



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 18/2012 um lokun póstafréiðslu í Mjóafirði

I

Erindið

Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) barst erindi, dags. 26. janúar 2012, frá Íslandspósti hf. um lokun póstafréiðslu fyrirtækisins í Mjóafirði (póstnúmer 715). Að mati Íslandspósts eru ekki viðskiptalegar forsendur fyrir því að starfrækja póstafréiðsluna áfram og óskar fyrirtækið eftir að fá að loka henni og bjóða þess í stað upp á þjónustu landspósts fyrir allt svæðið.

Í erindi Íslandspósts var einnig upplýst um umfang pósthjónustu í póstafréiðslu fyrirtækisins í Mjóafirði, sem og hvernig Íslandspóstur hygðist ætla að sinna þjónustu við íbúa staðararins í framtíðinni.

Um þessi atriði sagði eftirfarandi í erindi Íslandspósts, sbr. 5. gr. reglna nr. 364/2003.

„1) Skv. skráin Íslandspósts eru 15 heimili og 5 fyrirtæki í Mjóafirði. Íbúar í póstnúmeri 715 eru 30 skv. Hagstofu.

2) Pósthúsið þjónar fyrst og fremst íbúum í Mjóafirði ásamt því sem landpóstur sinnir einum sveitabæ, Dalatanga. Afgreiðslutími hefur verið 2:45 klst. á dag, og er póstafréiðslan staðsett í heimahúsi.

3) Dreifing mun verða í höndum landpósts sem staðsettur verður í Mjóafirði. Pósturinn kemur frá Neskaupstað (eins og áður) með áætlunarsiglingu yfir veturinn, en frá Egilsstöðum yfir sumartímann að jafnaði tvisvar sinnum í viku.

4) Samgöngur við svæðið eru erfiðar, Mjóaffjarðarheiði er alla jafna ekki mokuð yfir vetrartímann. Áætlunarsiglingar eru frá Neskaupstað tvisvar sinnum í viku yfir vetrartímann.

5) Meðalfjöldi bréfa sem hafa verið að berast frá Mjóafirði eru oftast innan við 10, og fáir pakkar eru sendir þaðan samkvæmt upplýsingum frá þeim sem taka á móti póstinum og ganga frá til áframflutnings. Ekki er afgreiðslukerfi á staðnum. Meðalfjöldi skráðra sendinga fyrstu 11 mánuði ársins (2011) eru 23 sendingar á mánuði (ábyrgðarbréf og böggjar). Áætlað bréfamagn í hverri póstferð er milli 40-60 bréf að jafnaði.

6) Í stað afgreiðslu mun landpóstur sinna afgreiðslu, sambærilegri og er í sveitum og minni bæjarfélögum. Óskað er eftir að Íslandspóstur fái leyfi til að setja upp póstkassasamstæðu/pósthólf fyrir hvert heimili sem staðsettur verður miðsvæðis í þorpinu. Sú samstæða verður einnig almennur póstkassi fyrir íbúa/og aðra. Landpóstur mun dreifa skráðum sendingum á öll heimili og fyrirtæki og verður hægt að póstleggja í póstkassann.“

Jafnframt kemur fram að Mjóifjörður tilheyri sveitarfélaginu Fjarðarbyggð. Pósturinn verði flokkaður á Neskaupsstað yfir veturinn og á Egilsstöðum yfir sumartímann. Vegalengd frá Egilsstöðum að Mjóafirði sé 42 km.

Framkvæmdarlega væri um sömu úrlausn að ræða og í Flatey.

Óskar fyrirtækið eftir að fá að loka póstafréiðslunni frá og með 1. maí 2012.

II. Málsmeðferð

1.

Með bréfi PFS, dags. 6. mars 2012, var erindi Íslandspósts sent Fjarðarbyggð til umsagnar.

Athugasemdir sveitarfélagsins bárust með bréfi dags. 19. mars 2012.

Í umsögn sveitarfélagsins er vísað til þess að fulltrúi Fjarðarbyggðar hafi rætt við fulltrúa Íslandspósts, póstafréiðslumann á Mjóafirði, yfirmann á Egilsstöðum auk umboðsmanns sveitarstjóra í Mjóafirði, síðan segir:

„Tillögur Íslandspósts hafa verið yfirfarnar og kynntar m.a. fyrir hluta íbúa í Mjóafirði þar á meðal umboðsmanni sveitarstjóra. Eftir þann fund liggur ekki skýrt fyrir hver fjárhagslegur ávinningur af ráðstöfuninni er og hvort viðskiptalegar forsendur séu það ríkar að það réttlæti lokunina. Kostnaður við þjónustu landpóstsins verður töluverður ef ekki á að draga úr þjónustu við íbúana. Aðstæður í Mjóafirði eru mjög sérstakar hvað varðar samgöngur en stærsta hluta ársins reiða íbúar sig á siglingar Mjóafjarðarferjunnar frá Neskaupsstað. Miðlun á pósti, böggjum og sendingum af ýmsu tagi er einvörðungu með Íslandspósti þar sem önnur fyrirtæki veita ekki þessa þjónustu á staðnum. Því er lögð áhersla á að ekki verði skerðing á þeirri þjónustu sem þegar er veitt í dag af þeim eina aðila sem sinnir henni.“

2.

Athugasemdir sveitarfélagsins voru sendar Íslandspósti til umsagnar og bárust þær með bréfi, dags. 26. mars 2012.

Í svari fyrirtækisins kemur fram að um sé að ræða mjög sambærilegar breytingar og gerðar hafa verið annars staðar á landinu sem séu liður í að einfalda og straumlínulaga dreifikerfið með það að markmiði að ná fram sem mestri rekstrarhagkvæmni.

Íslandspóstur telur jafnframt að landpóstur geti sinnt verkefnum póstafréiðslunnar og í raun sé of mikið að vera bæði með landpóst og sérstakan starfsmann í póstafréiðslu í svona litlu samfélagi þar sem einungis sjö heimili¹ séu í byggð, Borg, Brekka (2 heimili), Eyri, Kastali, Þingholtsvegur 9 og Dalatangi (í sveit). Þjónustan ætti því ekki að skerðast, þó merkja megi breytingu. Þjónustustigið verði óbreytt, tvær ferðir í viku, áætlunarferjan verði notuð yfir vetrartímann, en póstur sóttur á Egilsstaði yfir sumarið.

Jafnframt er tiltekið í athugasemdum Íslandspósts að ekki sé rétt sem fram komi að enginn önnur fyrirtæki geti sent póst eða böggla til íbúa. Fjarðarferðir bjóði upp á fraktþjónustu og séu sendar vörur beint frá öðrum aðilum með ferjunni óviðkomandi póstinum.

Að lokum kemur fram að fyrirtækið áætla að árlegur kostnaður lækki um 40-50% með þessum breytingum, en það sé þó háð því hvernig samningar nást við verktaka.

¹ Leiðrétting frá erindi Íslandspósts, þar sem talað var um 15 heimili.

III.

Forsendur og niðurstaða

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 póstafréiðslu 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.“

Eins og sjá má af ofangreindri skilgreiningu er það meginhlutverk afgreiðslustaða að vera móttökustaður fyrir póstsendingar. Annað veigamikili hlutverk afgreiðslustaða er að vera afhendingarstaður þegar viðskiptavinir þurfa t.d. að ná í skráðar sendingar sem ekki eru bornar beint út til viðskiptavinar s.s. böggjar, póströfur og ábyrgðarsendingar. Undir hugtakið afgreiðslustaður falla einnig póstkassar, en af því má ráða að í einhverjum tilvikum geti uppsetning á póstkassa sem móttökustað fyrir póstsendingu komið í stað hefðbundins afgreiðslustaðar.

Með reglum nr. 504/2003, um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu var settur ákveðinn rammi sem taka skal mið af þegar metið er hvort að nauðsyn beri til að Íslandspóstur reki afgreiðslustaði, þ.e. hefðbundin pósthús, alls staðar á landinu. Við setningu reglnanna var miðað við að þáverandi fjöldi afgreiðslustaða væri nægilegur til að sinna þeirri þjónustu sem Íslandspósti var skylt að veita undir merkjum alþjónustu.

Í 5. gr. reglnanna er að finna sérákvæði um afgreiðslunet Íslandspósts. Greinin er svohljóðandi:

"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 afgreiðslu 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.

Íslandspósti ber að tilkynna lokun á afgreiðslustað til Póst- og fjarskiptastofnunar með

a.m.k. þriggja mánaða fyrirvara. Breytingar á rekstrarfyrirkomulagi skal tilkynna með eins mánaðar fyrirvara.

Eins og áður sagði þá ganga reglurnar út frá þeirri grunnforsendu að fjöldi afgreiðslustaða á þeim degi sem reglurnar voru birtar væri nægjanlegur til að veita þá þjónustu sem Íslandspósti ber að veita lögum samkvæmt. Ef Íslandspóstur hyggst hins vegar loka afgreiðslustað þá skal leggja slíka beiðni fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar, sbr. 2. mgr. reglnanna.

Tiltekið er í 6 töluliðum hvað Póst- og fjarskiptastofnun ber að leggja til grundvallar við mat á beiðni Íslandspósts 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 Íslandspóstur 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 póstaafgreiðslna, með hliðsjón af þessum skilyrðum. Verður nú gerð grein fyrir afstöðu PFS að því er varðar lokun póstaafgreiðslunnar í Mjóafirði.

1. Fjöldi íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna og stærð svæðisins, sbr.

1. og 2. tl. 1. mgr. 5. gr. reglnanna.

Fyrsta atriðið sem líta ber til er fjöldi íbúa á því svæði sem um ræðir. Samkvæmt þeim upplýsingum sem fram hafa komið eru 7 heimili og 5 fyrirtæki í Mjóafirði og samkvæmt skráum Hagstofnunar eru 30 íbúar skráðir til heimilis í póstnúmeri 715. Engar athugasemdir bárust frá sveitarfélaginu vegna þessa atriðis og verða því umræddar tölur lagðar til grundvallar í ákvörðun þessari.

Í erindi Íslandspósts er vísað til þess að um sömu úrlausn sé að ræða og í Flatey á Breiðafirði.

Telja verður að atvik þessa máls séu um margt sérstök þar sem sérstök póstaafgreiðsla hefur verið rekin af hálfu Íslandspósts fyrir svo fáa einstaklinga sem raun ber vitni og er stofnuninni ekki kunnugt um önnur sambærileg tilvik, en þjónustusvæði póstaafgreiðslunnar er eingöngu Mjóifjörður. Fjöldi heimila er því langt undir lægstu viðmið þar sem hingað til hefur verið leyft að loka póstaafgreiðslu, sbr. t.d. ákvarðanir PFS nr. 24/2007, 15/2009, 10/2011 og 11/2011, sbr. einnig úrskurðir úrskurðarnefndar nr. 3/2007 og 7/2008. Í úrskurði nefndarinnar nr. 7/2008 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 þjónusta síst óaðgengilegri flestum neytendum en áður. Þjónustustig gagnvart íbúum Lauga er hið sama og það sem flestir íbúar utan þéttbýliskjarnans njóta.

Með hliðsjón af þessum ákvörðunum verður að telja að fjöldi heimila og fyrirtækja á Mjóafirði sé ekki nægjanlegur til þess að það geti réttlæt óbreyttan rekstur afgreiðslustaðarins sem rekinn er í heimahúsi. Þá verður heldur ekki talið miðað við umfang rekstursins að skylt sé að leita samstarfs við annan rekstraraðila um rekstur afgreiðslustaðar.

2. Möguleiki íbúa á að sækja þjónustu annað og samgöngur á svæðinu

Í erindi Íslandspósts kemur fram undir þessum lið að dreifing verði í höndum landpósts sem staðsettur verður í Mjóafirði. Samgöngur við svæðið séu erfiðar þar sem Mjóafjarðarheiði sé

alla jafna ekki mokuð yfir vetrartímamann en áætlunarsiglingar séu frá Neskaupstað tvisvar sinnum í viku yfir vetrartímamann.

Samkvæmt ofangreindu mun starfsmaður Íslandspósts búa í Mjóafirði, miðað við smæð samfélagsins, ætti því að vera hægðarleikur að leysa þau mál sem upp koma í samstarfi við viðkomandi starfsmann Íslandspósts. Þó að hér sé um stigsmun að ræða frá því sem verið hefur verður ekki séð að þessi munur á þjónustu geti réttlæt að rekin sé sérstök póstafréiðsla og skiptir þá engu máli hvort hún er rekin í samstarfi við annan aðila eða sem sjálfstætt pósthús. Er við það mat einnig horft til heildarfjölda afgreiðslna á mánuði sem upp var gefinn af hálfu Íslandspósts og fjölda skráðra sendinga, sbr. umfjöllun undir 3 tölulið.

3. Fjöldi afgreiðslna á afgreiðslustaðnum á ári

Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti er meðalfjöldi skráðra sendinga fyrstu 11 mánuði ársins 2011 23 sendingar á mánuði (ábyrgðarbréf og böggjar). Áætlað bréfamagn í hverri póstferð er á milli 40 og 60 bréf að jafnaði, en farið er með pósti tvisvar í viku til Mjóafjarðar.

Að mati PFS gefa umræddar tölur ekki tilefni til að ætla að nauðsynlegt sé að halda rekstrinum áfram í óbreyttri mynd.

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

Eins og fram hefur komið hyggst Íslandspóstur vera með starfsmann (landpóst) á staðnum sem hægt verður að leita til með þjónustu. Miðað við umfang pósthjónustu á staðnum verður að ætla að hið nýja fyrirkomulag sé nægjanlegt og íbúar staðarins fá lögbundna þjónustu.

Þá er rétt að taka fram, að lög og reglur á sviði pósthjónustu setja ekki neinar þær hömlur á Íslandspóst, að óheimilt sé að hagræða í rekstri fyrirtækisins. Þvert á móti er það eitt af markmiðum laganna að sú þjónusta sem veitt er undir merkjum pósthjónustu sé rekin með hagkvæmum hætti, sbr. 1. gr. laga um pósthjónustu. Miðað við þau umsvif sem eru á póstafréiðslunni í Mjóafirði verður að telja að lokun póstafréiðslunnar sé einnig réttlætunleg út frá hagkvæmissjónarmiðum.

Samantekt

Ein meginskylda Íslandspósts er að afhenda bréf og böggla til skráðs viðtakanda sem og að móttaka bréf og böggla til póstmeðferðar frá viðskiptavinum sínum. Eftir breytingarnar verður Íslandspóstur með starfsmann (landpóst) sem sinna mun þeim verkefnum sem koma upp í tengslum við pósthjónustu. Tölur um fjölda póstsendinga 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 Íslandspóstur hyggst bjóða íbúum á Mjóafirði fullnægi gæðakröfum laga um pósthjónustu nr. 19/2002, sem og þeim skyldum sem hvíla á fyrirtækinu sem alþjónustuveitanda.

Íslandspóstur skal koma upp póstkassa á staðnum þar sem viðskiptavinir geta lagt inn bréfasendingar. Hvað varðar staðsetningu bréfabakka vísast til 16. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003.

Að öllu framangreindu virtu þá er það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að Íslandspósti skuli heimilt að loka afgreiðslustað fyrirtækisins að Mjóafirði sem rekinn hefur verið í heimahúsi á staðnum.

Ákvörðunarorð

Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir beiðni Íslandspósts hf., dags. 26. janúar 2012, um heimild til að loka þeirri póstafréttastofnun sem rekin hefur verið í Mjóafirði í heimahúsi á staðnum.

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.

Reykjavík, 31. maí 2012

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson