



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 6/2019 Dreifing pósts til tiltekinna bæja í Arnarfirði

I. Erindi

(1) Með bréfi, dags. 30. nóvember 2018, barst Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) ósk frá Íslandspósti ohf. (hér eftir ÍSP) um að fá að hætta dreifingu til tiltekinna bæja í Arnarfirði (mál nr. 2018120004)

(2) Í erindinu sagði m.a.

„Íslandspóstur hefur sinnt dreifingu til bæja í Arnarfirði undanfarin ár og dreift tvisvar sinnum í viku. Mjög hefur dregið úr búsetu á svæðinu og nú eru einungis 2 aðilar/heimili sem eru þar með heilsársbúsetu. Mjólkárvirkjun (starfsmannaþúðir) og Laugaból. Eins og alkunna er þá er Dynjandisheiði og Hrafnseyraheiði ófærar yfir vetrartímann og vegir þar ekki mokaðir fyrr en að vori. Vegir til staðarins eru einnig afar slæmir og teljast með þeim verri á landinu, holóttir malarvegir og hægfara sem fer illa með bíla og fólk og því er kostnaðarsamt að aka þessa leið.

Þar sem landpóstur hefur haft aðgang að bát þá hefur hann notað hann til að sinna dreifingu og siglt frá Bíldudal til þessara bæja þegar ekki hefur verið hægt að fara á bifreið. Nú er svo komið að kostnaður við að sinna þessum 2 bæjum er orðin óheyrilega hár og póstmagn mjög lítið, þannig að það er algjörlega óforsvaranlegt að halda uppi þjónustu til þessa svæðis vegna kostnaðar.“

(3) Til stuðnings kröfu fyrirtækisins er einnig vísað til reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003 með þeim breytingum sem gerðar voru með reglugerð nr. 868/2015.

(4) Telur ÍSP að öll rök eigi hér við, þ.e. að fjarlægð frá Mjólkárvirkjun að Bíldudal er 65 km eða 130 km fram og til baka sem að mati ÍSP telst samkvæmt öllum viðmiðum afar löng leið.

(5) Jafnframt sé engin vetrarþjónusta á svæðinu allan veturinn og fara þurfi yfir hálendisveg (Dynjandisheiði) til að komast þangað en hún sé ekki mokuð yfir vetrartímann.

(6) Telur ÍSP því að í raun sé ekkert vegasamband til þessara bæja yfir veturinn og að það sé ekki skylda fyrirtækisins að bjóða upp á dreifingu með bátum. Sambærileg mál varðandi notkun

báta við dreifingu á pósti hafi áður komið til afgreiðslu hjá PFS. Þá sé vegurinn yfir sumarið afar slakur samkvæmt ÍSP og hafi margoft komið í fréttum fjölmiðla vegna lélegs ástands.

(7) Kostnaður við að þjóna þessum tveimur bæjum er [...] milljónir, eða [...] milljónir á heimili sem sé u.þ.b. 70-80 falt meir en meðalkostnaður dreifingar í sveitum almennt. Heildarupphæðin samkvæmt ÍSP er þannig nálægt meðallaunum bréfbæra í fullu starfi sem sinnir heilu bæjarfélagi.

(8) Að mati ÍSP hljóti þessi kostnaður að vera óhófleg byrði á félaginu eins og það er orðað í reglugerð. Óskar fyrirtækið því eftir að fá að hætta dreifingu sem allra fyrst en í síðasta lagi frá og með 1. mars 2019.

(9) Eðlilegt kunnir hins vegar að vera að endurskoða dreifingarleið eftir að Dýrafjarðargöng verði tekin í notkun í lok árs 2020.

Mögulegar lausnir samkvæmt Íslandspósti

(10) Í erindinu bendir ÍSP á nokkrir leiðir sem að mati fyrirtækisins koma til greina við að þjóna viðkomandi bæjum.

(11) Varðandi póstsendingar til íbúa. Nokkrar lausnir eru í boði og er eðlilegt að íbúar á svæðinu geti valið sér þá lausn sem hentar þeim. Pósturinn getur boðið upp á eftirfarandi lausnir án kostnaðar fyrir viðkomandi bæi:

- Frítt pósthólf á þeirri póstafréiðslu sem hann velur
- Áframsendingu á pósti/sendingum til umboðsaðila
- Skönnunarþjónustu fyrir bréfasendingar
-

Myndi nr. 1. Yfirlitsmynd yfir landsvæðið, blátt flagg sýnir staðsetningu viðkomandi staða



Heimild Íslandspóstur

II. Málsmeðferð

1.

Almennt

(12) Í framhaldi af erindi ÍSP áframsendi stofnunin erindi ÍSP til ábúanda að Laugarbóli, 466 Bíldudal sem og Orkubúi Vestfjarða, sem voru þeir aðilar sem ráku starfsmannabústaði við Mjólkárvirkiun, sem hin tilkynnta þjónustubreyting myndi ná til. Í bréfi stofnunarinnar var óskað eftir athugasemdum við hinnar fyrirhuguðu breytingar ÍSP.

(13) Orkubú Vestfjarða sendi inn umsögn, dags. 28. desember 2018. Í því kemur eftirfarandi fram:

„Orkubú Vestfjarða gerir ekki athugasemd við ofangreinda beiðni Íslandspóstis tímabundið, þar til Dýrafjardargöng verða opnuð, en sér ekki ástæðu til að ætla annað en að dreifing í Mjólka verði með sambærilegum hætti og í Dýrafirði eftir þann tíma þegar vegalengdin úr Dýrafirði í Mjólka verður innan við 10 km.“

(14) Engar athugasemdir bárust frá ábúendum að Laugarbóli.

III. Niðurstaða

1.

Almennt

(15) Íslandspóstur ohf. er opinbert hlutafélag að fullu í eigu íslenska ríkisins. Í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002, reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003, með síðari breytingum og í rekstrarleyfi Íslandspóstis, dags. 3. desember 2007, er skyldum fyrirtækisins að því er varðar pósthjónustu og gæðum hennar lýst. Á sama hátt og talað er um skyldur ÍSP mætti einnig tala um réttindi notenda, þ.e. skyldur ÍSP eru um leið réttindi notenda þegar kemur að útfærslu þeirrar þjónustu sem landsmenn eiga rétt á.

(16) Markmið laga um pósthjónustu er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, sbr. 2. gr. laganna.

(17) Í 6. gr. lagana er jafnframt kveðið á um að íslenska ríkið eigi að tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, þ.e. alþjónustu, sem eru með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði og kveðið á um að öllum notendum sem búa við sambærilega aðstæður sé boðin eins þjónusta.

(18) Í reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, með síðari breytingum, er nánari útlistun á skyldum alþjónustuhafa. Í 2. gr. reglugerðarinnar er markmiði reglugerðarinnar lýst á eftirfarandi hátt: *„Markmið reglugerðar um alþjónustu er að tryggja landsmönnum án mismununar, greiðan aðgang að pósthjónustu, einkum með því að kveða á um lágmarksfjölda afgreiðslustaða, setja skilyrði um söfnun og móttöku póstis, útburð og skilgreina gæðakröfur innan alþjónustu“*

2.

Um útburð

(19) Í 21. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, er kveðið á um útburð pósts, en greinin er svohljóðandi:

“Póst- og fjarskiptastofnun skal 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.”

(20) Í greinargerð með frumvarpi til laga um pósthjónustu var sérstaklega tiltekið að slíkar kringumstæður gætu verið ófærð og óveður eða sérstakar landfræðilegar aðstæður.

(21) Vegna breytinga í eftirspurn eftir pósthjónustu hafa á undanförunum árum verið stigin nokkur skref í þá átt að fækka þeim dögum sem skylt er að dreifa samkvæmt reglum um alþjónustu.

(22) Hefur þetta verið gert með breytingum á 10. gr. reglugerðar um alþjónustu. Fyrst með reglugerð nr. 868/2015, þar sem sett voru ákveðin kostnaðarviðmið varðandi það hvenær heimilt væri að fækka dreifingardögum í dreifbýli, sbr. ákvörðun PFS nr. 34/2015 og síðan aftur með reglugerð nr. 595/2017, þar sem heimilt var fækka dreifingardögum niður í allt að 2 daga ef tiltekin skilyrði eru fyrir hendi, sbr. ákvörðun PFS nr. 2/2018.

(23) Ákvæði 10. gr. er nú svohljóðandi, sbr. reglugerð nr. 595/2017.

„Rekstrarleyfishafi, sem fengið hefur leyfi til að starfrækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu og á hafa verið lagðar kvæðir samkvæmt rekstrarleyfi um að veita alþjónustu, skal bera út póst til allra einstaklinga sem hafa fasta búsetu, sbr. lög um lögheimili nr. 21/1990, með síðari breytingum. Á sama hátt skal bera út póst til fyrirtækja sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði.

Rekstrarleyfishafi skal tryggja að útburður sem fellur undir alþjónustu standi til boða alla virka daga.

Heimilt er að fækka dreifingardögum niður í allt að tvo virka daga í viku ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindra hagkvæma dreifingu. Með kringumstæðum er m.a. átt við:

- a. eftirspurn almennings og fyrirtækja á þjónustu innan einkaréttar hafi minnkað verulega og er ekki í samræmi við framboð þjónustunnar,*
- b. hætta er á, við óbreytt þjónustustig, að þjónustan verði almennungi ekki viðráðanleg, í skilningi 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.*

Við mat á kringumstæðum eða landfræðilegum aðstæðum, skal auk þeirra atriða sem getið er hér að ofan, annars vegar taka tillit til mikilvægi pósthjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga, og hins vegar erfðleika við útburð, svo sem vegna fjarlægðar, vetrarþjónustu Vegagerðarinnar á viðkomandi svæði, lélegs vegasambands, eða kostnaðar sem telst óhófleg byrði á fyrirtækinu.“

(24) Almennt má segja að með lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 sem og í reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, sé ÍSP veitt nokkurt svigrúm til að móta þjónustu fyrirtækisins innan ákveðinna marka. Sú vísiregla er t.d. í gefin b.- lið 2. mgr. 6. gr. laganna „að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta“. Í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 11/2006, komst nefndin svo að orði: „Íslenskir landshættir gera það að verkum að erfiðara er að þjónusta suma hópa en aðra og gert er ráð fyrir að landfræðilegar aðstæður geti haft áhrif á þá þjónustu sem rekstrarleyfishöfum er skylt að veita.“ Tilvitnað orðalag verður ekki skýrt á annan hátt en ÍSP geti tekið tillit til staðháttar og þá mögulega innan sama sveitarfélags og þjónustusvæðis, eins og hér háttar til, og þannig áformað að hætta dreifingu alfarið til tiltekinna bæja í sama sveitarfélagi vegna lélegra samgangna og mikils kostnaðar því samfara. Þess í stað að bjóða upp á aðrar lausnir við útfærslu þjónustunnar.

3.

Tilkynning Íslandspósts ohf. og afstaða PFS

(25) Í því máli sem hér er til úrlausnar hyggst ÍSP hætta að bera út póst til tiltekinna bæja/fyrirtækja sem staðsett eru í Arnarfirði, nánar tiltekið Mjólkárvírkjun (stafsmannaþúðir) og Laugaból. Vísar fyrirtækið m.a. til þess að Dynjandisheiði og Hrafnseyrarheiði séu ófærar yfir vetrartímann, sem og til almenns ástands þeirra vega sem landpóstur fer um. Jafnframt er upplýst að þar sem landpóstur hafi aðgang að bát þá hafi hann verið notaður til að sinna dreifingu og að siglt hafi verið frá Bíldudal til þessara bæja þegar ekki hefur verið hægt að fara landleiðina. Beinn kostnaður við að sinna þessum 2 stöðum hafi verið um [...] milljónir á ári, eða [...] milljónir fyrir hvorn stað. Telur ÍSP að öll þau undantekningar tilfelli sem talin eru upp í 10. gr. reglugerðar um alþjónustu eigi við í þessu tilviki, þ.e. fjarlægðir, vetrarþjónusta Vegagerðarinnar, lélegt vegasambands sem og að kostnaður við að veita þjónustuna sé óhófleg byrði á fyrirtækinu.

(26) Fyrirtækið tekur hins vegar fram að eðlilegt sé að dreifingarleiðin sé endurskoðuð eftir að Dýrafjarðargöng verða tekin í notkun.

(27) Eins og lýst er í erindi ÍSP geta komið upp margvíslegir erfiðleikar við að þjóna þessum tilteknu stöðum, en þjónustan er m.a. veitt sjóleiðis þegar ófært er landleiðina. Óumdeilt er að ÍSP er ekki skyldugur til að reka bát eða kosta siglingar með beinum hætti til að koma póstsendingum til skila, sbr. til hliðsjónar 25. gr. laga um pósthjónustu og ákvörðun PFS nr. 29/2010. Í erindinu kemur fram að landpóstur hafi aðgang að bát og noti hann til að koma sendingum til skila þegar ekki er fært landleiðina. Ekki kemur fram hvort að sú tilhögun hafi bein áhrif á það hvað ÍSP greiðir viðkomandi landpósti fyrir dreifinguna.

(28) Ef tekið er mið af þeim sjónarmiðum sem fram koma í 4. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu og að teknu tilliti til aðstæðna verður að telja að ÍSP sé ekki skylt að veita þjónustu til þessara tilteknu staða í Arnarfirði. Horfir PFS þá bæði til atriða sem eru tengt samgöngum sem og þess kostnaðar sem hlýst af því að þjóna þessum tilteknu stöðum sem er um [...] milljónir á ári.

4.

Um afhendingu póstsendinga

(29) Í erindi ÍSP er vikið að öðrum lausnum sem eru í boði fyrir viðkomandi staði í stað þess að dreifa póstsendingum heim til viðtakanda á lögheimili, sbr. 1. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu. Lausnirnar eru eftirfarandi:

- Frítt pósthólf á þeirri póstafréiðslu sem hann velur
- Áframsendingu á pósti/sendingum til umboðsaðila
- Skönnunarþjónustu fyrir bréfasendingar

(30) Um afhendingu póstsendinga er m.a. fjallað í 31. gr. laga um pósthjónustu, þar kemur fram í 4. mgr.:

“Póstsendingu skal dreift til eða afhent þeim aðila sem hún er stíluð á eða hefur umboð til móttöku hennar, í bréfakassa eða pósthólf viðtakanda eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um...”

(31) Í 14. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, með síðari breytingum, er nánar kveðið á um afhendingu póstsendinga, s.s. hverjum má afhenda og hvenær póstsendingar teljast réttilega afhentar.

“Póstsendingu skal dreift til eða afhent þeim sem hún er stíluð á eða hefur umboð til móttöku hennar, í pósthólf viðkomandi eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um, sbr. þó 3. mgr. 10. gr.

Póstsending telst í vörslu pósthjónustuaðila frá móttöku og þar til hún hefur verið afhent viðtakanda.

Sendingu má afhenda viðtakanda með eftirfarandi hætti:

- a) Með því að hún er sótt á afgreiðslustað póstrekanda;*
- b) Með útburði til viðtakanda eftir því sem póstfang segir til um;*
- c) Með því að láta hana í pósthólf, sem viðtakandi tekur á leigu á afgreiðslustöðum.”*

Almennar bréfaþóstsendingar teljast réttilega afhentar, þegar bréfberi hefur fengið þær í hendur viðtakanda sjálfum, eða einhverjum á heimili hans, starfsmanni í móttöku, ef viðtakandi er fyrirtæki, látið þær í gegnum bréfarífu á hurð viðtakanda eða í bréfakassa, ef viðtakandi er þar merktur.”

(32) Með hliðsjón af ofangreindum ákvæðum verður ekki annað séð en að þær lausnir sem ÍSP býður viðkomandi um afhendingu póstsendinga sé í samræmi við ofangreind ákvæði.

5.

Niðurstaða

(33) Ekki eru forsendur til að gera athugasemdir við þá fyrirætlan ÍSP um að breyta tilhögun þjónustunnar með þeim hætti sem lýst er í erindinu.

(34) Þær þjónustuleiðir sem ÍSP hyggst bjóða viðkomandi stöðum er í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu.

Ákvörðunaroð

- 1. Íslandspósti ohf. ber ekki skylda skv. lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 né reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, með síðari breytingum að dreifa póstsendingum að [Mjólkárverkjun (starfsmannaíbúðir)] né að bænum [Laugarbóli] í Arnarfirði.**

2. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 1. mgr. 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. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. sömu laga getur aðili einnig borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Póst- og fjarskiptastofnun, 11. mars 2019

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson