



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 8/2016

Lokun póstafréiðslu í Vogum (póstnúmer 190)

I.

Erindið

Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) barst erindi, dags. 31. maí 2016, frá Íslandspósti hf. (hér eftir ÍSP) um lokun póstafréiðslu í Vogum (póstnúmer 190).

Í erindinu kemur fram að ÍSP hafi starfrækt póstafréiðslu í samstarfi við rekstrarfélagið Þrjár konur sem rekur verslun og bensínafgreiðslu í Vogum. Fram kemur í erindinu að samstarfsaðilinn hafi sagt upp samstarfinu og að uppsögnin taki gildi frá og með 1. september 2016.

Síðan segir:

„Eftir að hafa skoðað málin þá telur Íslandspóstur að ekki séu viðskiptalegar forsendur fyrir því að starfrækja þar póstafréiðslu áfram og óskar eftir að hætta rekstri og bjóða þess í stað upp á þjónustu póstbíls frá Reykjanesbæ. Vogar eru 14 kílómetrar frá Reykjanesbæ og því stutt að fara til að þjónusta íbúa.“

Þær upplýsingar sem fylgdu með erindi Íslandspósts, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglna nr. 504/2003, voru eftirfarandi:

- 1) „Skv. skráum Íslandspósts eru 430 heimili og 18 fyrirtæki í Vogum. Skráðir íbúar eru 1148 skv. Hagstofu.
- 2) Póstafréiðslan þjónar fyrst og fremst íbúum í Vogum. .
- 3) Dreifing verður í höndum póstbíls/bílstjóra. Allar sendingar munu fara frá pósthúsinu í Keflavík. Þessi aðili heimsækir öll heimili og fyrirtæki og verður hægt að póstleggja hjá honum. Einnig verður hægt að panta þjónustu/viðkomu í síma á viðverutíma stafrsmanns.
- 4) Samgöngur um svæðið eru greiðar , 14 km. Á milli Voga og Keflavíkur.
- 5) Samkvæmt tölum úr pósttölvu frá maí 2015 til maí 2016 (eitt ár) þá er meðalfjöldi skráðra afgreiðslna um 22 á dag (90% afhendingar / 10% póstlagningar). Auðvelt er að sinna svona fáum skráðum afgreiðslum með póstbíl enda mikil samlegð í dreifingu á bréfum og böggjum.
- 6) Í stað afgreiðslu munu íbúar fá þjónustu með heimakstri 5 sinnum í viku, sambærilegri og er í sveitum og minni bæjarfélögum. Póstkassi verður í Vogum og leitað verður leiða til að fá aðila til að selja frímerki á staðnum. Ef umsvif sendinga aukast og eða afhendingarhlutfall verður slakt þá er auðvelt að auka þjónustu við íbúa með því að keyra út sendingar á kvöldin.“

Að mati ÍSP væri framkvæmdarlega um að ræða sömu úrlausn og á um 20 öðrum stöðum m.a. Sandgerði, Garði, Flúðum, Stokkseyri, Hellisandi, Stöðvarfirði og Flateyri. Reynslan af slíkum breytingum sé góð. Íbúar fá heimkeyrslu heim með allar sendingar og geti því einnig póstlagt heiman frá sér eða á sínum vinnustað á vinnutíma afgreiðsluaðila. Óskaði ÍSP eftir að fá að innleiða þessa breytingu frá og með 1. september 2016.

II.

Málsmeðferð og niðurstaða

1.

Málsmeðferð

Með bréfi PFS, dags. 1. júní 2016, var erindi ÍSP sent Sveitarfélaginu Vogum til umsagnar í samræmi við heimildarákvæði 4. mgr. 5. gr. reglna um staðsetningu afgreiðslustaða o.fl. nr. 504/2003.

Erindi PFS var tekið til afgreiðslu á fundi Bæjarráðs sveitarfélagsins þann 8. júní 2016 og var afgreiðsla bæjarráðs eftirfarandi:

„Bæjarráð sveitarfélagsins Voga gerir ekki athugasemd við áform Íslandspósts hf. um breytt fyrirkomulag pósthjónustu í Vogum, enda verði áfram tryggð sambærileg hjónusta og nú er.“

2.

Löggjöf

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, skal íslenska ríkið tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Talið er upp í 3. mgr. 6. gr. hvaða þjónustupættir skulu að lágmarki vera innifaldir í alþjónustuhugtakinu og er aðgangur að póstaafgreiðslu einn af þeim. Í 4. gr. laganna er hugtakið *afgreiðslustaður* skilgreint með eftirfarandi hætti:

„Afgreiðslustaður: Aðstaða, þ.m.t. póstkassar fyrir almenning á opinberum stöðum eða í húsnæði rekstrarleyfishafa, þar sem viðskiptavinir geta lagt inn póstsendingar.“

Í athugasemdum með frumvarpi til laga um pósthjónustu nr. 19/2002 er tekið fram að orðið *afgreiðslustaður* sé í frumvarpinu tekið upp „ *sem almennt heiti á þeirri aðstöðu þar sem almenningi býðst að afhenda póstsendingar. Af því leiðir að póstkassar teljast formlega til afgreiðslustaða. Þetta er mikilvægt þar eð það gerir Póst og fjarskiptastofnun kleift að setja reglur um staðsetningu póstkassa auk afgreiðslustaða í hefðbundnum skilning.“*

Eins og sjá má af ofangreindri skilgreiningu sem og umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu er meginhlutverk afgreiðslustaða að vera móttökustaður fyrir póstsendingar. Annað veigamikið hlutverk afgreiðslustaða er að vera afhendingarstaður þegar viðskiptavinur þurfa t.d. að ná í skráðar sendingar sem ekki eru bornar beint út til viðskiptavinar s.s. bögglar ýmiskonar og ábyrgðarsendingar.

Í reglum nr. 504/2003, um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu, sem PFS gaf út með heimild í 3. mgr. 15. gr. og 24. gr. laga um pósthjónustu, er eftirfarandi ákvæði um fjölda afgreiðslustaða Íslandspósts hf.

„Miðað skal við að núverandi fjöldi afgreiðslustaða Íslandspósts sé nægjanlegur til að

veita þá þjónustu sem Íslandspósti ber að veita samkvæmt lögum.

Ef Íslandspóstur hins vegar hyggst leggja niður afgreiðslustað þá skal beiðni þar að lútandi lögð fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar. Við mat á beiðni skal eftirfarandi lagt til grundvallar:

- 1. Fjöldi íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna.*
- 2. Stærð þess svæðis sem afgreiðslustaðurinn þjónar.*
- 3. Möguleiki íbúa á að sækja þjónustu annað.*
- 4. Samgöngur á svæðinu.*
- 5. Fjöldi afgreiðslna á afgreiðslustaðnum á ári.*
- 6. Annað sem getur haft áhrif á möguleika íbúa á að sækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu.*

Hyggist Íslandspóstur breyta rekstrarfyrirkomulagi afgreiðslustaðar, svo sem með því að ganga til samninga við þriðja aðila um rekstur afgreiðslu, þá skal beiðni þar að lútandi lögð fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar. Við mat á beiðni skulu sömu viðmið og í 2. mgr. lögð til grundvallar eftir því sem við á.

Póst- og fjarskiptastofnun getur ákveðið að leita umsagnar sveitarstjórna um þau atriði sem talin eru upp í 2. mgr., á þeim stöðum þar sem fyrirhugað er að leggja niður afgreiðslu eða breyta rekstrarfyrirkomulagi.

[...]

Eins og fram kemur í 1. mgr. 5. gr. reglnanna þá ganga þær út frá þeirri grunnforsendu að núverandi fjöldi afgreiðslustaða sé nægjanlegur til að veita þá þjónustu sem ÍSP ber að veita lögum samkvæmt. Ef ÍSP hyggst hins vegar loka afgreiðslustað þá skal leggja slíka beiðni fyrir PFS til samþykktar, sbr. 2. mgr. Tiltekið er í 6 töluliðum hvað PFS ber að leggja til grundvallar við mat á beiðni ÍSP um lokun afgreiðslustaðar. Töluliðir 2, 3, 4 og 5 ganga út frá þeirri forsendu að skoða þurfi með tilliti til staðháttu hvort íbúarnir geti sótt þjónustu til einhvers annars afgreiðslustaðar sem ÍSP rekur. Töluliðir 1 og 5 taka til þess umfangs þess reksturs sem fram fer á þeim afgreiðslustað sem til stendur að loka.

Leggja þarf sjálfstætt mat á hverja beiðni um lokun póstafrgreiðslna, með hliðsjón af þessum skilyrðum. Verður nú gerð grein fyrir afstöðu PFS að því er varðar lokun póstafrgreiðslunnar í Vogum.

3.

Atriði sem koma til skoðunar

3.1

Fjöldi íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna og stærð svæðisins, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglnanna

Fyrsta atriðið sem líta ber til er fjöldi íbúa á því svæði sem um ræðir. Samkvæmt upplýsingum frá ÍSP eru 430 heimili og 18 fyrirtæki í Vogum og samkvæmt Hagstofu Íslands eru skráðir íbúar 1148. Þjónustusvæði póstafrgreiðslunnar er fyrst og fremst íbúar í Vogum.

Í erindi ÍSP er vísað til þess að um sömu úrlausn sé að ræða og á um 20 öðrum stöðum á landinu.

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hefur í tveimur úrskurðum fjallað um sambærilegar breytingar á þjónustustigi, sbr. úrskurðir nefndarinnar nr. 3/2007 og 7/2008. Í úrskurði nefndarinnar nr. 7/2008, þar sem fjallað var um hliðstæðar breytingar og hér er lagt til að gert verði á þjónustu ÍSP í Vogum komst nefndin svo að orði:

„Með þeim breytingum sem Íslandspóstur hf. boðaði við pósthjónustu á Laugum verður ekki séð að Íslandspóstur hf. standi ekki lengur við þessar skyldur. Landpósturinn mun taka á móti póstsendingum á ferðum sínum og er því þessi hjónusta síst óaðgengilegri flestum neytendum en áður. Þjónustustig gagnvart íbúum Lauga er það sama og það sem flestir íbúar utan þéttbýliskjarna njóta.“

Þó að fjöldi heimila í Vogum, sé nokkuð meiri en í flestum þeim ákvörðunum þar sem PFS hefur heimilað ÍSP að loka afgreiðslustað verður ekki talið að fjöldi heimila sé það mikill að það geti réttlæt rekstur sérstakrar póstafréttisla á staðnum. Horfir PFS þá einnig til umfangs rekstursins, sem og þeirrar staðreyndar að tiltölulega stutt er í aðrar póstafréttislar sem ÍSP rekur, t.d. í Reykjanesbæ. Jafnframt liggur einnig fyrir að íbúar staðarins munu eftir sem áður hafa aðgang að afgreiðslustað eftir breytingarnar þó að hann verði ekki lengur á fyrirfram skilgreindum stað heldur í formi svokallaðs póstbíl, þar sem hægt verður að sinna allri almennri þjónustu eins og verið hefur. Almenn á því ekki að koma til þess að íbúar þurfi að sækja þjónustu yfir í önnur sveitarfélög. Í erindi ÍSP er einnig tekið fram að ef fjöldi sendinga eykst eða afhendingarhlutfall verður lágt væri auðvelt að auka þjónustu við íbúa með því að keyra út á kvöldin. Samkvæmt þessu þá mun fyrirtækið bregðast við með beinum hætti ef þjónusta póstbílans verður ekki fullnægjandi.

3.2.

Möguleiki íbúa á að sækja þjónustu annað og samgöngur á svæðinu, sbr. 3 og 4 tölul. 1. mgr. 5. gr. reglnanna.

Í erindi ÍSP kemur fram undir þessum lið að dreifing verði í höndum póstbíl/bílstjóra og að allar sendingar muni koma frá pósthúsinu í Keflavík. Þessi aðili muni koma til með að heimsækja öll heimili og fyrirtæki og jafnframt verði hægt að póstleggja hjá honum sem og að panta þjónustu/viðkomu í síma á viðverutíma starfsmanns.

Af ofangreindu verður ekki ráðið annað en að starfsmaður fyrirtækisins fari á hvert heimili og beri út póst ásamt því að taka við póstsendingum sem íbúar í Vogum þurfa að senda frá sér. Einnig kemur fram að einstaklingar og fyrirtæki geti haft samband við viðkomandi starfsmann og pantað þjónustu innan ákveðins tímaramma. Þessi yfirlýsing verður ekki skilin öðruvísi en hægt sé að mæla sér mót við starfsmanninn á heimili sem og vinnustað og afhenda þær póstsendingar sem viðkomandi þarf að koma í póst. Almenn átti því ekki að koma til þess að íbúar Voga þyrftu að sækja þjónustu út fyrir byggðarlagið.

Að mati PFS er ekki ástæða til að fjalla sérstaklega um samgöngur á svæðinu.

3.3.

Fjöldi afgreiðslna á ári, sbr. 5. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglnanna.

Samkvæmt upplýsingum frá ÍSP er meðalfjöldi skráðra afgreiðslna um 22 á dag um 90% af þeim eru afhendingar og 10% póstlagningar.

Að mati PFS gefa umræddar tölur um fjölda afgreiðslna ekki tilefni til að ætla að nauðsynlegt sé að halda rekstrinum áfram í óbreyttri mynd. Er þá einkum horft til þess að í raun eru það einungis hinnar svokölluðu skráðu sendingar sem kalla á það að starfsmaður ÍSP og viðskiptavinur hittist til að fylla út nauðsynleg fylgigögn. Öllum almennum bréfum verður hægt að koma í póstkassa sem staðsettur verður í Vogum, en gert er ráð fyrir að hægt verði að kaupa frímerki á staðnum.

3.4.

Annað sem getur haft áhrif á möguleika íbúa á að sækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu.

Eins og fram hefur komið hyggst ÍSP í stað hefðbundins afgreiðslustaðar, reka póstbíl með bréfbera/bílstjóra og ná í sendingar heim til einstaklinga og/eða fyrirtækja, þ.e. sambærilega þjónustu og fyrirtækið hefur boðið upp á í dreifbýli um áratugaskeið og nú hin síðari ár í minni bæjarfélögum eftir að rekstri hefðbundins afgreiðslustaðar hefur verið hætt.

Auk þess mun áfram verða staðsettur póstkassi í Vogum þar sem hægt verður að póstleggja bréf í, en aðgangur að póstkassa er innifalinn í skilgreiningu á afgreiðslustað samkvæmt lögum um pósthjónustu.

Með vísun til þess sem fram kemur hjá ÍSP um tilhögun þjónustu sem og fjölda afgreiðslna verður ekki séð að knýjandi þörf sé á því að reka afgreiðslustað í Vogum með sambærilegum hætti og verið hefur hingað til.

Þá er rétt að taka fram, að lög og reglur á sviði pósthjónustu setja ekki neinar þær hömlur á ÍSP, að óheimilt sé að hagræða í rekstri fyrirtækisins. Þvert á móti er það eitt af markmiðum laganna að pósthjónusta sé rekin með hagkvæmum hætti, sbr. 1. gr. laga um pósthjónustu. Miðað við þau umsvif sem eru á núverandi afgreiðslu í Vogum verður að telja að lokun póstafrgreiðslunnar sé einnig réttlæt看leg út frá hagkvæmissjónarmiðum enda stendur íbúum til boða að hafa beint samband við þann starfsmann fyrirtækisins sem sinnir þjónustunni og mæla sér mót við hann.

4.

Lágmarkskröfur um gæði þjónustu

Auk ofangreindra viðmiða sem taka ber tillit til við mat á því hvort heimila megi lokun póstafrgreiðslustaða, ber m.a. að virða kröfur um gæði pósthjónustu. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu skal íslenska ríkið tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Aðgangur að póstafrgreiðslur er einn af þeim þáttum sem falla undir alþjónustu, sem og afhending tiltekinna sendinga, t.d. ábyrgðarsendingar, tryggðar sendingar og böggjar upp að 20 kg., sbr. 3. mgr. 6. gr. laganna, sbr. einnig 5. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Af gögnum málsins verður ekki séð að ÍSP muni ekki afhenda þessar sendingar þó að afhending þeirra muni ekki lengur fara fram í gegnum hefðbundna póstafrgreiðslu heldur með heimakstri á viðkomandi heimilisfang.

Þá er kveðið á um það í 11. gr. laganna að PFS beri að tryggja við val á rekstrarleyfishafa til þess að fara með einkarétt ríkisins, að veitt verði fullnægjandi þjónusta um allt land, auk þess sem í 22. gr. er laganna er áskilin krafa um gæði alþjónustu. Í alþjónustureglugerðinni eru tilgreindar þjónustu- og gæðakröfur varðandi útburð og opnunartíma afgreiðslustaða. Í 12. gr. reglugerðarinnar kemur fram að opnunartími afgreiðslustaða skuli taka mið af almennum opnunartíma samsvarandi þjónustu, en við mat á því hvað telst hæfilegur opnunartími má einnig taka mið af fjölda íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðurinn þjónar sem og stærð svæðisins sem um ræðir.

Að mati PFS munu þær breytingar sem ÍSP leggur til á þjónustu fyrirtækisins í Vogum ekki hafa áhrif á ofangreindar lágmarkskröfur um gæði þjónustu.

5.

Samantekt

Ein meginskylda ÍSP er að afhenda bréf og böggla til skráðs viðtakanda sem og að móttaka bréf og böggla til pósthæðferðar frá viðskiptavinum sínum. Engin breyting er boðuð af hálfu ÍSP varðandi útburð póstsendinga á svæðinu. Breytingin felst eingöngu í þeim þætti starfseminnar er varðar móttöku sendinga á sérstökum afgreiðslustað. Með þeim breytingum sem ÍSP hefur boðað með lokun afgreiðslu fyrirtækisins í Vogum, sem rekin hefur verið í samstarfi við rekstrarfélagið Þrjár konur, verður ekki séð að fyrirtækið standi ekki lengur við þessar skyldur. Bréfbær/bílstjóri mun nú taka á móti póstsendingum frá íbúum og fyrirtækjum í Vogum með sama hætti og hann hefur gert hjá íbúum utan þéttbýlis um áraraðir og nú í seinni tíð á minni þéttbýliskjörnum víðs vegar um landið, s.s. Eyrarbakka, Stokkseyri og Sandgerði svo einhverjir staðir séu nefndir. Ekki verður annað séð en að eina hugsanlega óhagræðið sem í þessu felst sé að ekki er lengur afgreiðslustaður með fyrirfram skilgreindum opnunartíma. Á móti kemur að íbúar geta hringt í bréfbær/bílstjóra og pantað þjónustu innan ákveðins tímaramma eins og segir í skýringum með breytingunum. Póstkassi verður í Vogum og í hann verður áfram hægt að koma almennum bréfum til skila sem bera með sér að burðargjöld hafi verið greidd. En aðgangur að póstkassa er hluti af skilgreiningu á hugtakinu afgreiðslustað samkvæmt lögum um pósthjónustu. Að mati PFS eru þær breytingar sem boðaðar eru á þjónustuháttum til þess fallnar að minnka þörfina fyrir að reka hefðbundinn afgreiðslustað í Vogum. Tölur um fjölda afgreiðslna á staðnum benda einnig til þess að notkun afgreiðslustaðarins hafi ekki verið í því mæli að það geti réttlæt nauðsyn þess að hann sé rekinn áfram í óbreyttri mynd, en ekkert er fram komið sem gefur tilefni til að vefengja umræddar tölur. Jafnframt er það mat stofnunarinnar að sú þjónusta sem ÍSP hyggst bjóða íbúum í Vogum fullnægi gæðakröfum laga um pósthjónustu nr. 19/2002, sem og þeim skyldum sem hvíla á fyrirtækinu sem alþjónustuveitanda.

Að öllu framangreindu virtu þá er það niðurstaða PFS að ÍSP skuli heimilt að loka afgreiðslustað fyrirtækisins í Vogum, en samkvæmt erindi fyrirtækisins er gert ráð fyrir að lokunin komi til framkvæmda þann 1. september 2016.

Ákvörðunarorð

Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir beiðni Íslandspósts hf., dags. 31. maí 2016, og heimilar fyrirtækinu að loka póstafrgiðslu fyrirtækisins í Vogum, sem rekin hefur verið í samstarfi við rekstrarfélagið Þrjár konur.

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. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 18. júlí 2016

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson

