einkaréttar er að mati PFS meðtalinn sá kostnaður sem einkarétti er heimilt að greiða niður vegna alþjónustu og fellur ekki undir einkarétt í samræmi við 2. málsl. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, eins og hann var skilgreindur í ákvörðun PFS nr. 17/2015. Á það sérstaklega við um gjöld vegna útburðar landpósta og rekstur afgreiðslunets, en skv. LRAIC líkani félagsins námu heildargjöld landpósta [...] millj. kr. á árinu 2015, þar af fært undir einkarétt [...] millj. kr. eða [...]% af alþjónustukostnaði. Þessi gjöld einkaréttar lækkuðu í [...] millj. kr. á árinu 2017, þ.e. lækkuu á byrði um [...] millj. kr., sem er í samræmi við áætlun þar um vegna fækkunar útburðardaga í dreifbýli, sbr. ákvörðun PFS nr. 34/2015.

Ekki verður horft fram hjá því að með þeim þjónustubreytingum sem gerðar voru þann 1. febrúar sl. fellur brott umtalsverður hluti eftirstöðva þess kostnaðar sem hingað til hafa verið talin alþjónustubyrði á félaginu, sbr. ákvörðun PFS nr. 17/2015.

---

<sup>4</sup> Leiðrétt útgáfa ÍSP vegna ársins 2017, afhent PFS þann 13. mars sl.

<sup>5</sup> Sjá Fylgiskjal 2 „Sundurgreining í samræmi við raun 2017“ og Fylgiskjal 3 „Sundurgreining í samræmi við áætlun 2018 með árgreiðslu (8%) – drög“, sent með svarbréfi ÍSP, dags. 28. ágúst 2018 „Viðbót við erindi vegna endurskoðun kostnaðargrundvallar og verðbreytingar á einkaréttarpósti“

<sup>6</sup> Sjá Fylgiskjal 1 c. liður með erindi ÍSP þar sem er að finna sérgreindan rekstrarreikning einkaréttar fyrir uppfærða rekstraráætlun ársins 2018 sem unnin er á grundvelli LRAIC líkansins og að teknu tilliti áætlaðar 7% magnminnkunar svo og tekju- og kostnaðarbreytinga á árinu.

PFS bendir jafnframt á að tekjur einkaréttar hafi hækkað um 21% á tímabilinu 2014-2017 þrátt fyrir 20% magnminnkun á sama tíma.

#### *Hagræði*

Fram kemur í erindi ÍSP að þær forsendur sem fyrirtækið gaf sér um hagræði í vinnslu og dreifingu bréfa, sem væri að stærstum hluta vegna launakostnaðar, af þeim þjónustubreytingum sem gerðar voru þann 1. febrúar sl. og fjallað var um í ákvörðun PFS nr. 2/2018 séu að ganga eftir að stærstum hluta, sbr. ákvörðun PFS nr. 34/2015 og 2/2018 um fækkun á dreifingardögum.

PFS leggur áherslu á eins og áður að ÍSP þurfi að fara varlega í að hækka gjaldskrá sína fyrir bréf innan einkaréttar hér á landi, enda geti það flýtt fyrir notkun rafrænna samskiptamiðla á kostnað bréfaþósts, sbr. t.d. afstöðu PM sem þjónar nokkrum af stærstu sendendum á markaðnum, með söfnun póstsendinga. Óhjákvæmilegt er, eins og hér stendur á, þ.e. þegar afkoma einkaréttar hefur verið vel viðunandi, að farið sé varlega í að raska því jafnvægi sem kann að vera til staðar á markaðinum og gjaldskráin sé ekki hækkuð umfram það sem brún nauðsyn krefst á hverjum tíma, einkum samhliða ákvörðunum fyrirtækisins um verulega breytingu á þjónustu.

Ljóst er að óvissa er enn um heildaráhrif breytinga á útburði og þar með forsendum fyrir breytingum á gjaldskrá á þessu stigi. Nauðsynlegt er að meiri reynsla fái á afleiðingum fækkunar dreifingardaga á starfsemi ÍSP áður en hækkun er gerð á gjaldskrá einkaréttar, enda er áætluð afkoma einkaréttar viðunandi hvort sem horft er til kostnaðar að teknu tilliti til hæfilegs hagnaðar (ávöxtunarkröfu) eða lykiltalna í rekstri félagsins eins og EBITDA hagnaðar. Hlutdeild einkaréttar er metin um [...] % af áætluðum [...] millj. kr. heildarsparnaði, en gera verður ráð fyrir því að sparnaðurinn komi að fullu fram á næstu mánuðum eða misserum og þá sérstaklega með lækkun launakostnaðar innan einkaréttar, en á móti væri áætluð áhrif breytinganna til lækkunar á tekjum.

Það er því niðurstaða PFS að framlögð gögn ÍSP, um magnminnkun, afkomu einkaréttar og það hagræði sem hlaust af þjónustubreytingunni þann 1. febrúar sl. séu ekki þess eðlis að þau réttlæti hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar eða aðrar breytingar á gjaldskránni s.s. lækkun.

#### *Vegna alþjóðlegra skuldbindinga Íslands sem hvíla á Íslandspósti*

Eins og vikið er að hér að ofan er að mati PFS óumflýjanlegt annað en að litið sé á dreifingu á erlendum sendingum, sem þjónustu, í skilningi 2. ml. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Enda hvílir kvöð á fyrirtækinu um að veita þessa þjónustu og því til viðbótar hefur ÍSP og þar með ríkið takmarkaða möguleika til að hafa áhrif á þau endastöðvagjöld sem greidd eru af hálfu erlendra aðila. Tap af veitingu þessarar þjónustu er í dag borið af fyrirtækinu í heild og þar á meðal af hagnaði af einkarétti á undanförunum árum.

Þessi kostnaður hefur hins vegar hvorki verið tekinn inn í kostnaðargrunn ÍSP fyrir gjaldskrá innan einkaréttar né hefur verið fjallað um framlag úr jöfnunarsjóði. Erindi ÍSP verður heldur ekki skilið öðruvísi en að félagið sé ekki að sækja um hækkun einkaréttar vegna taps á dreifingu á erlendum póstsendingum, enda ekki fjallað um erlendan póst í erindi ÍSP, dags. 22. júní 2018.



Í samantekt á bls. 7 í skýrslu Copenhagen Economics<sup>7</sup> (hér eftir CE) segir m.a. eftirfarandi vegna þess kostnaðar sem ÍSP hefur af erlendum pósti:

„... teljum við að helsti þáttur alþjónustubyrðar (í tengslum við erlendan póst) krefjist breytinga á alþjóðasamningum (sem íslensk stjórnvöld geta ekki haft áhrif á) eða þess að til komi aðrar tekjuleiðir fyrir Íslandspóst í tengslum við dreifingu á erlendum pósti sem berst til landsins.“

Jafnframt kom fram hjá CE að jafnvel þó að ÍSP gæti verðlagt einkaréttinn að vild gæti hann ekki hækkað verð án þess að það hefði í för með sér umtalsverða aukningu á notkun rafrænna samskiptamiðla á kostnað bréfa.

Ef kostnaður vegna erlendra póstsendinga væri felldur undir einkaréttinn eða jöfnunarsjóðsframlag ákvarðað<sup>8</sup>, í framhaldi af erindi ÍSP þar um, þá kæmi til skoðunar önnur ákvæði laga um pósthjónustu, t.d. 4. mgr. 16. gr. um að gjaldskrár eigi að vera almenningi viðráðanlegar og tryggja aðgengi að þjónustunni. Hvort það leiddi til þess að koma í veg fyrir að hægt yrði að hækka gjaldskrána eða ekki er óljóst á þessum tímapunkti, en hafa ber í huga að víxlverkun hækkunar og magnminnkunar gæti leitt til þeirrar stöðu að ofangreint ákvæði væri talið eiga við. Að mati PFS verður því að leita allra leiða til að til að takast á við vandann hvort sem um er að ræða að fjármagna mögulegt tap vegna póstsendinga erlendis frá með öðrum hætti eða stuðla að minnkun á póstmagni erlendis frá eins og dæmi eru um t.d. í Svíþjóð.

#### **4.3. Samanburður við „sambærilegar“ gjaldskrár á Norðurlöndum<sup>9</sup>**

Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu eiga gjöld fyrir alþjónustu að vera almenningi viðráðanleg.

Við samanburð á viðkomandi gjaldskrár þarf m.a. að hafa í huga að á Íslandi er dreifing bréfaþósts með þeim hætti að móttakendur fái til sín bréfaþóst annan hvern dag með þjónustustig D+3, þ.e. að þósturinn er borinn út til móttakanda innan þriggja daga frá móttöku frá og með 1. febrúar 2018 sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 2/2018. Sambærileg breyting á þjónustuframboði hefur einnig átt sér stað á hinum Norðurlöndunum og því er þóstur almennt afhentur innan 2 virkra daga á hinum Norðurlöndunum en innan 5 virkra daga í Danmörk og innan 4 virkra daga í Finnlandi, í samanburðinum er því ekki lengur um að ræða A og B þóst sbr. fyrri samanburði stofnunarinnar á gjaldskrár innan Norðurlanda heldur almennur þóstur innanlands fyrir 0-50g<sup>10</sup>.

Mynd 2 sýnir samanburð í krónum talið sem leiðir fram að ÍSP er dýrastur í verðlagningu á dreifingu bréfaþósts innanlands miðað við hin Norðurlöndin ef hækkunin hefði gengið í gegn.

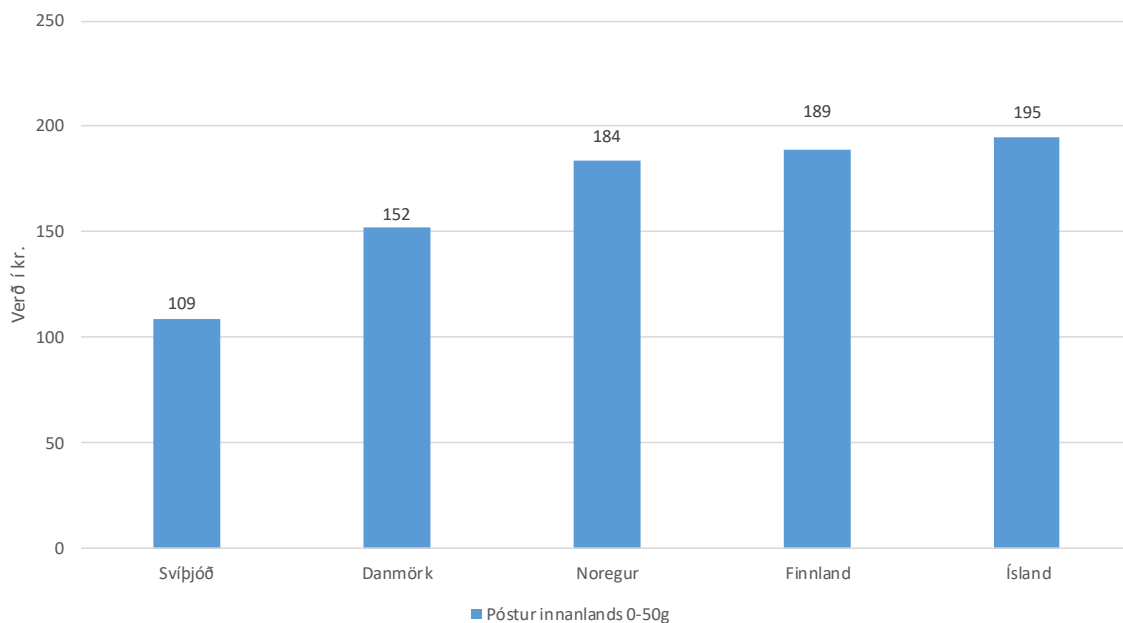
<sup>7</sup> Skýrslan var unnin fyrir Íslandspóst: <https://www.postur.is/um-postinn/upplýsingar/frettir/skyrsla-um-althjonustubyrdi/>

<sup>8</sup> Að óbreyttum lögum leiddi jöfnunarsjóðsframlag væntanlega til þess að alþjónustuhafi, þ.e. ÍSP, greiddi stærstan hluta framlagsins sjálfur, sbr. 28. gr. laga nr. 19/2002.

<sup>9</sup> Í samanburðinum miðar PFS við ódýrasta þyngdarflokk sem neytendum stendur til boða, en um getur verið að ræða 0-20 gr. eða 0-50 gr. í einstökum löndum. Einnig er horft til þess að um 90% af einkaréttarpósti á Íslandi var undir 20 gr. áður en 0-20 gr. og 21-50 gr. þyngdarflokkarnir voru sameinaðir í einn 0-50 gr. flokk þann 1. mars 2010.

<sup>10</sup> Lægsti þyngdarflokkur í Danmörk er 0-100g og 0-20g í Noregi.

## Mynd 2. – Norrænn verðsamanburður<sup>11</sup>



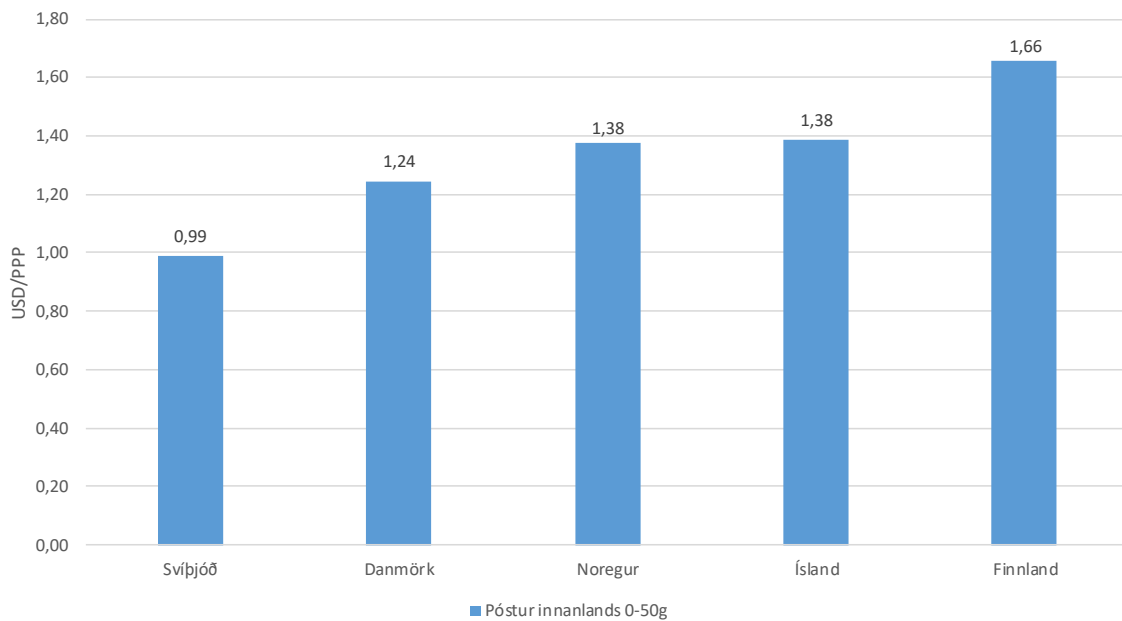
**Heimild:** Póst- og fjarskiptastofnun.

Mynd 3 sýnir að ef tillaga ÍSP um hækkun hefði gengið eftir og hún borin saman við sömu gjaldskrár miðað við jafnvirðisígildi, kemur í ljós að fyrirtækið yrði í öðru sæti hvað varðar verðlagningu á pósti innanlands fyrir 0-50g.

---

<sup>11</sup> Miðað er við meðaltal miðgengis viðkomandi gjaldmiðla fyrir mánuðina júlí til september 2018 skv. Seðlabanka Íslands.

**Mynd 3.** - Norrænn verðsamanburður í US m.v. jafnvirðisígildi (PPP)<sup>12</sup>



**Heimild:** Póst- og fjarskiptastofnun/OECD.

Eftir hækkun gjaldskrár ÍSP þá sýnir framangreindur samanburður að verð fyrir bréfaþóst innanlands 0-50g er hæstur í samanburði við önnur norræn lönd í krónum og í öðru sæti ef miðað er við jafnvirðisígildi. Hafa verður þó í huga að litlu munar í verðlagningu á milli Noregs, Finnlands og Íslands í krónum.

#### 4.4. Valdheimildir PFS

Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 4/2014 voru valdheimildir PFS að því er varðar gjaldskrárefirlit stofnunarinnar þrengdar verulega frá því sem áður hafði verið lagt til grundvallar í framkvæmd hjá PFS og við meðferð mála á kærustigi. Í forsendum fyrir ógildingu ákvörðunar PFS sagði eftirfarandi:

„Að mati úrskurðarnefndar og að teknu tilliti til ábendinga umboðsmanns Alþingis um túlkun á 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, standa valdheimildir PFS samkvæmt ákvæðinu aðeins til þess að samþykkja eða hafna gjaldskrá innan einkaréttar sem rekstrarleyfishafi skal gefa út og leggja fyrir PFS fyrir gildistöku. Á grundvelli lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins ná valdheimildir PFS því ekki til þess að kveða á í ákvörðunarorðum um ákveðin verð og þannig efnislega ákveða nýja gjaldskrá. Hin kærða ákvörðun er því að mati úrskurðarnefndar ekki í samræmi við ákvæði 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.“

Eðli málsins samkvæmt þarf að horfa til þessa úrskurðar við mat á erindi ÍSP um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar, sem hér er til meðferðar. Samkvæmt úrskurðinum getur PFS einungis hafnað eða samþykkt umbeðna verðhækkun.

#### 4.5. Breyttar forsendur

Eins og fram kemur hér að ofan hefur dregið umtalsvert úr magni hefðbundins pósts á undanförunum árum, sem aftur hefur haft bein áhrif á verðlagningu innan einkaréttar, sbr. 4-6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Þó að ekki séu forsendur til að taka til greina erindi ÍSP um hækkun á grundvelli þessa tiltekna erindis og þess rökstuðnings sem ÍSP hefur látið

<sup>12</sup> Jafnvirðisígildi (PPP), sýnir hve mikið þarf til að kaupa sama magn vöru og þjónustu í einstökum löndum.

fylgja með er líklegt að ef sama þróun heldur áfram að nauðsynlegt kunni að vera að taka fljótlega afstöðu til hækkunar gjaldskrár, innan einkaréttar, að uppfylltum þeim skilyrðum sem um það hafa gilt.

Það er á forræði og ábyrgð ÍSP að taka ákvörðun um hvenær kostnaðargrunnur einkaréttar verður kominn niður á það stig, að það réttlæti viðbrögð af hálfu ÍSP, t.d. erindi til PFS um hækkun einkaréttar. Jafnframt er það á forræði félagsins að meta mögulegar afleiðingar hækkunarinnar, t.d. hvort líklegt sé að hún flýti fyrir frekari fækkun bréfa, en ella hefði orðið.

Magnþróun pósts virðist vera í þá átt að fljótlega kunni að skapast þær aðstæður varðandi einkaréttinn, þ.e. að magnþróun verður með þeim hætti, að óhjákvæmilegt verður að hækka einingarverð ef miðað á við það kostnaðarmódel og forsendur sem stuðst hefur verið við hingað til. Hvort að best sé að bregðast við þessum aðstæðum með því að sækja um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar í takti við magnminnkun er ákvörðun sem ÍSP verður að taka. Félagið hefur nákvæmar upplýsingar um eigin rekstrarþætti, s.s. magntölur, fjölda útlandasendinga og afkomu eininga. Á grundvella þessara upplýsinga verður félagið á hverjum tíma að bregðast við og upplýsa stofnunina með formlegum hætti vilji það að stofnunin taki tillit til þessara þátta í ákvörðunum sínum. PFS er hér eftir sem hingað til bundið af ákvæðum 4-6. mgr. 16. gr. við mat á sínu samþykki við gjaldskrárbreytingum á einkarétti.

#### **4.6. Samantekt**

##### *4.6.1. Afstaða PFS til samráðsins*

PFS getur ekki fallist á, eins og PM heldur fram, að núverandi gjaldskrá feli í sér oftekin gjöld í skilningi kröfuréttar, enda var gjaldskráin samþykkt af PFS í samræmi við þar að lútandi reglur.

Einnig var það niðurstaða PFS að hin „*hefðbundna*“ alþjónustubyrði eins og hún var skilgreind í ákvörðun PFS nr. 17/2015 hafi farið sífellt minnkandi, einkum vegna þeirra þjónustubreytinga sem gerðar hafa verið með fækkun dreifingardaga. Nýtt vandamál alþjónustuveitanda hefur hins vegar komið upp á undanförunum árum en það felst í tapi á erlendum póstsendingum vegna óhagstæðra endastöðvasamninga. Óhjákvæmilegt er að líta til þess þegar metið er hvort ÍSP sé að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu með tekjum af einkarétti með ólögætum hætti, eins og haldið var fram í athugasemdum í samráði PFS. Það er því afstaða PFS að eins og er hafi félagið tæpast aðra möguleika en að láta reksturinn almennt, þ.á.m. mögulegan hagnað af einkarétti bera það tap sem er af erlendum sendingum enda fyrirtækinu skylt að veita þessa þjónustu vegna opinberra kvaða sem hvíla á fyrirtækinu.

Hins vegar má ljóst vera að ÍSP getur ekki til framtíðar borið það tap sem leiðir af þessum alþjóðlegu skuldbindingum ríkisins, verði ekki breyting á. Mikilvægt er því að stjórnvöld leiti allra þeirra leiða sem færar eru til að minnka tap ÍSP af þessum sendingum til framtíðar. ÍSP hefur nú farið fram á að fá tap vegna ófjármagnaðra byrði bætt úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

Jafnframt vísar PFS til sáttar Samkeppniseftirlitsins í ákvörðun nr. 8/2017, *Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði*, vegna kvartana sem tengdust beint eða óbeint grunsemdum keppnauta um að hagnaður af einkaréttarstarfsemi ÍSP hafi verið nýttur til að víxlneiðurgreiða samkeppnisstarfsemi ÍSP, en þar er kveðið á um sérstök rekstraruppgjör vegna starfsemi móðurfélagsins.

#### 4.6.2. Afstaða PFS til erindis ÍSP

Niðurstaða PFS er að krafa félagsins, eins og hún er sett fram, um 8% hækkun, sem byggir fyrst og fremst á tekjulækkun vegna 3-5% magnminnkunar umfram áætlanir sé hærri en það tekjutap sem af magnminnkuninni leiddi.

Jafnframt sé rétt að taka tillit til þess að starfsþáttayfirlit ÍSP fyrir árið 2017 sýnir að afkoma einkaréttar hafi verið góð eða sem nemur 414 millj. kr. umfram kostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði. Áætlun ÍSP um afkomu afkomu ársins 2018 skv. starfsþáttaryfirliti sýnir einnig áframhaldandi jákvæða afkomu einkaréttar miðað við óbreytta gjaldskrá á árinu.

Í ársáætlun ÍSP er áætlað að afkoma einkaréttar á árinu 2018 verði rúmlega [...] millj. kr. umfram kostnað við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði samkvæmt starfsþáttaryfirliti ÍSP.<sup>13</sup> Í áætlun ÍSP er m.a. tekið tillit til hagræðingu í útburði og um 7% magnminnkun.

Einnig kom fram hjá ÍSP að allar forsendur um hagræði við vinnslu og dreifingu bréfa sem fjallað var um í ákvörðun PFS nr. 2/2018 séu að ganga eftir að stærstum hluta, sbr. umfjöllun stofnunarinnar í kafla 4.2.

Þá telur PFS að meiri reynsla þurfi að fást af afleiðingum fækkunar dreifingardaga á starfsemi ÍSP áður en breyting verður gerð á gjaldskrá innan einkaréttar enda sé afkoma einkaréttar viðunandi skv. áætlun ÍSP, hvort sem horft er til kostnaðar að teknu tilliti til hæfilegs hagnaðar (ávöxtunarkröfu) eða lykiltalna í rekstri félagsins eins og EBITDA afkoma einkaréttar.

Það er því niðurstaða PFS að framlögð gögn ÍSP, um magnminnkun, afkomu einkaréttar og það hagræði sem hlaust af þjónustubreytingunni þann 1. febrúar sl. séu ekki þess eðlis að þau réttlæti hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar eða aðrar breytingar á gjaldskránni s.s. lækkun.

Með bréfi, dags. 30. október 2018, sem barst PFS þann 7. nóvember 2018, óskaði ÍSP eftir framlagi til greiðslu á ófjármögnum kostnaði við alþjónustu með vísun til 27. gr. laga um pósthjónustu. Það liggur nú fyrir PFS að taka afstöðu til þessa erindis, en vænta má þess að PFS kalli eftir skýringum og frekari gögnum frá ÍSP vegna þessa.

Samanburður á gjaldskrá á Norðurlöndum sýnir einnig að gjaldskrár hér á landi fyrir bréf undir 50 gr. er með því hæsta sem gerist.

Með hliðsjón af úrskurði úrskurðarnefndar nr. 4/2014 getur PFS einungis samþykkt eða hafnað umbeðinni hækkun, en ekki t.d. samþykkt hana að hluta ef feni stæðu til þess.

Einnig taldi PFS að ekki séu forsendur til að taka til greina erindi ÍSP um hækkun á grundvelli þessa tiltekna erindis og þess rökstuðnings sem ÍSP hefur látið fylgja með.

Líklegt er hins vegar að þróunin verði í þá átt að fljótlega kunni að skapast þær aðstæður varðandi einkaréttinn, þ.e. að magnþróun verður með þeim hætti, að óhjákvæmilegt verður

---

<sup>13</sup> Sjá Fylgiskjal 2 „Sundurgreining í samræmi við raun 2017“ og Fylgiskjal 3 „Sundurgreining í samræmi við áætlun 2018 með árgreiðslu (8%) – drög“, sent með svarbréfi ÍSP, dags. 28. ágúst 2018 „Viðbót við erindi vegna endurskoðun kostnaðargrundvallar og verðbreytingar á einkaréttarpósti“

að hækka einingarverð ef miða á við það kostnaðarmódel og forsendur sem stuðst hefur verið við hingað til. Hvort að best sé að bregðast við þessum aðstæðum með því að hækka gjaldskrá innan einkaréttar í takt við magnminnkun er ákvörðun sem ÍSP verður að taka enda er PFS hér eftir sem hingað til bundið af ákvæðum 4-6. mgr. 16. gr. við mat á sínu samþykki við gjaldskrárbreytingum á einkarétti.

Með vísun til alls ofangreinds telur PFS ekki vera tilefni til að samþykkja þá gjaldskrárbreytingu sem ÍSP tilkynnti um með bréfi, dags. 22. júní 2018, miðað við tilgreindar forsendur í bréfi ÍSP.

### *Ákvörðunarorð*

**Erindi Íslandspóstshf., dags. 22. júní 2018, um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar er hafnað.**

**Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.**

*Póst- og fjarskiptastofnun, 8. nóvember 2018*

---

Hrafnkell V. Gíslason

---

Friðrik Pétursson