



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

### Ákvörðun nr. 1/2017

## Samþykki hækkunar á gjaldskrá bréfa innan einkaréttar

### I.

#### Erindi Íslandspósts ohf.

##### 1.

Með bréfi, dags. 9. desember 2016, sem barst Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) þann 13. desember sl., sendi Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) inn erindi um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar (0-50 gr.), sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu nr. 19/2002. ÍSP fór fram á samþykki PFS á hækkun á þeim gjaldskrám sem tilheyra einkarétti sem hér segir:

A: hækkar úr 175 kr. í 200 kr.

B: hækkar úr 160 kr. í 180 kr.

AM: hækkar úr 135 kr. í 150 kr.

BM: hækkar úr 114 kr. í 126 kr.

ÍSP áformaði að breytingin tæki gildi þann 1. janúar 2017, eða um leið og samþykki PFS lægi fyrir og reiknaði félagið með að tekjuauki yrði 320 millj. kr. á árinu 2017 næði hækkunin fram að ganga.

Til stuðnings erindi fyrirtækisins um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar vísaði ÍSP í eftirfarandi gögn og skýringar, sbr. leiðbeiningar sem PFS sendi með bréfi, dags. 6. janúar 2015. Hér fyrir neðan verður gerð grein fyrir rökstuðningi ÍSP sem fylgdi hverjum lið hér að neðan eftir því sem ástæða er til.

1. *Ársreikningur (samstæða) fyrir árið 2015.*
2. *Kostnaðarþókhald (afkomulíkan) fyrir árið 2015.*
3. *Nýjasta árshlutauppgjör (samstæða) fyrir janúar til september 2016.*
4. *Útkomuspá ársins 2016 (samstæða).*

Í erindinu kom fram að fjallað hefði verið um áætlunina á fundi stjórnar ÍSP þann 28. nóvember sl. Í áætlun ársins 2017 hafi verið tekið tillit til hækkunar á launakostnaði í samræmi við

gildandi kjarasamninga sem gerðar voru á árinu 2016 og áætlunar um magnminnkun einkaréttar pósts á milli áráanna 2016 og 2017, auk hækkunar annarra þátta.

#### *5. Umfjöllun Íslandspósts um helstu breytingar frá síðasta erindi um verðbreytingar*

Við gerð áætlana fyrir árið 2016 var gert ráð fyrir um 6% magnminnkun bréfa innan einkaréttar. Það sem af er ári er magnminnkun hins vegar tæplega 7% og er nú gert ráð fyrir að það verði niðurstaða ársins. Gert er ráð fyrir að magnminnkun milli áráanna 2016 og 2017 verði um 6% og er gert ráð fyrir að magn innan einkaréttar verði um 22,9 millj. stk. á árinu 2017.

Jafnframt gerir ÍSP ráð fyrir að aukinn kostnaður vegna áhrifa kjarasamninga sem tóku gildi á árinu 2016 og hafa áhrif á kostnað vegna bréfa innan einkaréttar, verði um 100 millj. kr. hærri á árinu 2017 miðað við árið 2016. Einnig að annar kostnaður hækkaði á milli ára um rúmlega 50 millj. kr. innan einkaréttar.

6. *Sérgreindur rekstrarreikningur fyrir árið 2015.*
7. *Sérgreindur rekstrarreikningur fyrir rekstraráætlun ársins 2017.*
  - *Sendur síðar*
8. *Yfirlit yfir afkomu einstakra þjónustuflokka fyrir árið 2015.*
9. *Yfirlit yfir afkomu einstakra þjónustuflokka fyrir útkomuspá ársins 2016.*
  - *Sendur síðar*
10. *Yfirlit yfir magn og tekjur einkaréttar það sem af er árinu 2016.*
11. *Spá um magn- og tekjuþróun einkaréttar 2016 og 2017.*
12. *Um fækkun dreifingardaga og fl.*

Þá tiltók ÍSP að þann 1. apríl 2016 var dreifingardögum í sveitum fækkað og í áætlunum ársins 2017 er gert ráð fyrir því að kostnaðarlækkun því tengdu komi að fullu fram.

Ennfremur hafi á árinu 2016 verið tekin í notkun ný rafhjól sem leiði til hagræðingar í bréfadreifingu og mun þeirrar hagræðingar gæta að fullu á árinu 2017. Jafnframt leiði breytingar á fyrirkomulagi afgreiðslu á Eskifirði, Ólafsfirði og Vogum til nokkurrar hagræðingar á árinu 2017. Sífelld er horft til möguleika til hagræðingaraðgerða og kostnaðarlækkana og gera má ráð fyrir að einhver ný tækifæri skapist til þess á árinu 2017 auk þess sem hér er talið upp. Að mati ÍSP er hins vegar ljóst að hagræðingarmöguleikum innan þess þjónusturamma sem fyrirtækið býr við fer fækkandi.

Þá bendir ÍSP á að eins og fram komi í rekstraráætlunum félagsins, fskj. 2 er ljóst að afkoma ársins, eftir að tekið hefur verið tillit til verðhækkana innan einkaréttar sem erindi þetta felur í sér, er ekki ásættanlegt og nægir ekki til að félagið geti endurnýjað rekstrarfjármuni eða staðið við skuldbindingar sínar. Því er nauðsynlegt að leita leiða til að auka tekjur eða lækka kostnað um 200-300 millj. kr. og verður það eitt af meginverkefnum ársins 2017 að komast að niðurstöðu þar um.

#### *13. Breytingar á öðrum verðskrá,*

Við gerð rekstraráætlun ársins 2017 er gert ráð fyrir að tekjur utan einkaréttar hækki um [...] % vegna verðbreytinga, eða í samræmi við kostnaðarlækkunir. Tekjuauki vegna liða þar sem er magnaukning og vegna breytts fyrirkomulags er að auki áætlaður um [...] % þar sem það á við en allt að [...] % vegna smærri liða. Í samræmi við reynslu undanfarinna missera er gert ráð fyrir magnminnkun í nokkrum tekjulíðum, s.s. í þyngri bréfum, rekjanlegum bréfum innanlands, birtingarþjónustu o.fl. Gert er ráð fyrir að heildartekjur ÍSP aukist um [...] % milli áráanna 2016 og 2017 og er þá gert ráð fyrir að verðhækkun skv. erindi þessu nái fram að ganga.

## 2.

### *Frekari rökstuðningur ÍSP*

ÍSP bendir á að gert sé ráð fyrir því að tekjuauki á árinu 2017 verði um 320 millj. kr. náí breytingar erindi þessa fram að ganga. Gert er ráð fyrir að 170 millj. kr. þurfi vegna tekjutaps tengdu magnminnkun á árinu 2017, að um 100 millj. kr. séu vegna launabreytingar og að um 50 millj. kr. kostnaðarhækkun verði vegna annarra liða. Af þessu megi sjá að einungis er farið fram á verðbreytingar sem stafa af tekjutapi tengdu magnminnkun og vegna kostnaðarbreytinga. Önnur mál og óvissa tengd starfsumhverfi ÍSP ættu því ekki að hafa áhrif á niðurstöðu PFS varðandi erindi þetta.

Jafnframt taldi ÍSP ekki unnt að bíða með verðákvörðanir innan einkaréttar þar til niðurstöður ársins 2016 liggja fyrir því ef það væri gert er aldrei hægt að mæta kostnaðar- eða tekjubreytingunum tengdum einkarétti í upphafi árs með verðbreytingum og þeim hluta kostnaðarauka eða tekjutaps vegna magnminnkunar verður þá ekki mætt með auknum tekjum. Að mati ÍSP gengur slíkt fyrirkomulag ekki.

## II.

### **Málsmeðferð**

#### 1.

#### *Beiðni um viðbótarupplýsingar*

Með bréfi, dags 14. desember 2016, óskaði PFS m.a. eftir upplýsingum í tengslum við þær breytingar sem orðið höfðu við fækkun dreifingardaga í dreifbýli, þar sagði eftirfarandi:

*„Með ákvörðun PFS nr. 34/2015, var ÍSP heimilað að fækka dreifingardögum í dreifbýli til um 7000 heimila og tók breytingin gildi 1. apríl 2016. Áætlað var að sparnaður ÍSP vegna breytinga á tíðni dreifingar í dreifbýli gæti numið um 200 millj. kr. á ári. Um leið er sá sparnaður til þess fallinn að halda aftur af verðhækkunum innan einkaréttar og stuðla að sjálfbærni þjónustu ÍSP til framtíðar. Með ákvörðuninni var þannig létt umtalsvert á hinni svokölluðu alþjónustubyrði ÍSP, sem einkaréttinum er ætlað að bera, sbr. ákvörðun PFS nr. 17/2015 og sbr. úrskurður úrskurðarnefndar nr. 7/2015 þar sem ákvörðun PFS var staðfest.*

*Í ljósi þess, að hér er um töluverðar hækkanir að ræða sem farið er fram á af hálfu ÍSP á gjaldskrá félagsins innan einkaréttar, þá kallar PFS eftir skýringum frá ÍSP, með vísun í viðeigandi skýringargögn, hvar sparnaður vegna færri dreifingardaga í dreifbýli birtist í bókhaldi fyrirtækisins innan einkaréttar. Að mati PFS skýra þau gögn sem PFS hefur undir höndum ekki nægjanlega vel hvar þessi minnkun á alþjónustubyrði ÍSP birtist í útkomuspá félagsins fyrir árið 2016 og í áætlun ársins 2017, auk skiptingar framangreinds sparnaðar á milli einkaréttar og samkeppni í alþjónustu.*

*Til hliðsjónar er rétt að vekja hér athygli á lið 9 í kafla III í ákvörðun PFS nr. 34/2015, þar sem sú skylda var lögð á ÍSP að taka saman endanlegan kostnað sem sparast við breytingarnar og gera PFS grein fyrir honum þegar breytingarnar hafa tekið gildi og reynsla er komin á þær.“*

Jafnframt var óskað eftir eftirfarandi viðbótarupplýsingum:

- *„Forsendur og útreikningar á áætluðum 320 millj. kr. tekjuauka innan einkaréttar á árinu 2017.*

- Forsendur og útreikningar á 170 millj. kr. tekjulækkun vegna magnminnkunar.
- Forsendur og útreikningar á 100 millj. kr. hækkun launaliðar einkaréttar. Jafnframt fylgi skýringar vegna [...]% hækkunar heildar launakostnaðar í áætlun félagsins.
- Forsendur og útreikningar vegna 50 millj. kr. kostnaðarhækkun.
- Sérgreindur rekstrarreikningur; m.v. áætlun ársins 2017 (sbr. 7 tl.).
- Sérgreindur rekstrarreikningur; m.v. útkomuspá ársins 2016 (sbr. 9 tl.).
- Yfirlit yfir verðbreytingar í samkeppnisrekstri innan alþjónustu á árinu 2016.“

## 2.

### Svar Íslandspósts

Með bréfi, dags. 22. desember 2016, barst svar ÍSP.

Um fækkun dreifingardaga í dreifbýli kom eftirfarandi fram:

„Þann 1. apríl sl. var dreifingardögum í dreifbýli fækkað í samræmi við ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 34/2015. Meðfylgjandi á fylgiskjali nr. 4 er stutt samantekt um breytinguna sem fjallað var um á stjórnarfundum Íslandspósts þann 28. nóvember sl. Þær fjárhæðir sem þar koma fram eiga einungis við þann hluta kostnaðar sem tilheyrir verktakahluta kostnaðarins (um [...]% af kostnaði við landpóstadreifingu) en lækkun kostnaðar vegna eigin starfsmanna félagsins sem sinna verkefnum landpósta er metin sambærileg. Þann hluta kostnaðarlækkunar sem tilheyrir stafsmönnum Íslandspósts er erfiðara að meta með nákvæmni þar sem um er að ræða starfsmenn sem sinna öðrum störfum samhliða og í einhverjum tilvikum hefur umfang þeirra starfa aukist þannig að kostnaður hefur af þeim sökum flust til en ekki fallið niður. Við gerð kostnaðarlíkans fyrir árið 2016 verður tekið tillit til mögulegrar breytinga vegna þessa. Jafnframt höfðu á árinu 2015 verið gerðar nokkrar breytingar á landpóstakerfinu til hagræðingar, án þess að dreifingardögum væri fækkað, þannig að hluti af þeirri kostnaðarlækkun sem áætluð var að fylgdi breytingunni var komin fram strax á árinu 2015 og í upphafi árs 2016, þ.e. áður en breytingin kom til framkvæmda þann 1. apríl sl.

Í sundurgreindum rekstrarreikningi er kostnað vegna landpósta að finna undir liðnum „Beinn rekstrarkostnaður“ en þar undir er liðurinn „Póstflutningar“ en kostnaður við landpósta er hluti af þeim kostnaði.

Á fylgiskjali nr. 5 er að finna upplýsingar úr bókhaldi félagsins varðandi kostnað við verktakahluta landpósta en þann kostnað er að finna á sérlykli í bókhaldi félagsins (#730160“landpóstar“).

Auk ofangreindra skýringa lagði ÍSP fram eftirtalin gögn:

- Samantekt á forsendum og útreikningum á áætluðum tekjuauka að fjárhæð 320 millj. kr. (fskj. nr. 6.).
- Útreikninga á 172 millj. kr. tekjutapi vegna magnminnkun (fskj. nr. 7.).
- Útreikningar á launakostnaði vegna einkaréttar. (fskj. nr. 6).
- Útreikningar vegna 53 millj. kr. kostnaðarhækkana vegna annars en launa
- Sérgreindan rekstrarreikning m.v. áætlun ársins 2017. (fskj. nr. 8).
- Sérgreindur rekstrarreikningur m.v. útkomuspá ársins 2016. (fskj.9).

Jafnframt upplýsti ÍSP um að bréf utan einkaréttar, hafi hækkað um 8-9% á árinu, rekjanleg bréf um 1-24% og bréf til útlanda um 7-25%. Blöð og tímarit innanlands hafi hækkað um 8-9% og til útlanda um 9-36%. Einnig höfðu orðið hækkanir á ýmissi viðbótarþjónustu hjá fyrirtækinu.

### 3.

#### *Frekari upplýsingar*

*Með tölvupósti, dags. 29. desember 2016, óskaði PFS eftir frekari skýringum í tengslum við fækkun dreifingardaga í dreifbýli, en í tölvupósti PFS kom eftirfarandi fram:*

*„Áður en PFS getur tekið erindið til endanlegrar afgreiðslu óskar stofnunin eftir nánari skýringum á því hvernig ÍSP reiknar út og bókfærir þann sparnað sem orðið hefur á alþjónustubyrði félagsins, sem rekja má til ákvörðunar PFS nr. 34/2015, um fækkun dreifingardaga í dreifbýli.*

*Þó að ekki sé um stórar fjárhæðir að ræða í heildarsamhenginu, þá telur stofnunin engu að síður mikilvægt að sá sparnaður sem þar fékkst fram, að óumdeilt sé að hann komi einkaréttinum til „góða“ í þeim skilningi að hann lækki þann kostnað sem bókfærður hefur verið á einkaréttinn vegna alþjónustu.*

*Nánar tiltekið er um eftirfarandi atriði að ræða:*

*Beinan rekstrarkostnað (þ.m.t. póstflutningar) skv. sérgreindum rekstrarreikningi, þá fáum við ekki betur séð en að sparnaður einkaréttar vegna lækkun á kostnaði vegna landpósta sé vanmetinn í útkomuspá 2016 og áætlun félagsins 2017. Byggt er á skiptingu 2015 við skiptingu kostnaðar á milli einkaréttar og samkeppnisvara undir liðnum beinn rekstrarkostnaður, en skipting 2015 tekur ekki tillit til sparnaðar vegna fækkun dreifingardaga.*

*Miðað við 170 millj. kr. árlegan sparnað vegna breytingu á dreifingu landpósta í dreifbýli þá ætti sparnaður einkaréttar að vera 74% af þeirri fjárhæð en ekki 46% eins og miðað er við í sérgreindum rekstrarreikningunum.*

*Þetta þýðir að lækka þarf þá fjárhæð sem ÍSP tilgreinir vegna „annarra liða“ í hækkunarbeiðninni. (Beinn rekstrarkostnaður einkaréttar lækkar en samkeppnisvörur hækka á móti).“*

### 4.

#### *Viðbótaskýringar ÍSP*

Með bréfi, dags. 30. desember 2016, sendi ÍSP inn breytingar á erindi fyrirtækisins, dags. 9. desember, sbr. viðbótarskýringar félagsins, dags. 22. desember 2016. Sú breyting var gerð að óskað var eftir að A- flokkur hækkaði í 195, í stað hækkunar upp í 200 kr., sem áður hafði verið farið fram á. Engar breytingar voru gerðar á einingarverði sem tilheyrði öðrum flokkum innan einkaréttar.

Þá tiltók félagið að tekjuauki félagsins vegna þessara breytinga yrði 311 millj. kr. á árinu 2017 næði breytingin fram að ganga.

Síðan sagði:

„Jafnframt hafa fylgiskjöl nr. 6, 8 og 9 verið uppfærð. Breytingarnar felast í því að kostnaður vegna landpósta hefur nú verið aðgreindur frá öðrum beinum rekstrarkostnaði í sérgreindum rekstrarreikningum (fskj. 8 og 9) og er nú í sérlínu í þeim yfirlitum. Ástæða þessara breytinga er sú að kostnaður vegna landpósta sker sig úr öðrum beinum rekstrarkostnaði að því leyti að stærra hlutfall hans tilheyrir einkarétti en öðrum vörum. Því gætir hagræðingar, tengdri fækkun dreifingardaga í sveitum, meira í þjónustu innan einkaréttar en utan hans. Skiptihlutföllum kostnaðar landpósta hefur því verið breytt m.t.t. þess í sérgreindum rekstrarreikningum fyrir útkomuspá ársins 2016 og áætlun 2017.“ Með tölvupósti, dags. 3. janúar 2017, óskaði PFS eftir frekari skýringum í tengslum við áætlaða hækkun á öðrum rekstrarkostnaði milli árana 2016 og 2017. Fram kom hjá PFS að hagræði í landpóstadreifingu hefði orðið meira á árinu 2016 en reiknað hafði verið með í verðákvörðun nr. 35/2015, auk þess sem áætluð hækkun einstakra liða annars rekstrarkostnaðar þörfnuðust nánari skýringa.

Með tölvupósti, dags. 16. janúar sl., barst svar ÍSP þar sem erindi, dags. 30. desember 2016, var áréttað. Fram kom hjá ÍSP að til viðbótar áður framkomnum skýringum og rökstuðningi lægi nú ljóst fyrir að magnminnkun ársins 2016 hefði orðið meiri en gert hefði verið ráð fyrir og áætlun 2017 byggði á. ÍSP gerði ráð fyrir meiri magnminnkun en samkvæmt eldri spám. Endurskoðuð áætlun ársins 2017 gerði nú ráð fyrir minna magni á árinu en fyrri hækkunarbeiðni, en 1% frávik í áætluðu magni orsakaði nálægt 30 millj. kr. lækkun tekna á ári. Fram kom einnig að 2% lækkun á öðrum kostnaði orsakaði um 8 millj. kr. á ári.

### III.

#### Forsendur og niðurstaða

##### 1.

##### Almennt

Megin rökstuðningur ÍSP fyrir þeim hækkunum, sem fyrirtækið fer hér fram á byggir í megindráttum á áætlunum félagsins um magnminnkun á bréfum innan einkaréttar og auknum launakostnaði vegna kjarasamninga á árinu 2017.

Við yfirferð PFS á beiðnum ÍSP um hækkun á gjaldskrá fyrir einkarétt þá byggir PFS á forsendum og niðurstöðum í ákvörðun sinni nr. 16/2012 og vísar þá sérstaklega til viðauka C með ákvörðuninni. Jafnframt er byggt á ákvörðun PFS nr. 18/2013, um úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspósts. Fram kemur í ákvörðun PFS nr. 16/2012<sup>1</sup> að í útreikningi á einingarverðum innan einkaréttar skuli ÍSP byggja á kostnaðarbókhaldi félagsins hverju sinni. Byggja skuli á afkomu síðast liðins árs, en heimilt er að taka tillit til áætlunar um magnþróun og fyrirsjáanlegra breytinga á kostnaði, s.s. vegna kjarasamninga.

Í ljósi þess að gjaldskrá fyrir alþjónustu, en einkaréttur fellur þar undir, skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði, að þá telur PFS rétt að rekja í stuttum máli hvernig regluverkið ætlast til að ÍSP geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár félagsins innan einkaréttar. Slíkt er grundvöllur fyrir því að PFS sé tækt að samþykkja þær beiðnir sem félagið leggur fram um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Eðli málsins samkvæmt að þá getur PFS ekki fallist á beiðnir félagsins um hækkun, nema að tiltekin skilyrði hafi verið uppfyllt. Undirliggjandi er

<sup>1</sup> Sjá einnig úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2012.

það sjónarmið að gjaldskrá félagsins innan einkaréttar skal grundvallast á kostnaðarbókhaldi félagsins.

Samkvæmt 18. gr. reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda bar póstrekendum að hefja færslu bókhaldsgagna í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar eigi síðar en hinn 1. janúar 2006.

Við ákvörðun gjaldskrár ÍSP innan einkaréttar er m.a. byggt á eftirfarandi forsendum:

- Kostnaðarbókhaldi sem félagið færir, sbr. 18. gr. laga nr. 19/2012 um pósthjónustu og reglugerð um bókhaldslega aðgreiningu nr. 313/2005, sbr. ákvörðun PFS nr. 18/2013 þar sem þessi skylda var útskýrð og útfærð með ítarlegum hætti.
- Fjölda bréfa innan einkaréttar á hverjum tíma, sem og áætlana um magnþróun innan einkaréttar.
- Fyrirsjáanlegum breytingum á kostnaði, s.s. vegna kjarasamninga.

Eins og fram kemur í rökstuðningi ÍSP er krafa félagsins um hækkun á gjaldskrá einkaréttar sem hér er til umfjöllunar byggð á áætlaðri fækkun bréfa innan einkaréttar, hækkun launakostnaðar í samræmi við kjarasamninga, auk hækkunar annars kostnaðar.

## 2.

### *Bókhaldslegur aðskilnaður og kostnaðarbókhald*

Samkvæmt 3. tl. 18. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, skal PFS tryggja að bókhald rekstrarleyfishafa samræmist reglugerð nr. 313/2005 og skal það staðfest opinberlega. Jafnframt kemur fram í 1. tl. sömu lagagreinar að:

*„Rekstrarleyfishafar skulu í bókhaldi greina kostnað og tekjur vegna alþjónustu frá annarri þjónustu. Rekstrarleyfishafi, sem falinn er einkaréttur ríkisins, sbr. 11. gr., skal í bókhaldi sínu aðgreina annars vegar tekjur og kostnað fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir einkaréttinn og hins vegar aðra alþjónustu. Póstrekendur sem stunda einnig leyfisskylda starfsemi á öðru sviði skulu greina kostnað og tekjur vegna póstarstarfsemi sinnar frá öðrum kostnaði og tekjum.“*

Nánar er gerð grein fyrir kostnaðarbókhaldi og bókhaldslegum aðskilnaði ÍSP í ákvörðun PFS nr. 18/2013 um bókhaldslegan aðskilnað og kostnaðarbókhald Íslandspósts.

Þegar PFS yfirfer beiðni ÍSP um hækkun á gjaldskrá fyrir einkarétt, nú eins og áður, byggir stofnunin á forsendum sem m.a. komu fram í ákvörðun stofnunarinnar nr. 16/2012 og bendir þá einkum á viðauka C með ákvörðuninni. Fram kom í ákvörðun PFS að í útreikningi á einingarverðum innan einkaréttar skyldi ÍSP byggja á kostnaðarbókhaldi félagsins hverju sinni. Byggja skyldi á afkomu síðast liðins árs, en heimilt væri að taka tillit til áætlunar um magnþróun og fyrirsjáanlegra breytinga á kostnaði, s.s. vegna kjarasamninga.

Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 18/2013 „Úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspóst ohf.“ að þá taldi PFS að kostnaðarbókhald ÍSP byggði í megindráttum á viðurkenndri aðferðarfræði í samræmi við ákvæði laga nr. 19/2002 um pósthjónustu og reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekenda.

PFS leitast við í ákvörðunum um gjaldskrá að jafna tekjum á móti gjöldum hverju sinni. Í því skyni er miðað við nýjustu raunupplýsingar um tekjur, kostnað, magn o.fl. ásamt áætlun viðkomandi árs. Á sama tíma þarf að hafa í huga ákvæði póstlaga um að gjaldskrá skuli taka mið af raunkostnaði hverju sinni ásamt hæfilegum hagnaði. Ákvarðanir PFS taka mið af þeim upplýsingum og gæðum þeirra sem ÍSP leggur fram og ber ábyrgð á hverju sinni, svo og tímasetningum umsókna.

Í ákvörðun PFS nr. 18/2013, kom m.a. fram að kostnaðarbókhald og bókhaldslegur aðskilnaður ÍSP byggði í meginatriðum á viðurkenndri aðferðarfræði í samræmi við ákvæði 18. gr. laga nr. 19/2002 og reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekkanda. Frá því að ákvörðun PFS nr. 18/2013 var birt hefur stofnunin gefið út þrjár yfirlýsingar þar sem bókhaldsleg aðgreining ÍSP er staðfest, þann 30. júní 2015 þar sem staðfest var endanlega bókhaldslegur aðskilnaður fyrir árin 2011 og 2012, yfirlýsing, dags. 4. mars 2016, þar sem staðfest var bókhaldslegur aðskilnaður fyrir árin 2013 og 2014 og nú síðast yfirlýsing dags, 8. desember 2016, þar sem staðfest var bókhaldsleg aðgreining fyrir árið 2015. Í gjöldum einkaréttar er meðtalinn sá kostnaður sem einkarétti er heimilt að greiða niður vegna alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt, í samræmi við 2. másl. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu. Á það sérstaklega við um kostnað vegna útburðar í dreifbýli og rekstur afgreiðslunets eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 17/2015.

Miðað við þetta umfang alþjónustubyrðar félagsins dró stofnunin þá ályktun að gjaldskrá ÍSP innan einkaréttar hafi verið eðlileg og að tekjur félagsins af einkarétti á árinu 2013 hefðu staðið undir alþjónustubyrði félagsins.

Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 7/2015 var ákvörðun PFS nr. 17/2015 staðfest. Þetta þýðir að þær forsendur sem PFS taldi að ætti að leggja til grundvallar við mat á alþjónustubyrði ÍSP eru þar með staðfestar.

Þá er einnig rétt að geta hér ákvörðunar PFS nr. 34/2015, þar sem ÍSP var heimilað að fækka dreifingardögum í dreifbýli þar sem tiltekna aðstæður væru fyrir hendi í samræmi við reglugerð nr. 868/2015 um breytingu á reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003. Eins og fram kemur í kafla II óskaði PFS eftir nánari upplýsingum um hvernig það hagræði sem áætlað var að fengist með breytingunum birtist í bókhaldi fyrirtækisins, einkum þeim hluta þess sem tilheyrði einkarétti. En tilgangurinn með breytingum á reglugerðinni var m.a. að minnka þá fjárhagslegur byrði sem hvíldi á ÍSP vegna alþjónustu, sem og að bregðast við breytingum sem helguðust af minnkandi eftirspurn eftir þjónustu ÍSP. Í svari fyrirtækisins kemur m.a. fram að sá sparnaður sem tilheyrði einkaréttinum væri um 170 milljónir á ári.

Ofangreindur sparnaður er að mestu í samræmi við þær forsendur sem gengið var út frá í ákvörðun PFS nr. 35/2015 en hækkunarþörf einkaréttarins á árinu 2016 hefði verið meiri ef ekki hefði komið til þeirra aðgerða, sem fólust í breytingum á reglugerðinni að því er varðaði undantekningar frá dreifingu alla virka daga ef tiltekin skilyrði væru fyrir hendi, sbr. og fskj. 9, sundurgreining í samræmi við útkomuspá ársins 2016 sem og áætlun ársins 2017, en þar kemur m.a. fram að sá kostnaður sem tilheyrir einkaréttinum og færður er á landpósta hefur lækkað umtalsvert frá árinu 2015.



### 3.

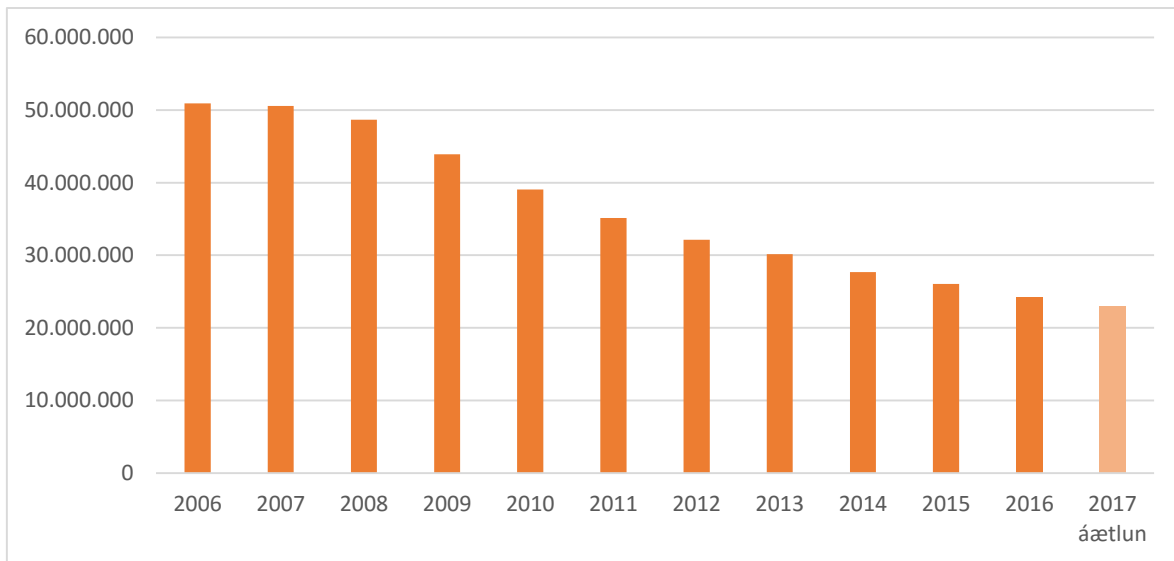
#### *Magnþróun*

Eins og fram kemur í erindi ÍSP þá áætlað félagið að magn ársins 2017 minnki úr 24,2 milljónum bréfa í 22,9 milljón bréf innan einkaréttar eða sem nemur um 1,3 milljónum bréfa frá árinu 2016, sem samsvarar 6% minnkun á magni á milli árunum.

Magnminnkun ársins 2016 nam 7,14% en áætlanir gerðu ráð fyrir 6% samdrætti á árinu.

Myndin hér að neðan sýnir hvernig þróunin hefur verið í fjölda bréfa innan einkaréttar frá árinu 2006, magn fyrir 2017 byggir á áætlun ársins.

*Mynd 1 - Fjöldi bréfa 0 - 50 gr., árin 2006 – 2017*



Heimild: Íslandsþóstur.

### 4.

#### *Launakostnaður*

Fram kemur í erindi ÍSP að reiknað er með að launakostnaður einkaréttar hækki um 100 millj. kr. á milli árunum 2016 og 2017 eða sem nemur um 5%, en laun og launatengd gjöld eru um 70% af rekstrargjöldum einkaréttar. Hækkunin skýrist af 4,5% hækkun launataxta í maí 2017 í samræmi við gildandi kjarasamninga, auk þess sem áhrifa af hækkun kjarasamninga á árinu 2016 koma fram af fullum þunga á árinu 2017. Jafnframt hækkar mótgreiðsla í lífeyrissjóð um 1,5% á árinu 2017. Samkvæmt kjarasamningum er einnig gert ráð fyrir hækkunum á launatöxtum á árunum 2018.

### 5.

#### *Annar rekstrarkostnaður*

Gert er ráð fyrir að hækkun annars rekstrarkostnaðar innan einkaréttar nemi um 39 millj. kr. á milli árunum 2016 og 2017. Ýmsir kostnaðarliðir hækka en á móti komi sparnaður vegna hagræðingaraðgerða. Þar vegur þýngst reglugerð nr. 868/2015 um breytingu á reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003 skapar tækifæri fyrir ÍSP að ná fram sparnaði í landpóstadreifingu með fækkun útburðardaga. Með ákvörðun PFS nr. 34/2015 heimilaði stofnunin ÍSP að breyta dreifingu pósts úr daglegum útburði í annan hvern dag í

dreifbýli sem dreift er til með landpóstum hjá 6.931 heimilum. Við breytinguna eru það um 5% heimila landsins sem ekki fá dreifingu alla virka daga. Heildarsparnaður nam 140 millj. kr. árinu 2016, þar af rúmlega 100 millj. kr. innan einkaréttar, en breytingarnar tóku gildi frá og með 1. apríl 2016. Til viðbótar er áætlaður sparnaður ársins 2017 tæplega 30 millj. kr., þar af einkaréttur um 20 millj. kr. ÍSP áætlað að heildarsparnaður vegna þessara breytinga nemi um 170 millj. kr. á ársgrundvelli, þar af rúmlega 120 millj. kr. innan einkaréttar.

## 6.

### *Önnur atriði*

Í kafla I. 2, þar sem vikið er stuttlega að öðrum rökstuðningi ÍSP, heldur félagið því fram að verðbreytingar stafi af tekjutapi tengdu magnminnkun og vegna kostnaðarbreytinga. Síðan segir eftirfarandi: „Önnur mál og óvissa tengd starfsumhverfi ÍSP ættu því ekki að hafa áhrif á niðurstöður PFS varðandi erindi þetta.“ PFS er ekki alveg ljóst til hvaða mála ÍSP er hér að vísa til, alla vega er ljóst að engin mál eru í gangi innan stjórnarsýslunnar í dag, sem geta haft bein eða óbein áhrif á kostnaðargrunn ÍSP innan einkaréttar. Með ákvörðun PFS nr. 17/2015 var aðferðarfræði ÍSP við útreikninga á alþjónustubyrði félagsins hafnað í grundvallaratriðum. Þessi ákvörðun var síðan staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 7/2015. Jafnframt hefur félagið fengið heimild til að fækka dreifingardögum í dreifbýli, sbr. ákvörðun PFS nr. 34/2015.

Jafnframt kemur fram í erindi ÍSP, að samkvæmt rekstraráætlunum er að mati félagsins ljóst að afkoma ársins verði ekki ásættanlegt þrátt fyrir þessa hækkun einkaréttar og að hún nægi ekki til að félagið geti endurnýjað rekstrarfjármuni eða staðið við skuldbindingar sínar. Vegna þessarar athugasemdar vill PFS benda á að fyrirtækið hefur á undanförunum árum fengið bætt í gegnum hækkun á gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar, alla magnminnkun innan einkaréttar sem orðið hefur, sem og aðrar kostnaðarhækkanir, sem orðið hafa t.d. launahækkanir. Að mati PFS er það því ekki gjaldskrá innan einkaréttar, sem hefur staðið í vegi fyrir því að félagið geti endurnýjað rekstrarfjármuni sína eða staðið við skuldbindingar sínar, eins og virðist vera gefið í skyn af hálfu ÍSP. Auk þess sýnir niðurstaða bókhaldslegu aðgreiningar ÍSP að afkoma einkaréttar hefur verið viðundandi á undanförunum árum. ÍSP verður því einnig að horfa til annarra þátta þegar kemur að hagræðingu í tengslum við þjónustu fyrirtækisins, en það sem tilheyrir alþjónustu og þar með gjaldskrá innan einkaréttar, enda lítur PFS svo á gjaldskráin í dag beri það óhagræði sem lýst af alþjónustunni, sbr. ákvörðun PFS nr. 17/2015, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar nr. 7/2015.

Vegna athugasemda ÍSP um gildistöku verðbreytinga, og að ekki sé unnt að bíða þar til niðurstöður ársins 2016 liggi fyrir. Telur PFS rétt að benda á að ÍSP hefur ávallt haft fullt forræði á hvenær fyrirtækið tekur ákvörðun um að óska eftir heimild til að hækka gjaldskrá innan einkaréttar, hækka aðrar gjaldskrár félagsins og/eða breyta skilmálum félagsins. Gjaldskrá innan einkaréttar þarf hins vegar samþykki PFS, áður en hún tekur gildi og það er ÍSP að sýna fram á að forsendur séu fyrir þeirri hækkun sem fyrirtækið fer fram á, á því tímamarki sem breytinganna er krafist.

7.

*Niðurstaða PFS um kröfu ÍSP um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar*

Í endurskoðuðu erindi sínu, dags. 30. desember 2016, ásamt viðbótarupplýsingum, dags. 16. janúar 2017, fór ÍSP fram á samþykki PFS fyrir eftirfarandi hækkunum á gjaldskrá einkaréttar:

A: hækkar úr 175 kr. í 195 kr.

B: hækkar úr 160 kr. í 180 kr.

AM: hækkar úr 135 kr. í 150 kr.

BM: hækkar úr 114 kr. í 126 kr.

Samtals nema framangreindar hækkanir um 11% miðað við vegið meðaltal eða sem samsvarar rúmlega 300 millj. kr. tekjuauka ef gengið er út frá nýjustu spá um magnþróun sem hér er lögð til grundvallar, sem er nokkuð lægri upphæð en upphaflega erindið hljóðaði um.

PFS byggir á þeim upplýsingum og forsendum sem koma fram í erindi ÍSP, auk frekari skýringa og gagna sem stofnun hefur aflað samhliða yfirferð á erindi ÍSP. Jafnframt er litið til fyrri ákvarðana PFS.

Eftirfarandi eru meginþættir sem PFS leggur til grundvallar við mat á erindi ÍSP um hækkun gjaldskrár einkaréttar:

- Gengið er út frá að magnþróun verði sú sem fram kemur í erindi ÍSP eða 6% magnmíkkun, sem nemur 172 millj. kr. tekjulækkun á ársgrundvelli m.v. óbreytta verðskrá.
- Að í samræmi við gildandi kjarasamninga hækki launakostnaður einkaréttar um 100 millj. kr. á árinu 2017 eins og fram kemur í erindi ÍSP.
- Að annar rekstrarkostnaður hækki um tæplega 40 millj. kr. milli áranna 2016 og 2017.

Ljóst er að gjaldskrá innan einkaréttar þarf að standa undir sér að teknu tilliti til fjármögnunar á alþjónustubyrði félagsins, sbr. lög þar um. Þegar ofangreindir liðir eru metnir heildstætt þá eru að mati PFS forsendur til staðar fyrir umræddri hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar. PFS gerir því ekki athugasemd við niðurstöðu ÍSP um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar, í endurskoðuðu erindi þann 30. desember 2016.

8.

*Samanburður gjaldskráa á Norðurlöndum<sup>2</sup>*

Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu eiga gjöld fyrir alþjónustu að vera almenningi viðráðanleg.

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á þjónustuframboði á Norðurlöndum. Sú breyting hefur t.d. orðið í Finnlandi að aðeins er í boði einn flokkur A-bréf (J+2). Þjónustuframboð hefur einnig breyst í Danmörku, lægsti þyngdarflokkur er nú 0-100 gr. en ekki 0-50 gr. eins og áður var. Heiti A-bréfsins hefur einnig verið breytt í „Quickbrev“, gjald fyrir það verið hækkað

---

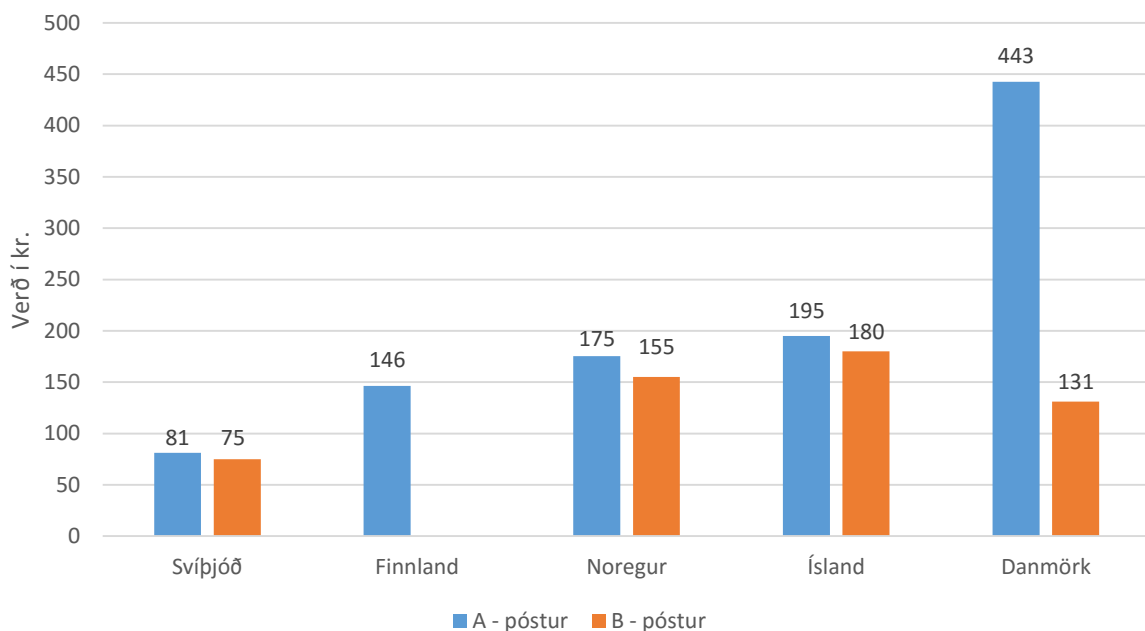
<sup>2</sup> Í samanburðinum miðar PFS við ódýrasta þyngdarflokk sem neytendum stendur til boða, en um getur verið að ræða 0-20 gr. eða 0-50 gr. í einstökum löndum. Einnig er horft til þess að um 90% af einkaréttarpósti á Íslandi var undir 20 gr. áður en 0-20 gr. og 21-50 gr. þyngdarflokkarnir voru sameinaðir í einn 0-50 gr. flokk þann 1. mars 2010.

umtalsvert, auk þess sem skylt er að afhenda það til dreifingar á pósthúsi. Við skoðun á samanburðinum er því nauðsynlegt að hafa þessar breytingar í huga.

Frá og með 1. janúar 2017 eru öll Norðurlöndin almennt með 5 daga dreifingu. Innifalið í gjaldskrá fyrir Noreg er 25% vsk., en enginn vsk. er lagður á 0-50 gr. póst á hinum Norðurlöndunum.<sup>3</sup> Að auki er einkaréttur á 0-50 gr. bréfum eingöngu til staðar á Íslandi.

Mynd 2 sýnir samanburð í krónum talið sem leiðir fram að ÍSP er næst dýrastur í verðlagningu á A pósti, en dýrastur í B pósti á Norðurlöndum.

Mynd 2 – Norrænn verðsamanburður<sup>4</sup>



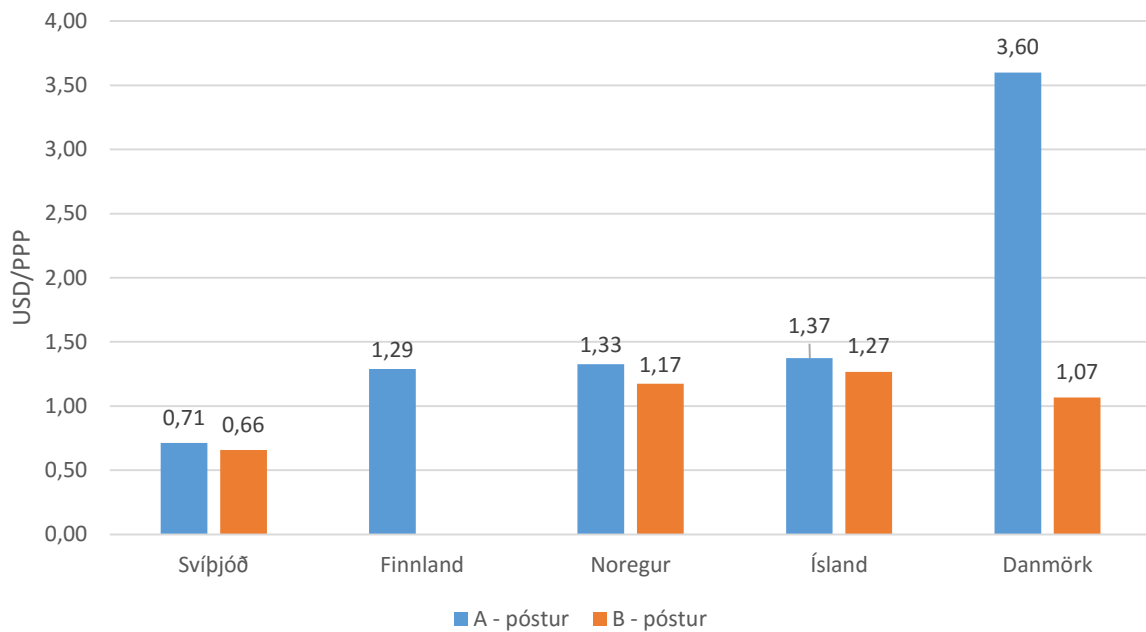
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Mynd 3 sýnir að ef gjaldskrá ÍSP er borin saman við sömu gjaldskrár miðað við jafnvirðisígildi, kemur í ljós að fyrirtækið er næst dýrast hvað varðar verðlagningu á A pósti en dýrastir í B pósti.

<sup>3</sup> Virðisaukaskattur var felldur niður í Svíþjóð þann 1. apríl 2016.

<sup>4</sup> Miðað er við meðaltal miðgengis viðkomandi gjaldmiðla fyrir mánuðina október til desember 2016 skv. Seðlabanka Íslands.

Mynd 3 - Norrænn verðsamanburður í US m.v. jafnvirðisígildi (PPP)<sup>5</sup>



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun/OECD.

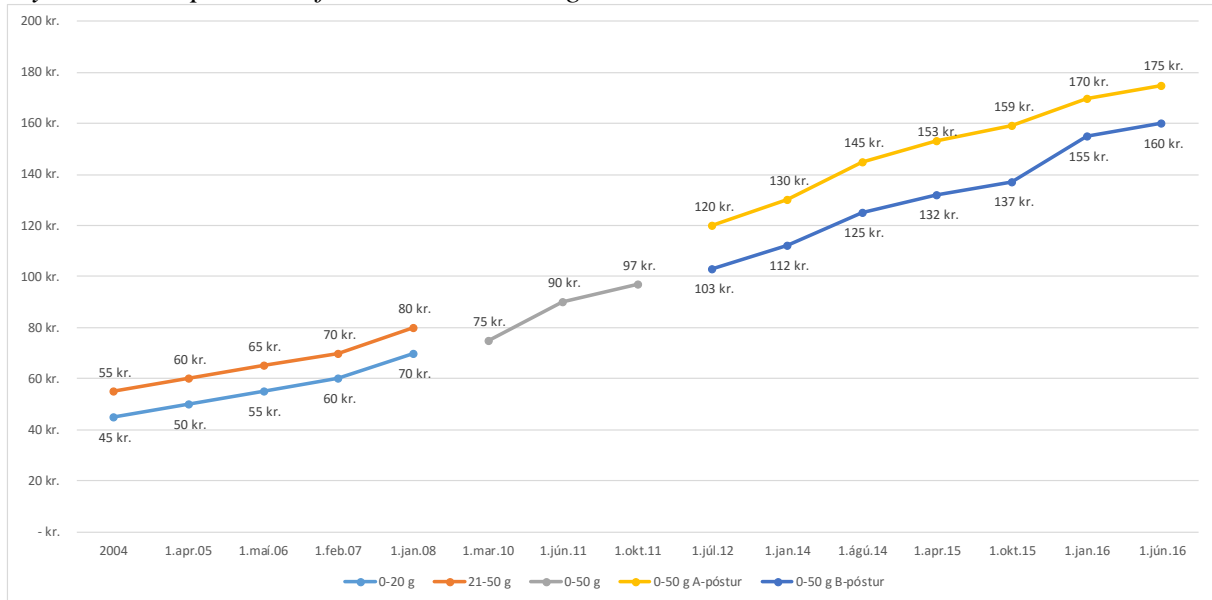
Eftir hækkun á gjaldskrá ÍSP þá sýnir framangreindur samanburður að verð fyrir bæði A og B póst eru með þeim hæstu í samanburði við önnur norræn lönd hvort sem horft er til samanburðar sem byggir á jafnvirðisígildi eða krónutölum. Hafa verður þó í huga að litlu munar í verðlagningu á milli Íslands, Noregs og Finnlands. Jafnframt er rétt að benda á hina miklu styrkingu krónunnar á undanförunum misserum.

<sup>5</sup> Jafnvirðisígildi (PPP), sýnir hve mikið þarf til að kaupa sama magn vöru og þjónustu í einstökum löndum.

## Verðþróun 2004 - 2016

Á mynd 4 má sjá yfirlit yfir verðþróun bréfa innan einkaréttar á tímabilinu 2004 til og með 1. júní 2016.

Mynd 4 - Verðþróun bréfa í einkarétti 0-50 gr.<sup>6</sup> 2004-2016

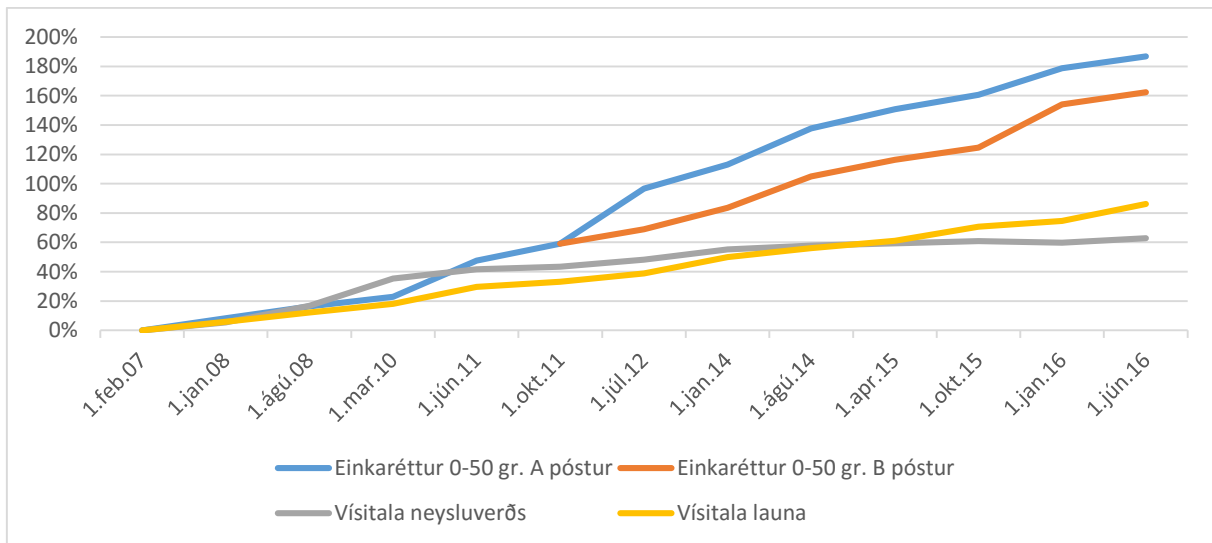


**Heimild:** Póst- og fjarskiptastofnun.

Ef litið er til verðþróunar á burðargjöldum á bréfum innan einkaréttar á tímabilinu frá 2007 til 2016, 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 þar sem verð bréfa hefur hækkað talsvert umfram hækkun framangreindra vísitalna, en á árunum 2007 til 2016 hækkaði gjaldskrá A pósts um 179% og B pósts um 154%. (Hér gætir m.a. áhrifa hinnar miklu magnminnkunar innan einkaréttar, en magnið minnkaði um 52% á árunum 2007 til 2016).

<sup>6</sup> Þar sem þyngdarglokkar 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 fyrr 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 þyngdarglokknum er margfaldað við verð á hverjum tíma.

Mynd 5 - Verðþróun bréfa í einkarétti 0-50 gr. m.v. vísitölu neysluverðs og launa 2007-2016



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

## 10. Samantekt

ÍSP er skylt að veita alþjónustu á grundvelli rekstrarleyfis, sem upphaflega var útgefið 3. desember 2007, en hefur síðan þá verið framlengt nokkrum sínum nú síðast með bréfi PFS, dags. 30. desember 2015. Rekstrarleyfið afmarkar alþjónustuskyldur ÍSP ásamt því að fela fyrirtækinu að fara með einkarétt ríkisins á dreifingu á póstsendingum undir 50 gr.

Samkvæmt 4. mgr., sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu nr. 19/2002, skal gjaldskrá félagsins innan einkaréttar, sem PFS er skylt að samþykkja, byggja á raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Til að tryggja að svo sé afhentir ÍSP stofnuninni árlega sundurliðaðar bókhalds- og fjármálaupplýsingar. Þetta er gert í samræmi við ákvæði 18. gr. laga nr. 19/2002 um póstpjónustu og reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekkanda.

Með ákvörðun PFS nr. 18/2013 lauk fyrstu heildstæðu yfirferð PFS á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi ÍSP. Í framhaldinu hefur PFS birt yfirlit vegna bókhaldslegs aðskilnaðar félagsins nú síðast með yfirlýsingu sem birt var þann 4. desember 2016. Niðurstaða stofnunarinnar hefur verið að kostnaðarbókhald og bókhaldslegur aðskilnaður ÍSP sé í samræmi við viðurkennda aðferðarfræði og ákvæði laga um póstpjónustu og fyrirnefnda reglugerð um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekkanda. Af þessu leiðir að verðgrundvöllur einkaréttar hjá ÍSP er í samræmi við áskilnað 4. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu, um að gjaldskrá taki mið af raunkostnaði ásamt hæfilegum hagnaði, sbr. 6. mgr. 16. gr. sömu laga.

Í gjöldum einkaréttar er meðtalinn sá kostnaður sem einkarétti er heimilt að greiða niður vegna alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt, í samræmi við 2. másl. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um póstpjónustu. Á það sérstaklega við um kostnað vegna útburðar í dreifibýli og rekstur afgreiðslunets eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 17/2015 um fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskyldna ÍSP. Með ákvörðun PFS nr. 34/2015 var dregið umtalsvert úr þeim alþjónustuskyldum sem hvíla á ÍSP þegar dreifing annan hvern virkan dag varð að meginreglu

í dreifbýli og á nokkrum minnstu þéttbýliskjörnum landsins. Án þeirrar aðgerðar væri gjaldskrá innan einkaréttar en hærri.

Í þeirri beiðni sem nú liggur fyrir er farið fram á að gjaldskrá félagsins innan einkaréttar hækki um 11% miðað við vegið meðaltal eða sem samsvarar rúmlega 300 millj. kr. tekjuaukningu á ársgrundvelli.

Með vísan til alls framangreinds, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, fellst PFS á þær forsendur sem fram koma í erindi ÍSP fyrir hækkun á gjaldskrá félagsins innan einkaréttar.

PFS byggir samþykki sitt á framlögðum gögnum ÍSP og öðrum upplýsingum sem fyrirtækið hefur lagt fram sem rökstuðning fyrir hækkun gjaldskrár innan einkaréttar, s.s. kostnaðarbókhald, reikningsskil og sundurliðun á einstökum tekju- og kostnaðarþáttum.

#### *Ákvörðunarorð*

**Með vísun til 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 samþykkir Póst- og fjarskiptastofnun erindi Íslandspósts ohf. um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar, sbr. erindi félagsins, dags. 9. og 30. desember 2016.**

**Fyrirtækinu er því heimilt að breyta gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar með eftirfarandi hætti:**

**A: hækkar úr 175 kr. í 195 kr.**

**B: hækkar úr 160 kr. í 180 kr.**

**AM: hækkar úr 135 kr. í 150kr.**

**BM: hækkar úr 114 kr. í 126 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, 19. janúar 2017*

---

f.h. forstjóra Björn Geirsson

---

Friðrik Pétursson