



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

# Ákvörðun nr. 16/2014 um hækkun á gjaldskrá Íslandspósts ohf., á bréfum innan einkaréttar

### I Erindið

Með bréfi, dags. **31. maí 2014** sendi Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) inn erindi til Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar. Í bréfi fyrirtækisins var einnig vísað til erinda sem fyrirtækið hafði sent PFS á árinu 2013 um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar, þ.e. erindi dags. 31. janúar 2013, 30. september 2013 og 6. desember 2013 og voru þau jafnframt ítrekuð.

Samkvæmt erindi fyrirtækisins frá 31. maí 2014, telur ÍSP nauðsynlegt að hækka eftirfarandi flokka, frá og með 1. júlí 2014, sem hér segir:

A: hækkar úr 130 kr. í 155 kr.  
B: hækkar úr 112 kr. í 135 kr.  
AM: hækkar úr 96 kr. í 118 kr.  
BM: hækkar úr 78 kr. í 98 kr.

Í erindinu er gert ráð fyrir að tekjuauki ÍSP á seinni helmingi ársins 2014 verði um [...] millj. kr. nái hækkunin fram að ganga.

Þau gögn sem fylgdu með beiðninni voru eftirfarandi:

Fylgiskjal 1: Uppfærð rekstraráætlun fyrir árið 2014, þar sem fram koma áhrif ofangreindra hækkana annars vegar (forsendur II) í samanburði við samþykktu upphaflega rekstraráætlun og hins vegar í samanburði við niðurstöðu ef engar hækkunir yrðu (forsendur I).

Í uppfærðri rekstraráætlun er tekið tillit til þess að nú er gert ráð fyrir um 11% magnminnkun bréfa innan einkaréttar á árinu 2014 en ekki 5% eins og fyrri spár gerðu ráð fyrir. Er við hið endurskoðaða mat byggt á rauntölum um fækkun bréfa innan einkaréttar á tímabilinu frá

nóvember 2013 til maí 2014 (fylgiskjal 2). Þessi breyting á magni innan einkaréttar hafi í för með sér [...] millj. kr. lægri tekjur á árinu 2014 en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir.

Einnig var vísað til fyrirsjáanlegra aukinna kostnaðarhækkana vegna kjarasamninga sem samþykktir voru í mars 2014, að fjárhæð [...] millj. kr. og að lítil von virðist vera til þess að hagræðing að fjárhæð [...] millj. kr. vegna fækkunar dreifingardaga í sveitum nái fram að ganga á árinu.

Þá vísar ÍSP til þess að í hinni uppfærðu rekstraráætlun komi fram að þrátt fyrir að ofangreindar hækkanir nái fram að ganga muni afkoma félagsins, að öðru óbreyttu, verða neikvæð um [...] millj. kr. fyrir tekjuskatt á árinu 2014. En heildartap félagsins á fyrsta ársfjórðungi nemur [...] millj. kr. (fylgiskjal 3).

Í niðurlagi erindisins kemur síðan eftirfarandi fram:

*„Á undanförunum árum hafa verðbreytingar innan einkaréttar sem Íslandspóstur hefur talið nauðsynlegar og gert ráð fyrir í rekstraráætlunum sínum og óskað hefur verið eftir samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir ekki gengið eftir að fullu. Hefur verð bæði verið lægra en Íslandspóstur hefur talið nauðsynlegt og jafnframt hafa verðhækkanir komið seinna fram en gert hefur verið ráð fyrir og því hafa tekjur verið langt undir því sem nauðsynlegt hefur verið sem hefur leitt til taprekstrar hjá félaginu. Því er ljóst að nauðsynlegt geti verið að fara fram á frekari hækkanir á verði innan einkaréttar til að félagið geti staðið undir kostnaði við alþjónustuskilyldu.*

*Í ofangreindri ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 32/2013 er vísað til tilmæla stofnunarinnar sem fram koma í ákvörðun hennar nr. 18/2013 og varða úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspósts. Íslandspóstur hefur nú afhent Póst- og fjarskiptastofnun öll gögn er varða þau tölusettu atriði er tilgreind eru í ákvörðunarorðum ásamt nýju LRAIC kostnaðarlíkani og lýsingu á því en eins og fram kemur í samandreginni niðurstöðu í kafla nr. II-9 í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 32/2013 munu verð innan einkaréttar koma til endurskoðunar þegar vinnu Íslandspósts við gerð nýs LRAIC líkans lýkur. Niðurstöður hins nýja líkans eru þær að ófjármögnuð byrði vegna alþjónustuskilyldu nam á árinu 2013 um [...] millj. kr.*

## **II. Málsmeðferð**

### **1.**

#### *Beiðni um viðbótarupplýsingar*

Með bréfi, dags 10. júní 2014 óskaði PFS eftir viðbótarupplýsingum frá ÍSP. Var það mat PFS að beiðni fyrirtækisins væri ekki studd nægjanlega greinargóðum gögnum, sem réttlætt gætu breytingar á núgildandi gjaldskrá innan einkaréttar. Fór stofnunin því fram á að fyrirtækið sendi nánari upplýsingar til stofnunarinnar.

ÍSP sendi PFS svör þann 25. júní sl. Þar komu fram drög að sundurgreindri rekstraráætlun ársins ásamt upplýsingum um magn og tekjuþróun ársins og upplýsingar um verðbreytingar í samkeppnisrekstri.

### III. Forsendur og niðurstaða

#### 1.

*Um tilvísun til erinda Íslandspósts um hækkun á einkarétti á árinu 2013*

Í bréfi ÍSP eru erindi fyrirtækisins frá árinu 2013, dags. 31. janúar 2013, 30. september 2013 og 6. desember 2013, um hækkun innan einkaréttar ítrekuð. PFS er ekki að fullu ljóst hvað fyrirtækið á við með að ítreka tilvitnuð erindi. Eins og skýrt kemur fram í ákvörðunarorðum PFS í ákvörðun nr. 32/2013, lauk vinnslu þessara tilteknu erinda með tilvitnaðri ákvörðun.

Í ákvörðun stofnunarinnar var það niðurstaðan að þær forsendur sem ÍSP gaf sér fyrir þeim hækkunum sem farið var fram á stæðust ekki til að stofnunin gæti samþykkt hækkunarbeiðnina óbreytta. Horfði PFS þá einkum til þess að óskilgreindur kostnaður vegna alþjónustubyrðar gæti ekki verið grundvöllur undir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar, enda á þeim tíma engin gögn sem studdu þá fullyrðingu félagsins að kostnaður vegna alþjónustubyrðar hafi verið vanmetinn í útreikningum félagsins.

#### 2.

*Hækkun innan einkaréttar minni og/eða seinna en gert var ráð fyrir*

Í erindi ÍSP er vikið að því að verðbreytingar innan einkaréttar hafi verið minni en fyrirtækið hafi talið nauðsynlegt og gert ráð fyrir í sínum rekstraráætlunum og að þær hafi gengið seinna fram en gert hafi verið ráð fyrir. Hvoru tveggja hafi síðan leitt til tapreksturs hjá félaginu. Bendir fyrirtækið því á að nauðsynlegt geti verið að farið verði fram á frekari hækkanir á verði innan einkaréttar til að félagið geti staðið undir kostnaði við alþjónustuskyldu.

Vegna þessa þykir PFS rétt að taka fram að gjaldskrá innan einkaréttar hefur verið hækkuð til samræmis við niðurstöðu úr kostnaðarbókhaldi félagsins sem sýnir afkomu félagsins á dreifingu bréfa innan einkaréttar, sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 32/2013. PFS getur því ekki fallist á það með ÍSP að forsendur hafi verið til þess, hingað til, að ákvarða gjaldskrá innan einkaréttar hærra en gert hefur verið í ákvörðunum stofnunarinnar.

Hvað varðar fullyrðingar félagsins um að hækkanir hafi gengið seinna fram en félagið hafi gert ráð fyrir þá getur PFS ekki fallist á þá fullyrðingu félagsins. Málsmeðferðartími þeirra beiðna sem borist hafa stofnuninni, um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar ræðst að miklu leyti af þeim upplýsingum sem fylgja með erindum fyrirtækisins um hækkun. PFS hefur þannig ítrekað þurft að kalla eftir viðbótarupplýsingum frá félaginu, t.d. sérgreindar upplýsingar um kostnað sem og afkomu innan einkaréttar. Vöntun á nauðsynlegum upplýsingum hefur þannig oft á tíðum komið í veg fyrir að stofnuninni hafi getað tekið ákvörðun um breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar, eins fljótt og ÍSP hefur talið nauðsynlegt.

PFS getur því ekki fallist á að sá taprekstur á félaginu sem ÍSP vísar hér til, sé tilkominn vegna þess, að bréf innan einkaréttar hafi ekki hækkað í samræmi við það sem tilefni hefur verið til hverju sinni, eða að þær hafi gengið fram „seinna“ en fyrirbyggjandi gögn á hverjum tíma hafi gefið tilefni til.

PFS bendir á að stofnunin hefur samþykkt 52%<sup>1</sup> hækkun á bréfum innan einkaréttar frá árinu 2010 til ársloka 2013. Á sama tímabili hækkaði vísitala neysluverðs um 14%<sup>2</sup> og magnminnkun var 23%. Verðskrár samkeppnisrekstrar ÍSP hækkuðu almennt um 10-20% á framangreindu tímabili og nú síðast hækkuðu pakkar, rúmfrek bréf, ábyrgðarbréf og fyrirtækjaþjónusta um 3% þann 1. maí sl.

Á undanförunum árum hefur PFS samþykkt allar hagræðingartillögur ÍSP sem falla undir alþjónustuskyldu félagsins, þ.e. vegna afgreiðslustaða og innleiðingu svokallaðs XY kerfis<sup>3</sup> í útburði þar sem umtalsverður sparnaður hefur náðst. Frá árinu 2010 jukust hins vegar afslættir til söfnunaraðila í kjölfar bráðabirgðaákvörðunar Samkeppniseftirlitsins<sup>4</sup>.

Til viðbótar telur PFS rétt að benda á að rekstraráætlun félagsins í heild getur aldrei ein og sér verið grundvöllur hækkunar á bréfum innan einkaréttar, enda ræðst hún einnig af öðrum þáttum en afkomu félagsins af einkarétti, en undir einkarétt fellur einungis um 40% af starfsemi félagsins. Um afkomu félagsins vísast að öðru leyti til kafla III. 3, hér að neðan.

### 3.

#### *Um afkomu félagsins*

Í erindi ÍSP er vísað til þess að þó að þær hækkanir sem félagið fer nú fram á muni afkoma félagsins í heild, að öðru óbreyttu, áfram verða neikvæð. Vísar fyrirtækið í því sambandi til uppfærðar rekstraráætlunar fyrir árið 2014.

Afkoma fyrirtækja ræðst af mörgum samverkandi þáttum, sérstaklega hjá fyrirtæki eins og ÍSP þar sem fjöldi mismunandi þjónustuflokka deila með sér samtengdum og sameiginlegum kostnaði í ríkum mæli, auk þess sem taka þarf tillit til alþjónustukostnaðar. Miðað við það kostnaðarbókhald sem ÍSP hefur lagt fram er ljóst að afkoma í ýmsum þjónustuflokkum í samkeppnisrekstri ÍSP hefur verið neikvæð á undanförunum árum. Þetta er þrátt fyrir að einkaréttur hafi borið umtalsverða hlutdeild í kostnaði samkeppnisrekstrar í samræmi við mat ÍSP á alþjónustubyrði félagsins sem einkarétti bæri að fjármagna.<sup>5</sup> Auk þess bendir PFS sem dæmi í þessu samhengi að á árinu 2013 nam tap ÍSP vegna verkefnis um rafrænar póstsendingar (ePóstur ehf.) um [...] millj. kr.

Eins og áður segir telur ÍSP að taprekstur félagsins í heild orsakist af ónógum hækkunum einkaréttarpósts á undanförunum árum. PFS bendir á að ekki hefur verið samræmi í málflutningi ÍSP hvað varðar þátt einkaréttar í heildarafkomu félagsins sé horft til kostnaðarbókhalds (afkomulíkan) þess annars vegar og kröfu félagsins um tugi prósentu hækkun gjaldskrár einkaréttar hins vegar á undanförunum misserum. Samkvæmt niðurstöðu kostnaðarbókhalds ÍSP fyrir árin 2012-2013 var hagnaður af einkarétti bæði árin<sup>6</sup>, en innifalið

<sup>1</sup> Miðað er við vegið meðaltal þjónustuflokka (A, B, AM og BM). Hækkanir skv. ákvörðunum PFS nr. 17/2011, 27/2011, 16/2012 og 32/2013.

<sup>2</sup> Hagstofa Íslands. Vísitala neysluverðs 2010-2013 (meðaltal ársins).

<sup>3</sup> Ávörðun PFS nr. 16/2011.

<sup>4</sup> Ákvörðun til bráðabirgða nr. 1/2010: Sennileg misnotkun Íslandspóst hf. á markaðsráðandi stöðu.

<sup>5</sup> Mat ÍSP var að einkaréttur bæri 315 millj. kr. af kostnaði samkeppnisrekstrar á árinu 2012 vegna alþjónustubyrði.

<sup>6</sup> Tekið er tillit til afskrifta og reiknaðs fjármagnskostnaðar af bundnu fjármagni, auk þess hefur kostnaður vegna alþjónustubyrði samkeppnisrekstrar verið færður sem kostnaður á einkarétt. Afkomutölur fyrir árið 2013 byggja á nýrri útfærslu á eldra afkomulíkani félagsins, sem ÍSP sendi til PFS í apríl sl. vegna ákvörðunar PFS nr. 18/2013 og er nýja líkanið enn til skoðunar hjá stofnuninni.

í gjöldum einkaréttar er kostnaður vegna alþjónustubyrði félagsins samkvæmt mati ÍSP hverju sinni.

Í ákvörðun PFS nr. 32/2013 um nýja verðskrá einkaréttar var gert ráð fyrir að hún skilaði ÍSP rúmlega [...]% hækkun tekna innan einkaréttar á árinu 2014 eða sem næmi [...] millj. kr. á árinu að öðru óbreyttu. Mat PFS var fyrst og fremst byggt á áætlun ÍSP um 5% magnminnkun ársins og vænts kostnaðarauka vegna kjarasamninga.

Með hækkunarbeiðni ÍSP fylgdi m.a. árshlutareikningur félagsins fyrir tímabilið janúar til mars 2014 og endurskoðuð áætlun um rekstur og afkomu félagsins í heild á árinu 2014. Fram kom í innsendum gögnum ÍSP við fyrirspurn PFS að magnminnkun innan einkaréttar væri 12% í stað 5% sem áður hafði verið gert ráð fyrir á árinu 2014<sup>7</sup>.

PFS telur á grundvelli þeirra upplýsinga sem liggja fyrir sé eingöngu hægt að byggja í meginatriðum ákvörðun um verðhækkun á þeirri raun magnminnkun sem orðið hefur á árinu 2014 umfram eldri áætlun félagsins. Tekjutap af þessum sökum er áætlað um [...] millj. kr. á árinu 2014, en aðrir þættir eins og hækkun launakostnaðar vega mun minna í versnandi afkomu fyrirtækisins.

PFS telur að forsendur séu fyrir því að heimila hækkun á gjaldskrá einkaréttar sem nemur um 11,5%<sup>8</sup> eða sem nemur um [...] millj. kr. tekjuauka á ársgrundvelli vegna einkaréttarpósts innanlands. Þar vegur þyngst endurskoðuð áætlun ÍSP um 12% magnminnkun á árinu 2014 í stað 5% samkvæmt fyrri áætlun félagsins sem stuðst var við í ákvörðun PFS nr. 32/2013, auk kostnaðarauka vegna kjarasamninga. Jafnframt er litið til þess að ÍSP hefur takmarkaða möguleika á þessu stigi að lækka kostnað einkaréttar vegna alþjónustukvaða, s.s. með breytingu á þjónustugæðum í dreifbýli.

#### 4.

#### *Um alþjónustubyrði ÍSP*

ÍSP hefur í dag einkarétt á dreifingu bréfa innan 50 gr. Einkaréttinum er m.a. ætlað að standa straum af þeim alþjónustukvöðum sem í dag hvíla á fyrirtækinu. Þeir þættir innan alþjónustu sem gera má ráð fyrir að valdi hvað mestum viðbótarkostnaði í rekstri félagsins, er kvöð um dreifingu alla virka daga, alls staðar á landinu, nema kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindri slíkt, sbr. 21. gr. laga um póstpjónustu. Einnig má gera ráð fyrir að rekstur afgreiðslunets fyrirtækisins, sé í einhverjum tilvikum ennþá óhagstæður fyrirtækinu, þrátt fyrir að á undanförunum árum allnokkur hagræðing hafi átt sér stað með lokun afgreiðslustaða víðsvegar um landið. Í stað afgreiðslustaðar hefur fyrirtækið boðið upp á þjónustu póstbíl (landpóstur), sem hefur komið heim til fólks.

Mat ÍSP á kostnaði vegna alþjónustuskyldu hefur hingað til samsvarað að um væri að ræða rúmlega 500 millj. kr. á ársgrundvelli og er það sá kostnaður sem gert var ráð fyrir í núverandi gjaldskrá félagsins innan einkaréttar. Eins og réttilega er bent á í erindi ÍSP hefur fyrirtækið skilað inn nýjum útreikningum á alþjónustubyrði félagsins, samhliða því að leggja fram nýtt afkomulíkan (LRAIC). Niðurstaða þessara útreikninga ÍSP er að kostnaður vegna alþjónustuskyldu hafi numið [...] millj. kr. á árinu 2013, en þar af væri ófjármögnuð byrði [...] millj. kr. Hið nýja mat ÍSP er því langt umfram það sem áður hefur verið miðað við, enda

<sup>7</sup> Raun magnminnkun tímabilsins nóvember 2013 til maí 2014 er 11%, en sé eingöngu horft til fyrstu fimm mánaða ársins 2014 þá er raun magnminnkun 12% miðað við sama tímabil árið áður.

<sup>8</sup> Miðað við vegið meðaltal þjónustuflokka.

hefur félagið breytt grundvallarforsendum við útreikning á alþjónustubyrði miðað við fyrri framkvæmd félagsins undanfarin ár. Um er að ræða fjárhæð sem nemur um [...] % af heildarkostnaði þeirrar þjónustu sem fellur undir alþjónustu, sem er umtalsvert herra en það sem þekkist í sambærilegum útreikningum í þeim löndum sem PFS hefur tekið mið af hingað til, t.d. í verðsamanburði.

Í ákvörðun PFS nr. 32/2013, nánar tiltekið í kafla II.1, er m.a. að finna umfjöllun stofnunarinnar um alþjónustukostnað ÍSP. Þar kemur m.a. fram að afstaða PFS til alþjónustukostnaðar ÍSP muni liggja fyrir í framhaldi af því að félagið skili inn útreikningum félagsins á kostnaði vegna alþjónustukvaða. ÍSP skilaði inn útreikningum sínum með bréfi, dags. 14. apríl 2014 og síðan viðbótarskýringar með bréfi, dags. 16. maí 2014. Í frummati PFS vegna forsendna ÍSP við útreikninga á kostnaði fyrirtækisins vegna alþjónustu, sem sent var þann 17. júlí, var það mat PFS að greining ÍSP uppfylli ekki forsendur um útreikninga á alþjónustukostnaði sem fram koma í ákvörðun PFS nr. 18/2013, m.a. um að byggja skuli á *raunhæfri stefnumótun* varðandi framboð á þjónustu og gæði hennar án alþjónustukvaða og um mat á *umflyjanlegum kostnaði* og *brottföllnum tekjum* vegna breytinga á þjónustuframboði og -gæðum.

Samkvæmt framangreindu frummati PFS vegna útreikninga ÍSP á kostnaði fyrirtækisins vegna alþjónustu er það mat PFS að ÍSP hafi ekki sýnt fram á með fullnægjandi hætti að til staðar sé ófjármögnuð alþjónustubyrði hjá félaginu.

Eins og fram kemur hér að ofan hefur PFS lokið frummati á forsendum og aðferðarfræði ÍSP við útreikning á kostnaði ÍSP af þeim alþjónustuskuldum sem hvíla á fyrirtækinu. Á meðan endanleg niðurstaða liggur ekki fyrir getur hin „*ófjármagnaða*“ byrði upp á [...] millj. kr. ekki verið grundvöllur undir hækkun á burðargjöldum, innan einkaréttar, eins og farið er fram á í erindi félagsins. PFS mun m.a. taka þennan þátt málsins, þ.e. hina „*ófjármöggnuðu*“ byrði, sem fyrirtækið telur að einkarétturinn eigi að bera til endurskoðunar, í samræmi við boðaðan fyrirvara í ákvörðun stofnunarinnar nr. 32/2013 þegar endanleg niðurstaða liggur fyrir um mat á kostnaði fyrirtækisins af alþjónustuskuldum þess.

## 5.

### *Magnþróun*

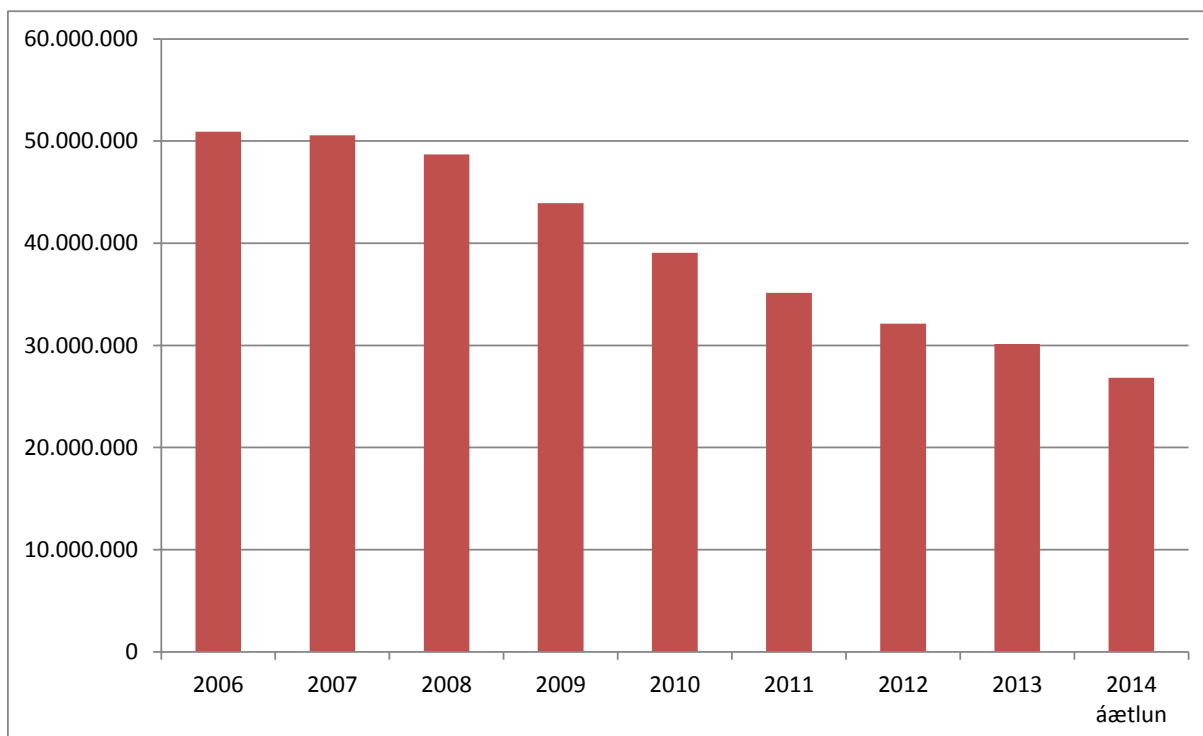
Á árinu 2014 hefur orðið 12% samdráttur<sup>9</sup> í bréfamagni innanlands borið saman við sama tímabil á árinu 2013. ÍSP áætlar nú að magn ársins 2014 í heild minnki um samsvarandi frá árinu 2013 eða sem samsvarar um 3,6 milljónum bréfa á ársgrundvelli. Bréfum fækki því úr 30,1 millj. árið 2013 í um 26,5 millj. bréf á árinu 2014. Fyrri áætlun ÍSP gerði ráð fyrir 5% magnminnkun á milli árana 2013 til 2014, en magnminnkun ársins 2013 var ríflega 6%.

---

<sup>9</sup> Rauntölur janúar til maí 2014.

Myndin hér að neðan sýnir hvernig þróunin hefur verið frá árinu 2006 í fjölda bréfa innan einkaréttar, ásamt endurskoðaðri áætlun fyrir árið 2014.

Mynd 1 - Fjöldi bréfa 0 - 50 gr., árin 2006 – 2014



Heimild: Íslandspóstur.

Í ákvörðun PFS nr. 16/2012 var byggt á eftirfarandi skiptingu magns innan einkaréttar (0-50 gr.) á milli A, B, AM og BM pósts, en ljóst var að ef skipting milli flokka breyttist verulega þá gæti það haft áhrif á verðlagningu einstakra vöruflokka.

A póstur	19%
B póstur	13%
AM póstur	11%
BM póstur	57%

Sé litið til rauntalna ársins 2013 þá er skiptingin eftirfarandi:

A póstur	21%
B póstur	13%
AM póstur	10%
BM póstur	56%

Þegar áhrif ofangreindra breytinga á samsetningu pósts er metin þá eru áhrifin á meðaleiningarverð ÍSP óveruleg á tímabilinu og ekki ástæða á þessu stigi til að breyta kostnaðargrundvelli einstakra þjónustuflokka af þeim sökum.

## 6.

### Kostnaðarauki vegna kjarasamninga

Fram kemur hjá ÍSP að heildarkostnaðarauki fyrirtækisins vegna nýrra kjarasamninga sem samþykktir voru í mars 2014 umfram áætlun félagsins sé um [...] millj. kr. í heild á ársgrundvelli.

7.

*Hagræðing vegna breytinga á alþjónustukröfum*

Í erindi ÍSP kemur fram að fyrirtækið hafi reiknað með í ársáætlun sinni fyrir árið 2014 að á árinu næðist [...] millj. kr. sparnaður í dreifikerfi fyrirtækisins vegna væntinga um breytingu á alþjónustukvöð félagsins um fækkun dreifingardaga í strjálbýli. Nú sé hins vegar útlit fyrir að slík breyting á alþjónustukvöð muni ekki ganga eftir á þeim tíma sem félagið reiknaði með og þar með forsenda um hagræðingu af þeim sökum.

8.

*Niðurstaða PFS um hækkun innan einkaréttar*

Í upphaflegu erindi ÍSP um 23% verðskrárhækkun á einkaréttarpósti, dags. 31. maí 2014, voru lögð fram gögn um rekstur og afkomu fyrirtækisins í heild.

ÍSP lagði fram þann 25. júní sl. að beiðni PFS nánari upplýsingar um magn og tekjuþróun ársins innan einkaréttar ásamt drögum að áætlun fyrir árið 2014 skipt niður á helstu afkomusvið.

Að öllu ofangreindu virtu þá telur PFS á þessu stigi ekki grundvöll til að samþykkja hækkun gjaldskrár einkaréttar á þeim forsendum og útreikningum sem ÍSP hefur lagt fram, þ.m.t. um kostnað vegna alþjónustubyrðar fyrirtækisins.

Hins vegar telur PFS að efni standi til að samþykkja breytingu á gjaldskrá einkaréttar sem felur í sér um 11,5% hækkun einkaréttarpósts sé litið til vegins meðaltals þjónustuflokka. Þar vegur þyngst endurskoðuð áætlun um 12% magnminnkun á árinu 2014 í stað 5%, auk þess sem tekið er tillit til kostnaðarauka vegna kjarasamninga á árinu 2014 umfram áætlun ársins og að forsendur um hagræðingu gangi ekki eftir vegna breytinga á alþjónustukvöð. Tekjuauki vegna gjaldskrárhækkunarinnar er áætlaður um [...] millj. kr. á ársgrundvelli að öðru óbreyttu.

Niðurstaða PFS er að grunnverð í gjaldskrá ÍSP skuli vera með eftirfarandi hætti:

A póstur	145 kr.
B póstur	125 kr.
AM póstur	107 kr.
BM póstur	87 kr.

Afslættir magnpósts fyrir afhent magn í einu og vegna reglubundina viðskipta verði óbreyttir frá því sem nú er.

9.

*Samanburður við Norðurlönd*

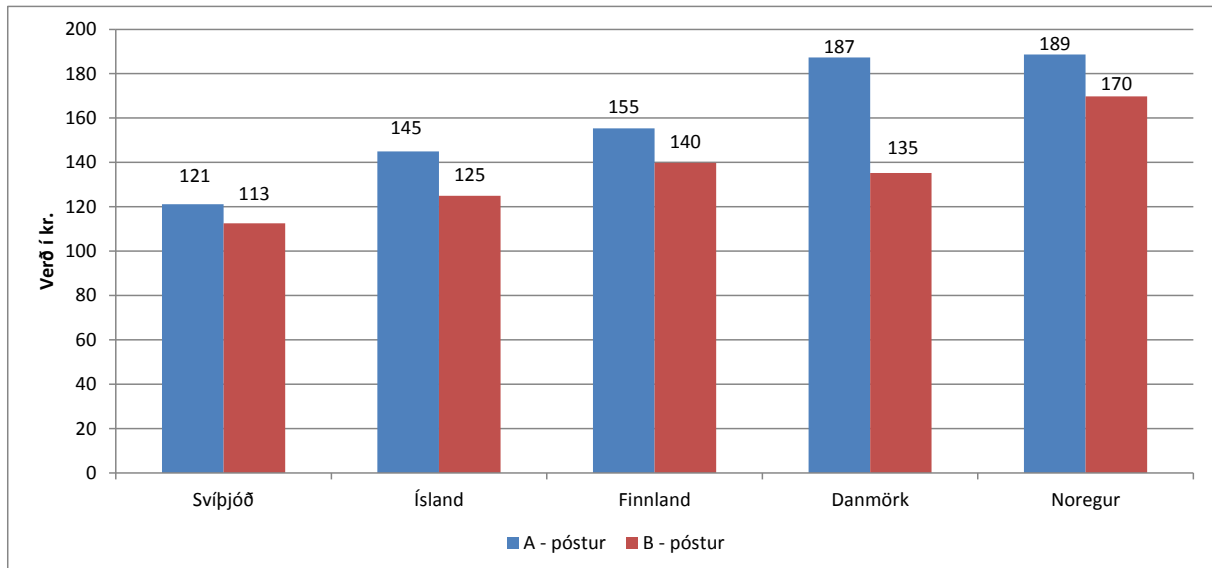
Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu eiga gjöld fyrir alþjónustu að vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgengi hans að þjónustunni.

Ef litið er á gjaldskrá ÍSP eftir fyrirhugaða hækkun og hún borin saman við sambærilegar gjaldskrár á norðurlöndunum, kemur í ljós að fyrirtækið er með næst ódýrustu þjónustuna fyrir A póst, hvort sem miðað er við beinan samanburð eða jafnvirðisgildi (PPP). Gjaldskrá ÍSP eftir fyrirhugaða hækkun fyrir B póst er einnig næst ódýrust ef miðað er við beinan samanburð en er þriðja ódýrust miðað við jafnvirðisgildi (PPP).



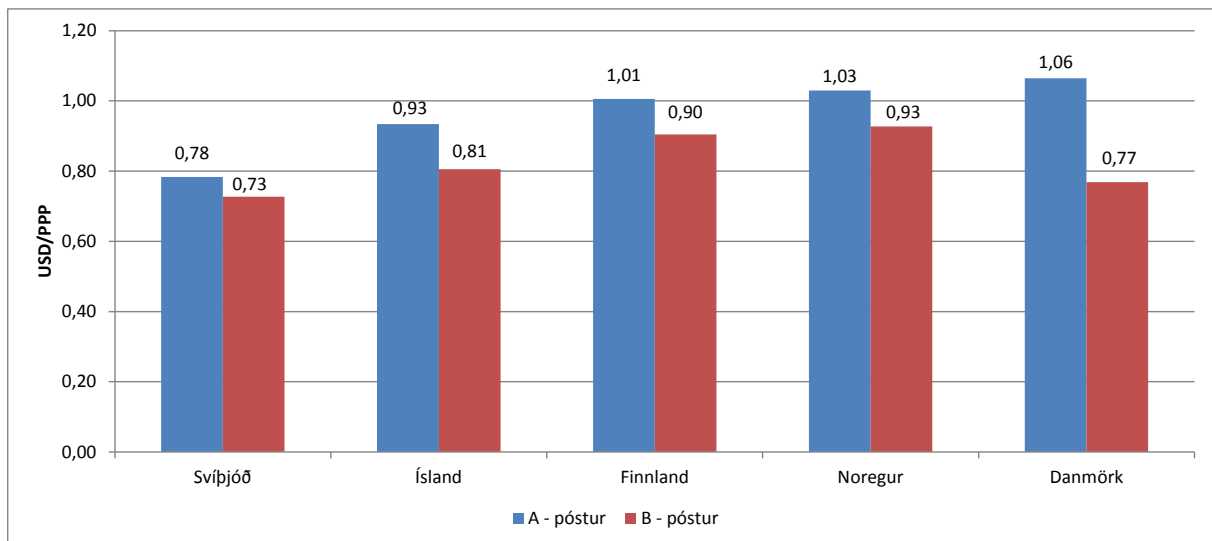
Í samanburðinum miðar PFS við ódýrasta þyngdarflokk sem neytendum stendur til boða, en um getur verið að ræða 0-20 gr. eða 0-50 gr. í einstökum löndum. Einnig er horft til þess að um 90% af einkaréttarpósti á Íslandi var undir 20 gr. áður en 0-20 gr. og 21-50 gr. þyngdarflokkarnir voru sameinaðir í einn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

Mynd 2 - Norrænn verðsamanburður<sup>10</sup>



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Mynd 3 - Norrænn verðsamanburður í US m.v. jafnvirðisígildi (PPP)<sup>11</sup>



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun/Teligen.

## 10.

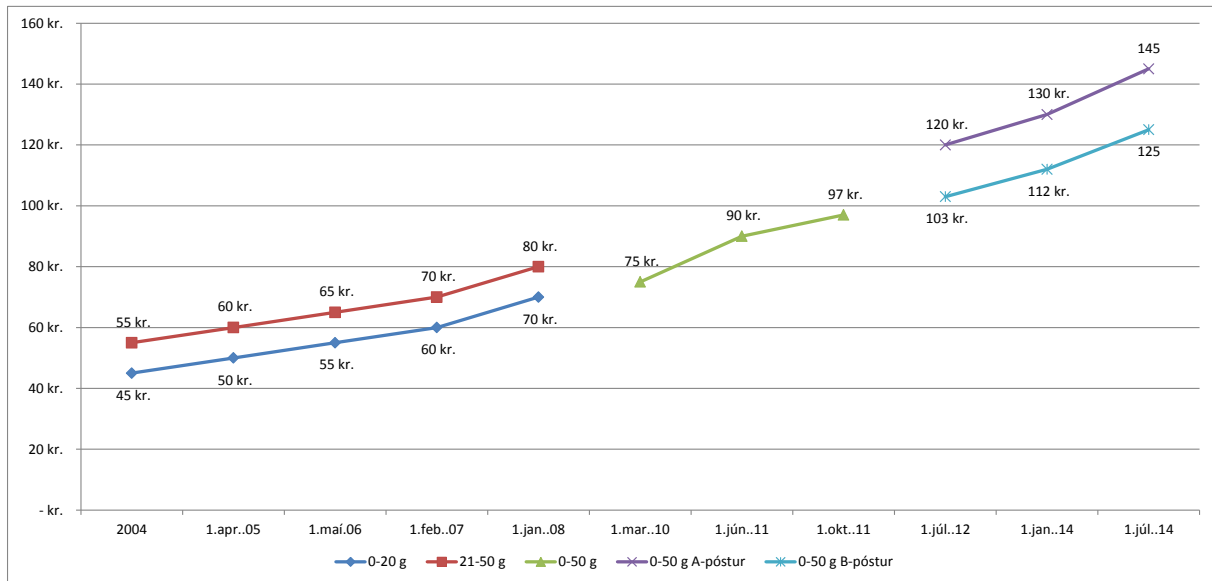
### Verðþróun 2004-2014

Á mynd 4 má sjá yfirlit yfir verðþróun bréfa innan einkaréttar á árabílinu 2004 til og með fyrirhugaðri hækkun skv. ákvörðun þessari.

<sup>10</sup> Miðað er við meðaltal miðgengis viðkomandi gjaldmiðla fyrir mánuðina mars-maí 2014 skv. Seðlabanka Íslands.

<sup>11</sup> Jafnvirðisígildi (PPP: sýnir hve mikið þarf til að kaupa sama magn vöru og þjónustu í einstökum löndum.

Mynd 4 - Verðþróun bréfa í einkarétti 0-50 gr.<sup>12</sup>



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Ef litið er til verðþróunar á burðargjöldum á bréfum innan einkaréttar á tímabilinu frá 2004 til 2014, samanborið við vísitölu neysluverðs og vísitölu launa, sbr. mynd 5, þá kemur í ljós að lengst af er hækkun burðargjalda í takt við hækkun á vísitölu launa og neysluverðsvísitölu, eða allt til ársins 2010. Frá þeim tíma hefur ekki verið fylgni milli hækkunar bréfa og þróunar verðlags, en verð bréfa hefur hækkað talsvert umfram hækkun framangreindra vísitalna. Þar gætir áhrifa hinnar miklu magnminnkunar innan einkaréttar í auknum mæli, en magnið minnkaði um 40% á árunum 2008 til 2013 með tilheyrandi óhagkvæmni og reiknað er með enn frekari magnminnkun á árinu 2014 eða sem nemur 12% frá árinu 2013.

Mynd 5 - Verðþróun bréfa í einkarétti 0-50 gr. m.v. vísitölu neysluverðs og launa

Tími	Einkaréttur 0-50 gr. A póstur	Einkaréttur 0-50 gr. B póstur	Vísitala neysluverðs	Vísitala launa
1.jan..03	100	100	100	100
1.apr..05	110	110	110	110
1.mai.06	120	120	120	120
1.feb..07	130	130	130	130
1.jan..08	140	140	140	140
1.ágú..08	150	150	150	150
1.mar..10	160	160	160	160
1.jún..11	180	180	170	170
1.okt..11	200	200	175	175
1.júl..12	250	220	180	185
1.jan..14	280	240	185	195
1.júl..14	310	270	190	200

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Grunnur: 1. janúar 2003=100.

<sup>12</sup> Þar sem þyngdarflokkar fyrir 0-20 gr. og 0-50 gr. voru sameinaðir í einn flokk 0-50 gr., frá og með 1. mars 2010 er ekki um eiginlegt verð fyrir sameiginlegan flokk að ræða fyrir en eftir þann tíma. Verð fyrir 0-50 gr. fyrir árin 2003- 2010 byggir því á útreikningi þar sem vegið meðaltal magn bréfa í sitt hvorum þyngdarflokknum er margfaldað við verð á hverjum tíma.

11.

*Gjaldskrá ÍSP fyrir bréf í þyngdarflokknum 51-2000 gr.*

Jafnframt er því beint til ÍSP að fyrirtækið geri leiðréttingar á gjaldskrá fyrirtækisins fyrir bréf í þyngdarflokknum 51-2000 gr. þannig að eðlilegt samræmi sé í uppbyggingu gjaldskrár fyrirtækisins miðað við þyngd sendinga.

12.

*Samandregin niðurstaða*

ÍSP hefur með erindi, dags. 31. maí sl., farið fram á hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar um 23% miðað við vegið meðaltal.

Það er niðurstaða PFS að forsendur ÍSP fyrir þessum verðhækkunum séu ekki fyrir hendi til að stofnunin geti samþykkt hækkunarbeiðni fyrirtækisins óbreytta. Í því sambandi er einkum horft til kostnaðar vegna alþjónustu félagsins, en það er mat PFS að ÍSP hafi ekki sýnt fram á með fullnægjandi hætti að til staðar sé ófjármögnuð alþjónustubyrði hjá félaginu og því telur PFS ekki forsendur til að hækka verð á þeim grundvelli.

Niðurstaða PFS er að forsendur séu fyrir því að gjaldskrá einkaréttar hækki um 11,5% sé litið til vegins meðaltals þjónustuflokka, á grundvelli endurskoðaðrar áætlunar um 12% magnminnkun á árinu 2014 í stað 5% sem áður var gert ráð fyrir, auk þess sem tekið er tillit til kostnaðarauka vegna kjarasamninga á árinu 2014 samanborið við áætlun ársins. Jafnframt er reiknað með að væntingar ÍSP um breytingu á alþjónustukvöð félagsins um fækkun dreifingardaga í strjálbyli muni ekki ganga eftir á þeim tíma sem félagið reiknaði með og þar með forsendur um hagræðingu af þeim sökum.

Með vísan til alls framangreinds, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, telur PFS forsendur fyrir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar og samþykkir að gjaldskrá ÍSP á þeim flokkum bréfa sem tilheyra einkarétti, geti orðið eftirfarandi. A póstur 145 kr., B póstur 125 kr., AM póstur 107 kr. og BM póstur 87 kr.

Miðað við að ÍSP nýti sér heimild sína að fullu þá er tekjuauki fyrirtækisins áætlaður um [...] millj. kr. á ársgrundvelli, ef miðað er við svipaða skiptingu magns og verið hefur á milli þeirra þjónustuflokka sem tilheyra einkarétt.

Að mati PFS eru gjöld innan einkaréttar sem tekin eru fyrir pósthjónustu innan viðráðanlegra marka hér á landi ef litið er til kaupmáttar og samanburðar á sambærilegum gjaldskráum á hinum norðurlöndunum, sbr. áskilnað 16. gr. laga um pósthjónustu að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera almenningi viðráðanleg.

Að mati PFS veldur það áhyggjum að hinar öru hækkanir undanfarin misseri á einkaréttarpósti geti haft neikvæð áhrif á eftirspurn eftir viðkomandi þjónustu og hraðað magnminnkun með tilheyrandi óhagkvæmni í rekstri félagsins þegar til lengri tíma er litið.

PFS byggir á framlögðum gögnum ÍSP og öðrum upplýsingum sem fyrirtækið hefur lagt fram sem rökstuðning fyrir hækkun gjaldskrár innan einkaréttar, s.s. reikningsskilum, upplýsingum um magn og tekjuþróun ársins og endurskoðaðri áætlun ársins 2014.

Eins og áður hefur komið fram hefur PFS lokið frummati á forsendum og aðferðarfræði ÍSP við útreikning á kostnaði ÍSP af þeim alþjónustuskyldum sem hvíla á fyrirtækinu og sent ÍSP og gefið fyrirtækinu kost á að koma með athugasemdir. Á meðan endanleg niðurstaða liggur ekki fyrir getur hin „óffármagnaða“ byrði upp á [...] millj. kr. ekki verið grundvöllur undir hækkun á burðargjöldum, innan einkaréttar, eins og farið er fram á í erindi félagsins. PFS mun m.a. taka þennan þátt málsins, sem fyrirtækið telur að einkarétturinn eigi að bera til endurskoðunar, í samræmi við boðaðan fyrirvara í ákvörðun stofnunarinnar nr. 32/2013 þegar endaleg niðurstaða liggur fyrir um mat á kostnaði fyrirtækisins af alþjónustuskyldum þess.

#### *Ákvörðunarorð*

**Með vísun til 6. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu nr. 19/2002, samþykkir Póst- og fjarskiptastofnun, sbr. erindi Íslandspóstshf., dags. 31. maí 2014, að gjaldskrá innan einkaréttar hækki og verði eftirfarandi:**

**A: 145 kr.  
B: 125 kr.  
AM: 107 kr.  
BM: 87 kr.**

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.

*Reykjavík, 17. júlí 2014*

---

*Hrafnkell V. Gíslason*

---

*Óskar Þórðarson*