



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 17/2011

Erindi Íslandspósts hf., 29. mars 2011, um hækkun á gjaldskrá fyrir bréf innan einkaréttar

I. Erindið

Með bréfi, dags. 29. mars 2011 óskaði Íslandspóstur, með vísun til 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, eftir samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) fyrir hækkun gjaldskrár í þyngdarflokknum 0-50 gr. (innan einkaréttar) úr 75 kr. í 95 kr. eða um 27% frá og með 1. maí 2011. Gert er ráð fyrir að tekjuauki félagsins, miðað við tímabilið frá 1. maí til ársloka, verði um 352 millj. kr. vegna þessa.

Jafnframt vísaði fyrirtækið til þess að þann 28. júní 2010 hafi verið sent inn til PFS erindi þess efnis að fyrirhugað væri að breyta viðskiptaskilmálum og verðskrá Íslandspósts frá því sem nú er og bjóða upp á tvo flokka pósts, A og C, fyrir sendingar undir 50 gr.

Bendir Íslandspóstur á að erindi þetta breyti ekki efni erindisins frá 28. júní 2010. Hins vegar kunni að reynast nauðsynlegt að endurmeta grunnfjárhæðir með tilliti til mögulegra breytinga frá því að erindið var sent inn og þar til ný gjaldskrá kann að taka gildi.

Síðan segir Íslandspóstur:

„Í rekstraráætlun félagsins fyrir árið 2011 var gert ráð fyrir tekjuauka af sölu bréfa innan einkaréttar vegna verðhækkana að fjárhæð 428 millj. kr. Var þá miðað við að verð innan einkaréttar væri 75 kr. í janúar og febrúar en í mars tæki við breytt fyrirkomulag með nýjum skilmálum þar sem verð A pósts væri [...] ¹ kr. og verð C pósts væri [...] kr.

Þar sem ljóst er orðið að ofangreindar forsendur standast ekki, er nauðsynlegt að bregðast við tapi af rekstri einkaréttarhluta bréfa með ofangreindri hækkun á núverandi verð, en á árinu 2010 nam tap af þeim rekstri um 119 millj. kr. Tapið má að mestu rekja til þess að

¹ Fellt brott vegna trúnaðar. Það sama á við um upplýsingar sem felldar hafa verið brott innan hornklofa í framhaldinu.

magn bréfa innan einkaréttar hefur minnkað verulega undanfarin ár eða um 20% frá árinu 2008 en ekki hefur verið mögulegt að draga úr kostnaði að sama skapi. Fyrirséð er að magn í þessum flokki muni halda áfram að minnka.

Spá Íslandspósts er að magnminnkun verði um 10% á árinu 2011 og eru niðurstöður fyrstu mánuði ársins 2011 í samræmi við það. Á sama tíma og magn minnkar og tekjur lækka hefur íbúðum fjölgað um tæp 3% með tilheyrandi kostnaðarauka vegna fleiri viðkomustaða bréfbera. Á árinu 2011 er áætlaður tekjumissir vegna magnminnkunar um 213 millj. kr. miðað við árið 2010 að öðru óbreyttu, sbr. fskj. 1.

Ennfremur hafa frá fyrra ári og síðustu verðhækkun orðið nokkrar breytingar í rekstrarumhverfi félagsins sem hafa jafnframt einhver áhrif til hækkunar gjalda eða lækkunar tekna s.s.:

- Á tímabilinu frá mars 2010 til febrúar 2011 hefur vísitala neysluverðs hækkað um 1,3%.*
- Á tímabilinu frá mars 2010 til febrúar 2011 hefur launavísitala hækkað um 4%.*
- Afslættir til viðskiptavina hafa aukist, þ.e. stærra hlutfall pósts er nú seldur með afslætti, sbr. yfirlit yfir stórnotendur og sölu til þeirra á fylgiskjali merktu 2.*
- Hækkun tekjuskattshlutfalls úr 18% í 20% á árinu 2011.*

Hafa ber í huga að í rekstraráætlunum félagsins fyrir árið 2011 var ekki gert ráð fyrir almennum launahækkunum samkvæmt kjarasamningum, þar sem samningar eru lausir frá 1. desember sl. og niðurstöður nýrra kjarasamninga og áhrif þeirra á rekstur félagsins því háðar verulegri óvissu.

Það er mat stjórnenda Íslandspósts að ofangreind verðhækkun sé nauðsynleg til þess að félagið geti staðið undir kostnaði við alþjónustuskyldu og skilað eðlilegum hagnaði í samræmi við áskilnað laga um pósthjónustu. Það er þó mat stjórnenda félagsins, að til álita geti komið að verðhækkun yrði minni en rökstuðningur í bréfi þessu gefur tilefni til, ef útlit er fyrir að nauðsynlegar verðleiðréttingar nái fram að ganga í kjölfar væntanlegra kjarasamninga og breytinga á viðskiptaskilmálum sem nú eru til umfjöllunar.

Íslandspóstur hf. vill einnig upplýsa Póst- og fjarskiptastofnun um verðskrárbreytingar í samkeppnishluta rekstrar félagsins, sem samþykktar voru á fundi stjórnar Íslandspósts hf. þann 25. mars sl. Þær hækkunir taka gildi þann 1. maí nk. og eru á bilinu 5-18%.“

Frá því að erindi Íslandspósts barst í lok mars hefur Íslandspóstur að beiðni PFS sent nánari upplýsingar um einstök atriði í rekstri félagsins, s.s. sundurliðað uppgjör ársins 2010 fyrir einkarétt og starfsemi fyrirtækisins í heild, ásamt sundurliðaðri áætlun ársins 2011.

II. Forsendur og niðurstaða

1. Almennt

Á árinu 2010 tók PFS tvær ákvarðanir vegna hækkunarbeiðna Íslandspóst. Með ákvörðun nr. 4/2010, heimilaði Póst- og fjarskiptastofnun Íslandspósti sameiningu þyngdarflokka úr 0-20 gr. og 21-50 gr. í 0-50 gr., sem fól í sér rúmlega 5% meðalhækkun á burðargjöldum fyrir bréf innan einkaréttar og tók hækkunin gildi frá og með 1. mars 2010. Með ákvörðun nr. 30/2010 hafnaði Póst- og fjarskiptastofnun hækkunarbeiðni Íslandspóst, dags. 1. september 2010.

Gjaldskrár Íslandspóst fyrir alþjónustu og þar með gjaldskrá innan einkaréttar eiga að taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættri hæfilegri álagningu, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, sbr. 11. gr. reglugerðar um bókhaldslega aðgreiningu nr. 313/2005.

Íslandspóstur skal aðgreina í bókhaldi tekjur og kostnað vegna alþjónustu og einkaréttar, sbr. upptalningu á tegundum þjónustu í 12. gr. reglugerðar um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu nr. 313/2005, sbr. einnig 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu eins og henni var breytt með 2. gr. laga nr. 136/2002.

Samkvæmt rekstrarleyfi Íslandspóst, dags. 3. desember 2007, skal Íslandspóstur gegna skyldum ríkisins, skv. 6. gr. laga um pósthjónustu og tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Þær kröfur sem eru á Íslandspósti undir merkjum alþjónustu eru m.a. skylda til að halda úti neti afgreiðslustaða, sbr. reglur nr. 504/2003, lágmarks opnunartíma afgreiðslustaða, skylda til að setja upp póstkassa til móttöku á póstsendingum á landinu öllu, útburður/afhending póstsendinga alla virka daga á landinu öllu ásamt kröfum um gæði þjónustu, þar sem 85 af hundraði innanlandspósti í hraðasta flokki skal borinn út daginn eftir póstlagningu. Sjá nánar í 2. kafla leyfisins.

Alþjónustu er einkum ætlað að tryggja samkvæmni á þjónustu þannig að allir landsmenn óháð búsetu eigi rétt á þjónustu alþjónustuhafa. Gjaldskrá fyrir bréf hjá Íslandspósti byggir á meðaltalskostnaði við að veita þjónustuna, þ.e. fundinn er heildarkostnaður fyrirtækisins út um allt land og síðan sett meðalverð sem á að ná yfir allan kostnaðinn. Fjöldi póstsendra bréfa það er magn í bréfastöð hefur þannig mikil áhrif á hvernig afkoma Íslandspóst er frá ári til árs.

Í rekstrarleyfi Íslandspóst er fyrirtækinu falið að fara með einkarétt ríkisins á pósthjónustu hér á landi. Frá 1. janúar 2006, sbr. lög nr. 136/2002, nær einkaréttur fyrirtækisins til áritaðra bréfa allt að 50 gr. að þyngd, sjá nánar V. kafla laga um pósthjónustu, sbr. 3. kafla rekstrarleyfis fyrirtækisins.

Með 2. gr. laga nr. 136/2002 var bætt við nýjum málslíð í 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, greinin er svohljóðandi:

„Óheimilt er 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 sem hvíla á rekstrarleyfishafa.“

Ákvæðið á rót að rekja til tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2002/39 sem breyti tilskipun 67/97, ákvæðið er svohljóðandi:

„-cross-subsidisation of universal service outside the reserved sector out of revenues from service in the reserved sector shall be prohibited except to the extent to which it is shown to be strictly necessary to fulfil specific universal service obligation in the competitive area.“

Tekjur af einkarétti eru m.a. notaðar til að halda uppi þjónustu á þeim svæðum þar sem óhagkvæmt er að veita þjónustu s.s. á ýmsum stöðum í dreifbýli þar sem kostnaður fyrirtækisins af þjónustunni er mun meiri en þær tekjur sem koma inn fyrir veitta þjónustu. Einkarétturinn gerir það einnig mögulegt að fyrirtækið hefur tök á því að bjóða upp á sömu gjaldskrá fyrir bréfapóst óháð því hvar bréfið er póstlagt eða hver ákvörðunarstaður þess er.

Samkvæmt ofangreindu gerir Evrópulöggjöfin og þar með sú íslenska ráð fyrir að tekjur af einkarétti og þar með hagnaður séu að einhverju leyti notaðar til að fjármagna þá alþjónustu sem alþjónustuveitanda í þessu tilviki Íslandspósti er skylt að veita út um allt land. Einkum er um að ræða þjónustu á þeim svæðum þar sem dýrara er að veita þjónustuna en almennt er s.s. vegna fámennis eða landfræðilegra aðstæðna. Íslandspóstur gjaldfærir þannig hluta af þeim kostnaði sem fyrirtækið hefur af því að veita alþjónustu um allt land á móti þeim tekjum sem fyrirtækið hefur af einkarétti.

Íslandspóstur styðst við þá meginreglu við afkomuútreikninga félagsins á einstökum vöruflokkum að fyrirtækið leitast við að jafna gjöldum á móti tekjum, þ.e. að heimfæra alla kostnaðarliði á móti þeim tekjum sem tilheyra viðkomandi vöruflokk. Kostnaði er skipt upp eftir magni hverrar vöru auk þess álags sem fylgir henni.

2.

Beiðni Íslandspósts um hækkun innan einkaréttar

Fram kom hjá Íslandspósti að í rekstraráætlun félagsins væri gert ráð fyrir að nýrri uppbyggingu gjaldskrár (A/C póstur) í samræmi við erindi félagsins, dags. 28. júní sl., frá og með 1. mars 2011. Í rekstraráætlun félagsins fyrir árið 2011 væri reiknað með að verð fyrir almennan póst yrði [...] kr. og [...] kr. fyrir magnpóst frá og með 1. mars 2011.

Í erindi Íslandspósts, dags. 29. mars sl. væri hins vegar gert ráð fyrir núverandi uppbyggingu gjaldskrár og að verð hækki í 95 kr. eða sem samsvaraði 27% hækkun, frá og með 1. maí 2011.

Eins og fram kemur hér að ofan sendi Íslandspóstur erindi til PFS, dags. 28. júní 2010 um breytt afsláttarfyrirkomulag til stórnotenda og uppbyggingu verðskrár (A/C póstur) innan einkaréttar, ásamt tilheyrandi skilmálabreytingum. Póst- og fjarskiptastofnun vinnur að yfirferð á erindi Íslandspósts m.a. í samráði við hagsmunaaðila og Samkeppniseftirlitið. Þá hefur PFS einnig sent fjölda fyrirspurna til Íslandspósts í tengslum við hinar fyrirhuguðu breytingar Íslandspósts. Um er að ræða viðamiklar breytingar á uppbyggingu gjaldskrár Íslandspósts innan einkaréttar ef af verður. Í ljósi þess munu hugsanlegar breytingar ekki taka gildi fyrr en að loknum ákveðnum aðlögunartíma fyrir markaðsaðila. Stofnunin telur hins vegar í ljósi umsóknar Íslandspósts frá 29. mars 2011 sem hér er til meðferðar að nauðsynlegt

sé að bregðast við þeim aðstæðum sem hafa skapast í rekstri Íslandspóstis og taka erindi fyrirtækisins um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar til efnislegrar meðferðar. Í ljósi þessa telur PFS að forsendur standi til þess að Íslandspósti verði heimilað að hækka gjaldskrá sína innan einkaréttar á sambærilegum grunni og fyrirtækinu hefur áður verið gert kleift í fyrri ákvörðunum PFS um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar, sbr. umfjöllun PFS hér að neðan.

Þessi breyting á gjaldskrá mun ekki hafa áhrif á nógildandi afsláttarfyrirkomulag Íslandspóstis til stórnotenda nema að því er varðar það grunnverð sem afslátturinn reiknast frá.

3.

Helstu röksemdir Íslandspóstis fyrir hækkuninni

Íslandspóstur tiltók í erindi sínu að helstu ástæður fyrir beiðni um verðhækkun væru eftirfarandi:

3.1 Neikvæð afkoma einkaréttarhluta bréfa á árinu 2010

Fram kom hjá Íslandspósti að á árinu 2010 hafi afkoma rekstrar Íslandspóstis vegna einkaréttar reynst vera neikvæð um 119 millj. kr. Tekjur vegna einkaréttar lækkuðu um 155 millj. kr. milli árana 2010 og 2009 en gjöld lækkuðu ekki nema um 49 millj. kr. Það væri því ljóst að verulega auknar tekjur þyrfti til að standa undir alþjónustuskyldu.

3.2 Magnminnkun

Frá árinu 2008 hefði magn bréfpóstis undir 50 gr. minnkað um 20% sbr. yfirlit yfir tekjur og magn bréfpóstis undir 50 gr. Rekstraráætlun félagsins fyrir árið 2011 gerði ráð fyrir magnminnkun einkaréttarpóstis um 10% frá árinu 2010 og til að félaginu væri unnt að standa undir kostnaði vegna alþjónustuskyldu væri nauðsynlegt að reikna með því að verð hækkaði sem þessu næmi. Á árinu 2011 væri áætlaður tekjumissir vegna magnminnkunar um 213 millj. kr. miðað við árið 2010 að öðru óbreyttu.

3.3 Afslættir til viðskiptavina

Afslættir til viðskiptavina hafa aukist, þ.e. stærra hlutfall pósts væri nú seldur með afslætti, sbr. yfirlit yfir stórnotendur og sölu til þeirra.

3.4 Hækkun vísitölu neysluverðs og launavísitölu

Á tímabilinu frá mars 2010 til febrúar 2011 hefði vísitala neysluverðs hækkað um 1,3% og launavísitala hækkað um 4%.

3.5 Hækkun tekjuskattshlutfalls

Hækkun tekjuskattshlutfalls úr 18% 2010 í 20% á árinu 2011.

3.6 Kjarasamningar

Íslandspóstur benti á að í rekstraráætlunum félagsins fyrir árið 2011 væri ekki gert ráð fyrir almennum launahækkunum samkvæmt kjarasamningum, þar sem samningar eru lausir frá 1. desember sl. og niðurstöður þeirra og áhrif á rekstur félagsins háðar verulegri óvissu.

4.

Afstaða PFS til hækkunarbeiðni Íslandspósts

Erindi Íslandspósts, dags. 29. mars sl., felur í sér um 27% hækkun á núverandi gjaldskrá innan einkaréttar, þ.e. úr 75 kr. í 95 kr. fyrir bréf undir 50 gr. Hækkunarbeiðni Íslandspósts felur í sér um 350 millj. kr. tekjuauka á árinu 2011 miðað við áætlað bréfamagn ársins og að hækkunin taki gildi í byrjun maí, eða sem samsvarar um 530 millj. kr. á ársgrundvelli

Gjaldskrá Íslandspósts hækkaði síðast um rúmlega 5% í mars 2010, engin hækkun var á árinu 2009, en á árinu 2008 nam hækkunin um 16% í tveimur ákvörðunum.

PFS hefur yfirfarið tilgreindar forsendur fyrir hækkunarbeiðni Íslandspósts og er afstaða stofnunarinnar eftirfarandi hvað varðar einstaka liði.

4.1 Neikvæð afkoma einkaréttarhluta bréfa

Afkoma Íslandspósts á árinu 2010 af einkaréttapósti var neikvæð um 119 millj. kr. samkvæmt uppgjöri fyrirtækisins þegar tekið hafði verið tillit til kostnaðar vegna fjárfestinga og fjármagns. Tekjur lækkuðu um 155 millj. kr. vegna magnminnkunar og aukinna afslátta, þrátt fyrir hækkun gjaldskrár um rúmlega 5% þann 1. mars 2010. Gjöld lækkuðu um 49 millj. kr. á sama tíma. Afkoman versnaði því um 106 millj. kr. frá fyrra ári.

Meginskýring á lakari afkomu ársins 2010 innan einkaréttar en gert var ráð fyrir eru eftirfarandi.

- Fækkun póstsendinga umfram áætlun.
- Auknir afslættir til stórnotenda vegna magnpósts á árinu 2010 í kjölfar bráðabirgðaákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2010².
- Frestun innleiðingar svokallaðs XY-fyrirkomulags með tilheyrandi frestun á lækkun kostnaðar.

Ljóst er að afkoma af almennum bréfaþósti í einkarétti er óviðunandi hjá Íslandspósti í dag og fer versnandi, sérstaklega vegna magnminnkunar.

Í töflu 1 má sjá samandregið yfirlit yfir afkomu Íslandspósts á einkarétti fyrir árin 2006 til 2010. Meðaltal þessara ára er um 0,9% tap sem hlutfall af tekjum, en athygli vekur að afkoman versnaði talsvert á árinu 2010.

Tafla 1 - Yfirlit yfir afkomu af einkarétti fyrir árin 2006 – 2010 (tölur í þús. kr.)

Ár	Tekjur	Gjöld	Afkoma	Afkoma í hlutfalli af tekjum
2006	2.279.508	2.272.610	6.898	0,3%
2007	2.647.422	2.635.822	11.600	0,4%
2008	2.919.952	2.918.548	1.404	0,0%
2009	2.659.711	2.672.451	-12.740	-0,5%
2010	2.505.130	2.623.852	-118.722	-4,7%
Meðaltal 2006-2010	2.602.345	2.624.657	-22.312	-0,9%

Heimild: Ársreikningar Íslandspósts hf.

²http://samkeppni.is/samkeppni/upload/files/samkeppniseftirlit/akvardanir/2010/bradabirgdaakvordun_nr_1_2010.pdf

4.2 Magnþróun

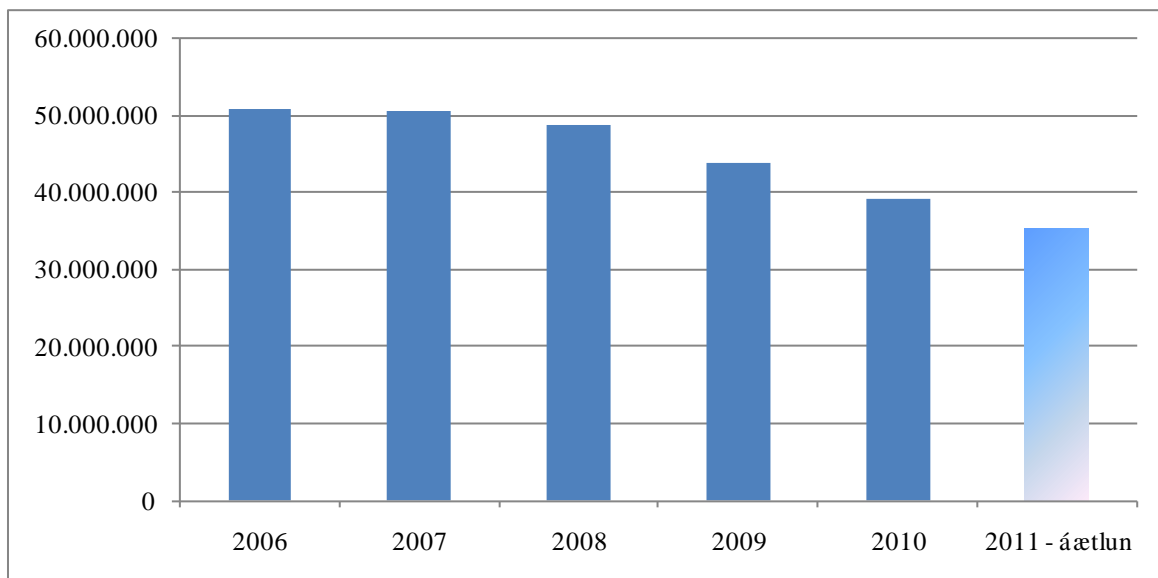
Magnminnkun í bréfapósti innan einkaréttar (0-50 gr.) hefur verið töluverð á undanförunum árum og líklegt er að sú þróun muni halda áfram. Á milli árana 2008 og 2010 minnkaði bréfamagn innan einkaréttar úr 48,7 millj. sendingum niður í 39,1 millj. sendingar eða um tæplega 20% og er reiknað með áframhaldandi fækkun sendinga innan einkaréttar á árinu 2011, með samsvarandi lækkun tekna að öðru óbreyttu.

Á árinu 2011 er gert ráð fyrir 10% samdrætti í bréfamagni eða sem samsvarar um 3,9 millj. sendingum og að magn ársins verði 35,2 millj. sendingar. Raunsamdráttur fyrstu 3ja mánaða ársins er í samræmi við áætlun Íslandspósts.

Tekjusamdráttur m.v. núverandi gjaldskrá að teknu tilliti til magnafsláttar er áætlaður um 213 millj. kr. á árinu 2011 af þessum sökum, en burðargjöld af innlendum einkaréttarpósti námu rúmlega 2,2 milljörðum króna á árinu 2010. Heildartekjur ársins 2010 af einkarétti á árinu námu 2,5 milljörðum, að meðtöldu erlendum einkaréttarpósti og hlutdeild einkaréttar af fyrirtækjaþjónustu Íslandspósts.

Taflan hér að neðan sýnir hvernig þróunin hefur verið frá árinu 2006 í fjölda bréfa innan einkaréttar, ásamt áætlun fyrir árið 2011.

Mynd 1 - Fjöldi bréfa 0 - 50 gr., árin 2006 – 2011



Heimild: Íslandspóstur hf.

4.3 Afslættir til viðskiptavina

Fram hefur komið hjá Íslandspósti að ein ástæða hækkunarbeiðni félagsins sé að meira magn póstis falli undir hámarksafslátt stórnotenda sem njóta umfram afsláttar í kjölfar bráðabirgðaákvörðunar Samkeppniseftirlitsins í byrjun árs 2010. Því hafi auknir umfram afslættir³ til stórnotenda á árinu 2010 numið um [...] millj. kr. samkvæmt upplýsingum frá

³ Íslandspóstur veittir umfram afslætti til stórnotenda skv. sérstökum samningi þar um. Afslátturinn getur numið allt að 11% umfram almennan magnafslátt.

Íslandspósti. Reiknað er með að óbreytt fyrirkomulag orsaki um [...] millj. kr. tekjulækkun á árinu 2011.

Að mati PFS er ekki hægt að líta svo á að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins hafi með beinum hætti falið það í sér að fyrirtækið hafi verið skyldugt til að veita afslætti vegna móttöku magnpósts umfram kostnaðarhagræði félagsins.

PFS bendir á að lög um pósthjónustu áskilja að afslættir fyrir þá sem afhenda mikið magn póstsendinga „taki mið af kostnaði sem ekki hefur þurft að leggja út í við venjulega pósthjónustu“, eins og segir í 5. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002. Íslandspóstur ber því ábyrgð á þeim afsláttum og skilmálum sem gilda um umfram afslátt stórnotenda hverju sinni.

Hugsanleg leiðrétting á núgildandi afsláttarkjörum Íslandspósts til stórnotenda sem njóta umfram afslátta verður ekki gerð með almennri hækkun gjaldskrár innan einkaréttar til allra notenda þjónustunnar.

Þar til niðurstaða liggur fyrir hjá stofnuninni, sbr. erindi Íslandspósts, dags. 28. júní 2010, m.a. um afsláttarkjör stórnotenda sem og um hve mikið kostnaðarhagræði Íslandspósts er vegna viðskipta við stórnotendur eru ekki rök til þess að PFS heimili hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar á þeirri forsendu að veittir afslættir til stórnotenda séu umfram kostnaðarlegt hagræði fyrirtækisins. Er þá einkum horft til þess að núgildandi afslættir byggja á skilmálum og samningum fyrirtækisins sjálfs.

4.4 Hækkun vísitölu neysliverðs og launavísitölu

Fram kom hjá Íslandspósti að á tímabilinu frá mars 2010 til febrúar 2011 hefðu vísitölur neysliverðs og launa hækkað um 1,3% og 4% hvor um sig. Jafnframt kom fram í forsendum fyrir áætlun ársins 2011 að gert væri ráð fyrir hækkun framangreindra vísitalna um 2,4-2,5% á árinu. Ýmsir samningar félagsins eru tengdir þessum vísitölum. Á móti reiknar félagið með styrkingu íslensku krónunnar um 4,5% sem hefur áhrif á erlendan kostnað félagsins.

Samkvæmt áætlun Íslandspósts fyrir árið 2011 er gert ráð fyrir að rekstrarkostnaður, annar en launakostnaður og starfsmannatengdur kostnaður, hækki um rúmlega 1% frá árinu 2010, eða sem nemur um 11 millj. kr.

4.5 Hækkun tekjuskattshlutfalls

Íslandspóstur bendir á hækkun tekjuskattshlutfalls úr 18% í 20% af hagnaði, sem gerir aukna kröfu um hagnað fyrir tekjuskatt. PFS telur að taka beri tillit til þessara breytinga þegar mat er lagt á ávöxtunarkröfu á bundið fjármagn og hækkunarþörf félagsins hverju sinni.

4.6 Kjarasamningar

Íslandspóstur benti á að í rekstraráætlunum félagsins fyrir árið 2011 væri ekki gert ráð fyrir almennum launahækkunum samkvæmt kjarasamningum, þar sem samningar væru lausir frá 1. desember sl. og niðurstöður þeirra og áhrif á rekstur félagsins háðar verulegri óvissu.

Nýir kjarasamningar hafa óhjákvæmilega töluverð áhrif á rekstur Íslandspósts þar sem launa- og starfstengdur kostnaður er rúmlega 60% af rekstrarkostnaði innan einkaréttar, en ekki er tekið tillit áhrifa nýrra kjarasamninga í þessari ákvörðun.

4.7 Niðurstaða PFS um hækkunarbeiðni Íslandspósts

Nauðsynlegt er að mati PFS að bregðast við til að leiðrétta rekstrargrundvöll innan einkaréttar Íslandspósts, sérstaklega vegna magnminnkunar sl. missera í bréfaþósti innanlands. Niðurstaða ársins 2010 og áætlun ársins 2011 gera ráð fyrir um 20% minnkun magns sendinga á tveimur árum með samsvarandi óhagkvæmni í rekstri félagsins.

Í áætlun Íslandspósts fyrir árið 2011 hefur verið tekið tillit til framangreindra atriða sem fyrirtækið tilgreinir sem helstu forsendur fyrir hækkun gjaldskrár í umsókn félagsins. Afkoma af einkaréttarpósti stefnir í að vera neikvæð um allt að 350 millj. kr. á árinu 2011 miðað við áætlaðan kostnað ársins og óbreytta gjaldskrá. Íslandspóstur reiknar með að tekjur ársins 2011 lækki um 213 millj. kr. vegna magnminnkunar sem bætist við undirliggjandi neikvæða afkomu innan einkaréttar í dag, en afkoman var neikvæð um 119 millj. kr. á árinu 2010.

Að mati PFS verður ofangreindur vandi Íslandspósts, eins og fyrirtækið lýsir honum, ekki eingöngu leystur með hækkun almennrar gjaldskrár heldur einnig með lækkun rekstrarkostnaðar, s.s. innleiðingu XY-dreifikerfis og endurskoðun á afsláttarkjörum til stórnotenda. Framangreindar aðgerðir gætu skilað um [...] millj. kr. á ársgrundvelli umfram það sem Íslandspóstur gerir ráð fyrir í áætlun sinni fyrir árið 2011. Hins vegar þarf að hafa í huga að óvissa ríkir um hve mikið hagræði Íslandspósts getur vænst af umræddum aðgerðum. Ekki liggur fyrir niðurstaða um hve mikið kostnaðarhagræði Íslandspósts er vegna viðskipta við stórnotendur og því er ekki ljóst hvort eða hversu mikið afslættir til stórnotenda muni breytast. Auk þess eru áhrif af innleiðingu XY-dreifikerfis ekki að fullu komin fram.

Með vísun til alls framangreinds samþykkir PFS á grundvelli erindis Íslandspósts hækkun á gjaldskrá almenns einkaréttarpósts úr 75 kr. í 90 kr., eða sem samsvarar 20% hækkun, á grundvelli magnminnkunar og undirliggjandi kostnaðar. Miðað við að hækkunin taki gildi í júní nk., þá er tekjuauki Íslandspósts áætlaður um 220 millj. kr. á árinu 2011 miðað við áætlað magn ársins, sem samsvarar um 406 millj. kr. á ársgrundvelli. Þrátt fyrir að framangreind hækkun á gjaldskrá bæti upp tekjutap vegna magnminnkunar ársins mun hækkunin ein og sér ekki nægja til að tryggja viðunandi afkomu innan einkaréttar á árinu 2011 vegna uppsafnaðs taps á fyrstu mánuðum ársins. Hins vegar felur gjaldskrárhækkunin í sér að rekstrargrundvöllur innan einkaréttar verður viðunandi miðað við fyrirliggjandi áætlun Íslandspósts um kostnað á ársgrundvelli, sbr. tafla 2.

Tafla 2 – Áætluð afkoma á árinu 2011 og á ársgrundvelli (fjárhæðir í millj. kr.)

	2011	%	Á ári	%
Rekstrartekjur	[...]	[...]	[...]	[...]
Rekstrargjöld	[...]	[...]	[...]	[...]
EBITDA hagnaður	[...]	[...]	[...]	[...]
Afskriftir og fjárbinding	[...]	[...]	[...]	[...]
Hagnaður (tap)	[...]	[...]	[...]	[...]

Heimild: Samantekt PFS úr áætlun Íslandspóstis.

PFS vekur athygli á að í áætlun Íslandspóstis er gert ráð fyrir hagræði af innleiðingu XY-dreifikerfis í bréfaútburði í samræmi við heimild félagsins samkvæmt ákvörðun PFS nr. 36/2010. Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 10/2010, frá 13. apríl 2011, var ákvörðun PFS nr. 36/2010 felld úr gildi þar sem ekki lægi fyrir af hálfu PFS mat á hinu kostnaðarlega hagræði Íslandspóstis. PFS hefur nú birt nýja ákvörðun nr. 16/2011, sbr. erindi Íslandspóstis, dags. 3. maí 2011, þar sem sannreynt er hið kostnaðarlega hagræði Íslandspóstis af XY-dreifikerfi í bréfaútburði. Samkvæmt áætlun Íslandspóstis er gert ráð fyrir að hið nýja dreifikerfi spari innan einkaréttar um 70 milljónir á árinu 2011 og 120 milljónir á ársgrundvelli þegar það er komið að fullu til framkvæmda. Því er ljóst að án innleiðingar XY-dreifikerfisins yrði að hækka gjaldskrá innan einkaréttar meira en ella.

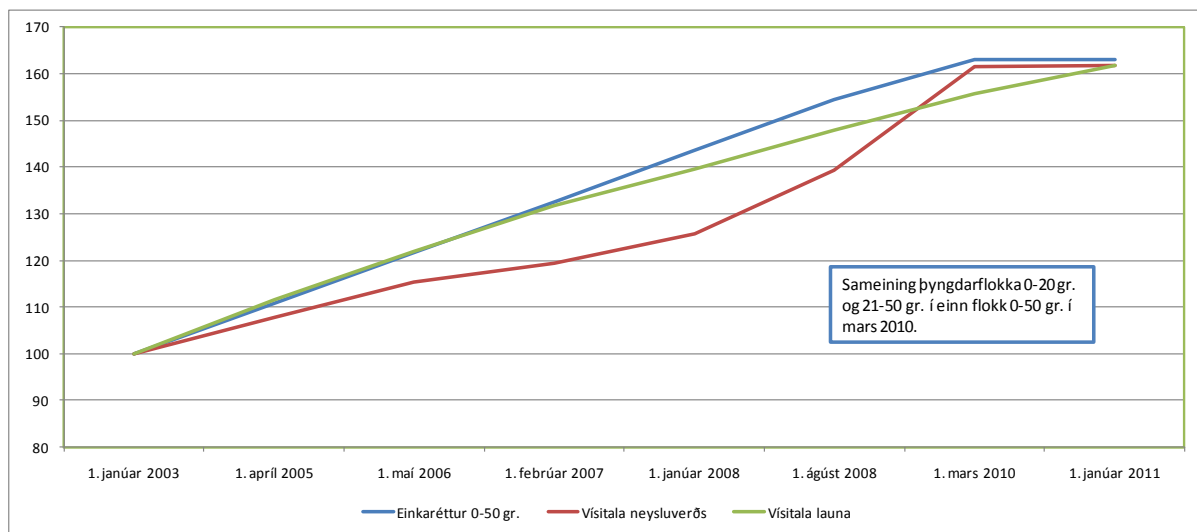
5.

Verðþróun 2003-2011

Ef litið er til verðþróunar á burðargjöldum á bréfum innan einkaréttar á tímabilinu frá 2003 til 2011, samanborið við vísitölu neysluverðs og vísitölu launa, sbr. mynd 2, þá kemur í ljós að á fyrri hluta tímabilsins er hækkun burðargjalda í takt við hækkun á vísitölu launa en á síðari hluta tímabilsins hafa burðargjöld hækkað umfram launvísitölu. Sama átti við um þróun burðargjalda gagnvart neysluverðsvísitölu allt til ársins 2008, en vísitalan hækkaði mikið frá árinu 2008 til ársins 2011 og hefur náð hækkun burðargjalda miðað við stöðuna í janúar 2011, ef litið er til þróunar frá árinu 2003 til ársins 2011. Frá árinu 2003 til 2011 hefur vísitala neysluverðs og vísitala launa hækkað um 62% og verð fyrir 0-50 gr. bréf hafa hækkað um 63%.

Sú samsvörun sem er á milli launavísitölu og hækkun á gjaldskrá fyrirtækisins skýrist að einhverju leyti af því að launakostnaður er rúmlega 60% af beinum rekstrarkostnaði innan einkaréttar. Hins vegar má gera ráð fyrir að framangreind fylgni muni ekki haldast þar sem hin mikla magnmínkun sendinga mun óhjákvæmilega hafa áhrif á gjaldskrá vegna aukinnar óhagkvæmni.

Mynd 2 - Verðþróun bréfa í einkarétti 0-50 gr. m.v. vísitölu neysluverðs og launa⁴



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.
Grunnur 1. janúar 2003=100.

6.

Samanburður við norðurlönd

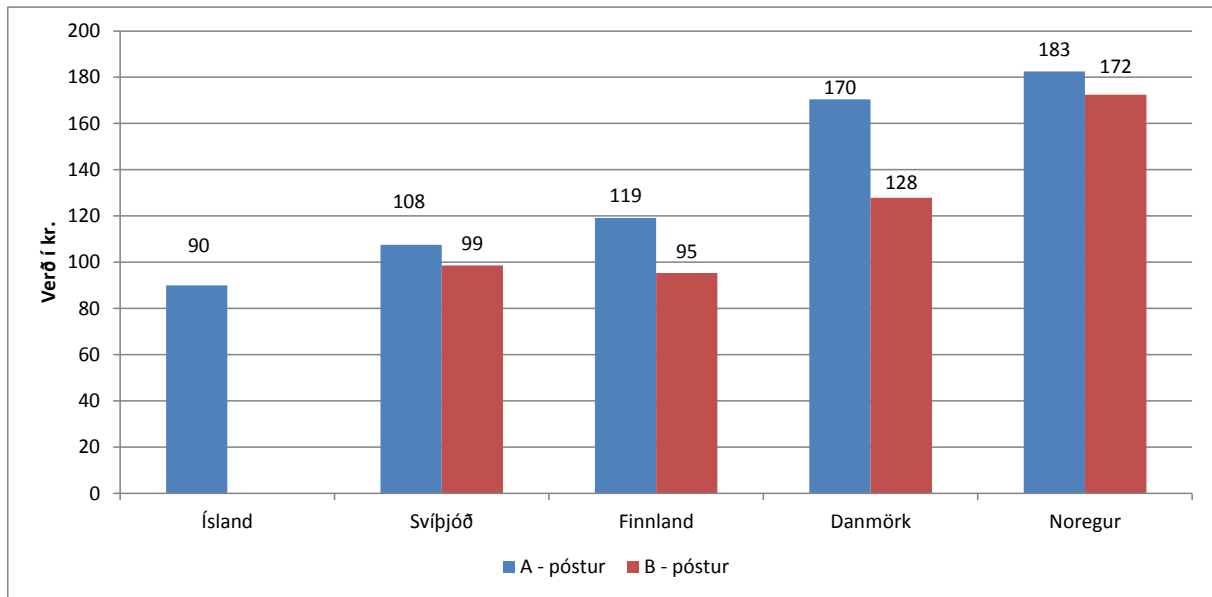
Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu eiga gjöld fyrir alþjónustu að vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgang hans að þjónustunni.

Ef litið er á gjaldskrá Íslandspósts og hún borin saman við sambærilegar gjaldskrár á norðurlöndunum kemur í ljós að Íslandspóstur er með ódýrustu þjónustuna eftir hækkun úr 75 kr. í 90 kr., hvort sem horft er á samanburð fyrir gjaldskrá vegna A-pósts eða B-pósts, en á Íslandi er eingöngu A-póstur í dag í boði fyrir hin almenna notanda. (Sjá eftirfarandi mynd 3).

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.

⁴ 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.

Mynd 3 - Norrænn verðsamanburður⁵



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

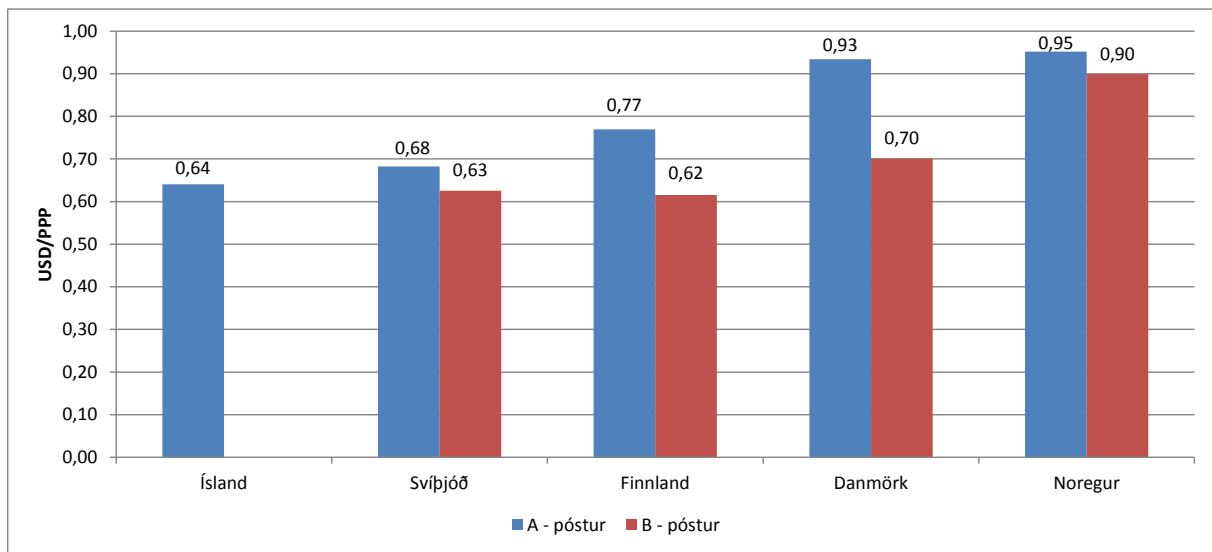
Hafa þarf í huga í þessum samanburði að gengi íslensku krónunnar er um þessar mundir nálægt sögulegu lágmarki. Þegar ofangreindar gjaldskrár hafa verið umreiknaðar m.t.t. jafnvirðisgildis⁶ hvers lands fyrir sig kemur í ljós að verðlagning á einkaréttarpósti Íslandspósts eftir verðhækkun í 90 kr. er enn sú lægsta miðað við það sem gerist á hinum norðurlöndunum, þó að hlutfallslega sé mun minni munur í þessum samanburði á milli Íslands og annarra norðurlanda en samkvæmt beinum verðsamanburði hér að ofan. (Sjá eftirfarandi mynd 4).

Í kjölfar fjármálakreppunnar og aukinna rafræna samskipta þá hefur póstmagn dregist saman og á það ekki einungis við um póstmagn hér á landi. Samkvæmt danska póstinum þá hefur póstmagn þar í landi dregist saman um 20% á síðustu árum. Til að mæta þeim samdrætti samfara lækkun tekna þá gerði danski pósturinn breytingu á sinni gjaldskrá og nam hækkun á bréfpósti undir 50 gr. þ.e. A-pósti um 45% og tók breytingin gildi þann 1. apríl sl.

⁵ Miðað er við meðaltal miðgengis viðkomandi gjaldmiðla á 1. ársfjórðungi ársins 2011 skv. Seðlabanka Íslands.

⁶ Jafnvirðisgildi (PPP: Purchasing Power Parity) er umreikningstala fyrir mismunandi gjaldmiðla notuð í stað gengis. Jafnvirðisgildi sýnir hve mikið þarf til að kaupa sama magn vöru og þjónustu í einstökum löndum.

Mynd 4 - Norrænn verðsamanburður í US\$ m.v. jafnvirðisgildi (PPP)⁷



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun/Teligen.

7.

Samandregin niðurstaða

Íslandspóstur hefur með erindi, dags. 29. mars sl., óskað eftir samþykki PFS á hækkun á einkaréttarpósti um 27% eins og áður segir vegna magnminnkunar, aukinna afsláttá og þess að kostnaður hafi ekki lækkað til samræmis við lækkandi tekjur.

Það er mat PFS að tilgreindar forsendur Íslandspósts fyrir verðhækkun séu ekki að öllu leyti fyrir hendi til að stofnunin geti samþykkt hækkunarbeiðni félagsins óbreytt. Á það við um þann hluta hækkunarbeiðinnar sem rökstuddur er með auknum afslætti til stórnotenda. En stofnunin fellst ekki á þau rök Íslandspósts að auknir afslættir til stórnotenda geti verið grundvöllur undir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar.

PFS telur efni standa til þess að samþykkja 20% hækkun gjaldskrár einkaréttarpósts til að mæta versnandi afkomu á grundvelli framlagðra gagna um kostnaðar- og magnþróun í einkaréttarþjónustu Íslandspósts.

Að mati PFS er Íslandspóstur í erfiðri stöðu þar sem annars vegar takast á sjónarmið um hækkun gjaldskrár til að mæta minnkandi magni og hins vegar að hækkunin getur haft þær afleiðingar að magn minnki enn frekar. Hvar mörkin liggja nákvæmlega er erfitt að segja til um.

Samhliða verðhækkun er óhjákvæmilegt að Íslandspóstur leiti áfram leiða til að hagræða í rekstri innan einkaréttar sem og á öðrum sviðum til að mæta tekjulækkun vegna minnkandi magns, sem er m.a. tilkomið vegna aukinna rafræna samskipta fyrirtækja og stofnana við viðskiptavinum sína auk þess sem leiða má líkum að því að fjármálakreppan hér á landi hafi einnig haft áhrif á minnkandi póstmagn. En heildarmagn pósts hefur minnkað um 20% frá árinu 2008 til ársins 2010 og fyrirsjáanlegt að sú þróun muni halda áfram. Áætlanir

⁷ Miðað við gengi viðkomandi gjaldmiðla í nóvember 2010.

Íslandspóstur gera ráð fyrir 10% samdrætti í magni á árinu 2011 og eru rauntölur fyrstu mánaða ársins í samræmi við spá Íslandspóstur. Sama þróun hefur orðið í öðrum löndum í Evrópu.

Á sama tíma hvíla ýmsar kröfur á Íslandspósti undir merkjum alþjónustu, s.s. fimm daga dreifing, rekstur á neti afgreiðslustaða og kröfur um 85% dreifingu daginn eftir að því er varðar afhendingu á pósti sem fellur undir hraðasta flokk, svo eitthvað sé nefnt. Þessar kröfur setja því ákveðnar takmarkanir á hve langt Íslandspóstur getur gengið í hagræðingaraðgerðum sínum.

Gjaldskrárhækkunir fyrir einkaréttarþjónustu hafa að mestu verið í samræmi við hækkun verðlags á árabílinu 2003 til 2010, en fyrirséð er að sá munur muni nú aukast með þeirri hækkun sem PFS samþykkir samkvæmt þessari ákvörðun. Stofnunin metur það svo að hækkunir á gjaldskránni sé þó innan eðlilegra marka borið saman við verðlagsþróun, sérstaklega ef horft er til þess að bréfamagn hefur minnkað umtalsvert frá árinu 2008.

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 gjaldskrárum á hinum norðurlöndunum, sbr. áskilnað 16. gr. laga um pósthjónustu að gjöld fyrir alþjónustu skulu vera almenningi viðráðanleg.

PFS vinnur að yfirferð erinda Íslandspóstur um breytta uppbyggingu gjaldskrár innan einkaréttar, afsláttarfyrirkomulags í magnpósti, ásamt tilheyrandi skilmálabreytingum. Fyrsta hluta þeirrar yfirferðar lauk með ákvörðun PFS nr. 16/2011, um kostnaðarlegt hagræði af innleiðingu XY-dreifikerfisins. Stofnunin væntir þess að þeim málum sem enn er ólukið muni ljúka á næstunni.

PFS byggir á framlögðum gögnum Íslandspóstur og öðrum upplýsingum sem fyrirtækið hefur lagt fram sem rökstuðning fyrir hækkun gjaldskrár innan einkaréttar, s.s. reikningsskil, sundurliðanir á einstaka tekju- og kostnaðarþætti og áætlanir ársins 2011. Athugun PFS samanstendur af fyrirspurnum til starfsmanna Íslandspóstur og yfirferð á gögnum og upplýsingum frá fyrirtækinu.

Með vísan til bréfa PFS um úttekt á bókhaldi Íslandspóstur er hækkun gjaldskrár innan einkaréttar samþykkt með ofangreindum breytingum, með þeim fyrirvara að sú úttekt sem nú er unnið að af hálfu stofnunarinnar á bókhaldslegri og fjárhagslegri aðgreiningu Íslandspóstur, kostnaðargreiningu vegna einkaréttar og kostnaði fyrirtækisins vegna alþjónustu, leiði ekki í ljós að forsendur fyrir gjaldskrá fyrirtækisins vegna pósthjónustu innan einkaréttar séu aðrar en nú er gengið út frá.

Með vísun 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 innan einkaréttar fari úr 75 kr. í 90 kr., eða sem samsvarar 20% hækkun.

Miðað við að hækkunin taki gildi í júní nk. þá er tekjuauki Íslandspóstur áætlaður um 220 millj. kr. á árinu 2011 miðað við áætlað magn ársins, sem samsvarar um 406 millj. kr. á ársgrundvelli.

Ákvörðunarorð

Með vísun til 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, samþykkir Póst- og fjarskiptastofnun á grundvelli erindis frá Íslandspósti hf., dags. 29. mars 2011, að gjaldskrá fyrir bréf innan einkaréttar skuli vera 90 kr. fyrir þyngdarflokkinn 0-50 gr.

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 varð 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, samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta og póstmála.

Reykjavík, 31. maí 2011.

Hrafnkell V. Gíslason, forstjóri

Óskar Þórðarson