

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála

Þann 12. júní 2006 er úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála saman komin að Vegmúla 2, Reykjavík, til þess að kveða upp úrskurð í ágreiningsmáli nr. 11/2006.

Ábúendur Hvalseyja

gegn

Póst- og fjarskiptastofnun

og

Íslandspósti hf.

Nefndina skipa: Ólafur Garðarsson hrl. formaður og meðnefndarmennirnir Heimir Haraldsson endurskoðandi og Guðjón Káráson verkfræðingur. Aðstoðarmaður nefndarinnar í þessu máli er Garðar Steinn Ólafsson laganemi.

Fyrir nefndinni liggur kæra frá ábúendum Hvalseyja dags. 2. júní 2006, þar sem kærð er ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), dags. 16. maí 2006, en með henni komst PFS að þeirri niðurstöðu að þjónustustig Íslandspósts hf. væri í samræmi við lög um póstpjónustu nr. 19/2002 og reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003 og hafnaði þeirri kröfu ábúenda að samningur þeirra við Íslandspóst hf. frá 16. febrúar 2001 héldi gildi sínu.

Kröfugerð kæranda lýtur að því að ákvörðun PFS verði felld úr gildi og Íslandspósti hf. gert óheimilt að rifta samningi við ábúendur á Hvalseyjum frá 16. febrúar 2001.

Af hálfu PFS er þess krafist að kröfum kæranda verði hafnað og að nefndin staðfesti hina kærðu ákvörðun PFS frá 16. maí 2006.

Íslandspóstur hf. tekur undir kröfur PFS.

Úrskurðarnefnd hefur tekið þá ákvörðun að aðild að ágreiningsmáli þessu skuli háttað þannig að ábúendur á Hvalseyjum verði sóknaraðili en PFS og Íslandspóstur hf. varnaraðilar.

Skrifleg gögn þessa máls þykja ekki gefa tilefni til munnlegs málflutnings. Þar sem aðila málsins greindi á um staðsetningu póstkassa ábúenda á Hvalseyjum fór aðstoðarmaður nefndarinnar á vettvang og tók myndir til þess að sannreyna staðsetningu póstkassans. Að því loknu var svo ágreiningsmálið tekið til úrskurðar.

1.0 Málavextir.

Að sögn ábúenda á Hvalseyjum höfðu þau um nokkuð skeið átt í erfiðleikum með póstpjónustu. Þau reyndu að opna pósthólf í Borgarnesi en það gekk ekki upp þar sem langt gat liðið milli ferða þeirra þangað. Að breyta póstfangi sínu til dóttur sinnar

í Mosfellsbæ var að sögn vandkvæðum bundið og að áframsenda póst til umboðsmanns hentaði illa.

Þann 16. febrúar 2001 gerði Íslandspóstur hf. verkaupasamning við Guðnýju Vésteinsdóttir, eina ábúenda, um að ábúendur önnuðust póstflutninga út í eyjurnar sjálfir. Reiknað var með tveim ferðum á viku til þess að sækja póst í póstkassa í landi (staðsettur við vegkant nálægt bænum Traðir) og var greitt fyrir kr. 331.594 á ári samkvæmt upphaflegum samningi og skyldi upphæðin breytast með samningi við Landspóstafélag Íslands sem í gildi væri á hverjum tíma.

Þann 12. september 2005 sendi Íslandspóstur hf. bréf til ábúenda á Hvalseyjum þar sem sagt er upp samningi aðila og útlistað það form sem í framtíðinni yrði á póstþjónustu við Hvalseyjar. Tíðni póstsendinga yrði aukin í 5 í viku, eða á hverjum virkum degi, en sérstakri greiðslu til ábúenda fyrir að sækja póst sinn yrði hætt.

Þann 16. október 2005 sendu ábúendur á Hvalseyjum erindi til PFS þar sem óskað var eftir því að hnekkst yrði þeirri ákvörðun Íslandspósts hf. að segja upp samningnum og að hann héldi gildi sínu gagnvart báðum aðilum. PFS tók ákvörðun í málinu þann 26. maí 2006 og var hún send til málsaðila þann 29. maí 2006. Í ákvörðun þeirri komst PFS að þeirri niðurstöðu að það þjónustustig sem Íslandspóstur hf. bauð ábúendum á Hvalseyjum sé í samræmi við lög um póstþjónustu nr. 19/2002 og reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003 og hafnaði kröfu ábúenda um að samningurinn héldi gildi sínu.

Ábúendur á Hvalseyjum kærðu ákvörðun PFS með kæru þann 2. júní 2006. Sú kæra er hér til umfjöllunar.

2.0 Málsástæður kæranda.

Ábúendur á Hvalseyjum telja að samningur þeirra við Íslandspóst hf. eigi að halda gildi sínu. Fyrir tilkomu hans ríkti að þeirra sögn algert öngþveiti í póstþjónustu til þeirra en eftir að samningurinn var gerður hafa aldrei komið upp vandamál með póst þeirra. Kærendur telja sig eiga fullan rétt á að fá póst eins og aðrir Íslendingar og að krónur og aurar séu ekki aðalatriðið í þessu máli. Að mati kæranda treysti allir sem eiga við þau erindi Íslandspósti hf. fyrir skilaboðunum og greiði fyrirtækinu fyrir að bera þau út. Íslandspósti hf. beri því að koma bréfum heim til kæranda.

Túlka verður kröfugerð kæranda á þann hátt að þeir telji samninginn hafa uppfyllt lagalega skyldu Íslandspósts hf. um alþjónustu en með hinu nýja fyrirkomulagi sé þeim skyldum hinsvegar ekki sinnt.

3.0 Málsástæður PFS.

Í greinargerð PFS dagsett þann 1. júlí 2006 eru málsástæður þeirra raktar á eftirfarandi hátt:

Hvað varðar þá leiðréttingu sem fram kemur í kæru ábúenda, á staðsetningu bréfabakassa, þá var umsögn Íslandspósts, dags. 20. október 2005 send til ábúenda með bréfi PFS, dags. 21. október. Í umsögn Íslandspósts komu m.a. fram upplýsingar

um staðsetningu bréfaþakassans. Í athugasemdum sem bárust með símskeyti voru engar athugasemdir gerðar við þá staðsetningu sem Íslandspóstur lýsti í umsögn sinni.

PFS taldi því réttilega að enginn ágreiningur væri um staðsetningu bréfaþakassans og staðsetningin væri rétt eins og henni var lýst í gögnum málsins.

Vegna þessa þá er einnig rétt að það komi fram að staðsetning bréfaþakassans í landi hafði í raun engin áhrif á þá efnisniðurstöðu sem varð í þessu máli, þ.e. að skyldum Íslandspósts lyki við afhendingu póstsendinga í bréfaþakassans, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 og 2. og 3. mgr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, sbr. kafli III. 2 í hinni kærðu ákvörðun. Telji ábúendur hins vegar að önnur staðsetning í landi sé hentugri en sú sem nú er hafa þau þann möguleika að óska eftir annarri staðsetningu á grundvelli 16 gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003. Í þeirri grein er viðtakendum pósts gefinn kostur á að koma að skriflegum athugasemdum við rekstrarleyfishafa um staðsetninguna, sem tekur síðan rökstudda ákvörðun. Ef aðili sættir sig ekki við niðurstöðu rekstrarleyfishafa, er honum heimilt að bera ágreiningsefnið undir PFS, sbr. 10. gr. laga nr. 63/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Telja verður að sú leið sé enn fær fyrir ábúendur ef þau telja lagarök vera fyrir annarri staðsetningu.

Í kæru ábúenda kemur einnig fram að þau munu sækja póst í bréfaþakassann, þar til niðurstaða úrskurðarnefndar liggur fyrir, en hætta því ef úrskurður verður þeim í óhag, þá er einnig tiltekið að kærundur muni leita til Umboðsmanns Alþingis ef þau einir íslendinga hætta að fá póst. Eins og sjá af gögnum málsins þá er póstur borinn út til ábúenda eins og allra annarra landsmanna og settur í bréfaþakassa sem staðsettur er í landi við bæinn "Traðir". Sú þjónusta sem Íslandspóstur veittir í þessu tilviki er hliðstæð við þá þjónustu sem víða er veitt í dreifbýli landsins, þar sem bréfaþakassar eru staðsettir fjarri heimilum fólks og þá oftast við heimreiðar heim að húsum.

Lengi hefur tíðkast við bréfaþakassana í dreifbýli að bréfaþakassar séu staðsettir við heimreiðar eða annars staðar þar sem hentugt þykir að þeir séu settir niður. Íbúar sjá síðan sjálfir um að tæma viðkomandi bréfaþakassa. Í framhaldi af niðurstöðu úrskurðarnefndar í máli nr. 2/2002, setti samgönguráðherra reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003 þar sem kveðið var á með skýrum hætti hvernig standa skyldi að ákvörðunum um staðsetningu bréfaþakassa í þéttbýli og dreifbýli og hvaða sjónarmið leggja skyldi til grundvallar við val á staðsetningu bréfaþakassa. Hliðstæðar reglur um staðsetningu bréfaþakassa eru í gildi í mörgum Evrópulöndum sem búa við sama lagaumhverfi og er hér á landi varðandi þá þjónustu sem alþjónustuveitendur eiga að veita. Sem dæmi má taka Noreg þar sem norska eftirlitsstofnunin hefur sett reglur um staðsetningu bréfaþakassa (fylgiskjal 1).

Markmið laga nr. 19/2002 um pósthjónustu er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um allt land og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, sbr. 2. gr. laganna. Í 6. gr. sömu laga er síðan lögð sú skylda á íslenska ríkið að tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Í frumvarpi með ofangreindum lögum er tekið skýrt fram að markmiðið með frumvarpinu til laga um pósthjónustu sé m.a. að kveða skýrar á um rétt manna til lágmarkspósthjónustu með því að taka upp hugtakið alþjónusta í stað hugtaksins

grunnþjónusta. Aðaláhrif þessara breytinga eru að lögin skuldbinda íslenska ríkið til að tryggja landsmönnum jafnan aðgang að þjónustu og þá sérstaklega með vísun til tilskipunar ESB 97/67/EB um sameiginlegar reglur um þróun þjónustu Evrópusambandsins og aukin gæði þjónustunnar.

Í 4. mgr. 6. gr. laga um þjónustu er samgönguráðherra veitt heimild til að setja reglugerð um nánari útfærslu alþjónustu og var það gert með reglugerð 364/2003. Í reglugerðinni er nánari útfærsla á skyldum Íslandspósts sem alþjónustuveitanda hér á landi, fjallað er t.d. um útburð í 10. gr., tæmingu póstkassa í 11. gr., opnunartíma afgreiðslustaða í 12. gr., gæði þjónustu í 13. gr., afhendingu póstsendinga í 14. gr. og um staðsetningu bréfa í 16. gr. reglugerðarinnar. Í ákvæðum 10 og 16. gr. reglugerðarinnar eru m.a. settar viðmiðunarreglur um þær kröfur sem hægt er að gera til þeirrar þjónustu sem alþjónustuveitandi skal veita. Ef litið er á b. lið 2. mgr. 6. gr. laga um þjónustu þar sem segir: “að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta” sést að lög um þjónustu gera almennt ekki ráð fyrir að landsmenn njóti nákvæmlega eins þjónustu, heldur er áhersla laganna á að þeir sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta. Í samræmi við þetta ákvæði laganna er í reglugerð um alþjónustu skilgreint hvaða aðstæður geti réttlæt að um mismunandi þjónustu geti verið að ræða s.s. tíðni dreifingar og þær reglur sem settar hafa verið um staðsetningu bréfa í 16. gr.

Eins og fram kemur í hinni kærðu ákvörðun notast Íslandspóstur við opinberar samgöngur þegar kemur að útburði pósts í eyjar. Engar opinberar samgöngur eru hins vegar til Hvalseyja. Í raun er því um ákveðinn ómöguleika að ræða fyrir Íslandspóst að koma sendingum til skila alla leið út í Hvalseyjar. Verksamningur sá sem Íslandspóstur gerði við ábúenda um sérstakar greiðslur fyrir að sækja póst upp á “fastalandið” og sagt var upp af hálfu Íslandspósts gekk þannig lengra en það þjónustustig sem fyrirtækið var skylt að veita samkvæmt ákvæðum laga um þjónustu og reglugerð um alþjónustu. Í því ljósi varð það einnig niðurstaða PFS að Íslandspósti hafi verið heimilt að segja umræddum samningi upp.

Auk þeirra raka sem koma fram hér að ofan vísar PFS til þess rökstuðnings sem fram kemur í hinni kærðu ákvörðun og útrekar kröfu sína um að hin kærða ákvörðun PFS verði staðfest.

Auk þess er vísað til hinnar kærðu ákvörðunar og annarra gagna er lögð hafa verið fyrir nefndina.

4.0 Málsástæður Íslandspósts hf.

Íslandspóstur hf. telur sjónarmið sín hafa komið fram á fyrri stigum málsins og áréttar þær röksemdir sem þeir lögðu fram þegar málið var til meðferðar PFS. Að öðru leyti taka þeir undir röksemdir stofnunarinnar í hinni kærðu ákvörðun og fyrir nefndinni.

5.0 Niðurstaða.

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hefur yfirfarið öll fyrirliggjandi gögn málsins; farið yfir rökstuðning aðila; kynnt sér lög, reglugerðir og aðrar réttarheimildir og fundað um ágreininginn. Ekki þótti efni til þess að flytja málið munnlega og verður því úrskurðað í málinu á grundvelli skriflegra gagna.

Samningur sá sem gerður var við ábúendur á Hvalseyjum þann 16. febrúar 2001 miðaði að því að tryggja pósthjónustu allt að dyrum. Með því var uppfyllt skylda er þá var fyrir hendi í gildandi lögum nr. 142/1996 um pósthjónustu, sbr. t.d. úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 2/2002.

Breytingar urðu á skyldum póstrekenda með nýjum lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 og reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003. Meðal breytinga sem þar urðu var að tíðni pósthjónustu var aukið þannig að þær væru á hverjum virkum degi alls staðar á landinu. Auk þess var reglum um staðsetningu póstkassa breytt.

Þær reglur sem nú gilda um staðsetningu póstkassi er að finna í 16. gr. reglugerðar 364/1999. Fer greinin hér á eftir:

16. gr.

Staðsetning bréfkassa.

Hús í merkingu þessarar greinar tekur til íbúðarhúsnæðis og atvinnuhúsnæðis.

Skilgreiningar vegalaga á þjóðvegum gilda eftir því sem við á.

Við val á staðsetningu bréfkassa skal eftirfarandi lagt til grundvallar:

Þéttbýli.

Í þéttbýli skal bréfkassi vera staðsettur við eða í húsi.

Þéttbýli er þegar að lágmarki 50 íbúar búa á svæði, þar sem almennt er ekki meira en 50 metra fjarlægð á milli húsa.

Dreifbýli.

Í dreifbýli skal bréfkassi vera staðsettur við eða í húsi ef lengd safnvegjar frá tengivegi eða stofnvegi er ekki lengri en 50 metrar.

Ef vegur er allt að 500 metrar skal bréfkassinn vera staðsettur við vegamót safnvega við tengiveg eða stofnveg. Að jafnaði skal bréfkassi ekki vera staðsettur fjær en 500 metra frá húsi.

Við eftirfarandi aðstæður er heimilt að víkja frá ofangreindu varðandi staðsetningu bréfkassa.

- 1. Ef tvö eða færri hús eru að meðaltali á hverja 2000 metra safnvegjar eða tengivegar.*
- 2. Ef ekkert vegasamband er við húsið.*
- 3. Þegar viðkomandi hús er staðsett langt utan við almenna byggð.*

Þrátt fyrir ofangreint skal að jafnaði fara heim að húsi, þegar afhenda skal skráðar sendingar.

Rekstrarleyfishafi skal leitast við að ná samkomulagi við notendur pósthjónustu um staðsetningu bréfkassa.

Rekstrarleyfishafi skal senda til Póst- og fjarskiptastofnunar skrá yfir þá viðtakendur póstsendinga, sem falla undir tilfelli 1-3. Þá skal og gera grein fyrir þeim úrræðum sem valin eru í hverju tilviki.

Viðtakanda póstsendinga er heimilt að semja um annan afhendingarmáta, s.s. afhendingu á afgreiðslustað rekstrarleyfishafa.

Ef ekki næst samkomulag um staðsetningu bréfastofna, skal viðtakandi pósts eiga kost á að koma að skriflegum athugasemdum við rekstrarleyfishafa varðandi staðsetninguna, sem tekur síðan rökstudda ákvörðun. Ef aðili sættir sig ekki við niðurstöðu rekstrarleyfishafa, er honum heimilt að bera ágreiningsefnið undir Póst- og fjarskiptastofnun, sbr. 7. gr. laga nr. 110/1999.

Nú á viðtakandi póstsendingar rétt á að bréfastofni sé staðsettur við hús eða í húsi og er honum þá einnig heimilt að koma fyrir bréfarífu. Um stærð og frágang bréfastofna og bréfarífa gilda ákvæði byggingareglugerðar nr. 441/1998, með síðari breytingum.

Markmið laga um pósthjónustu er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Reglur um alþjónustu sem rekstrarleyfishöfum á sviði pósthjónustu ber að veita öllum landsmönnum miða að því að allir sem búi við sambærilegar aðstæður njóti sömu þjónustu. Íslenskir landshættir gera það að verkum að erfiðara er að þjónusta suma hópa en aðra og gert er ráð fyrir því að landfræðilegar aðstæður geti haft áhrif á þá þjónustu sem rekstrarleyfishöfum er skylt að veita.

Þær aðstæður sem þurfa að vera til staðar til þess að víkja megi frá almennum reglum um staðsetningu póstkassa eiga allar við Hvalseyjar. Þar eru færri en tvö hús á hverjum 2000 m kafla safnvegur eða tengivegur, ekkert vegasamband er við húsið og telja verður að 30 km fjarlægð frá landi nægi til þess að viðkomandi hús sé staðsett langt fyrir utan almenna byggð.

Staðsetning póstkassa við sýsluveg nálægt bænum Traðir er að því er virðist við næsta bátalægi frá Hvalseyjum. Með tilliti til aðstæðna er slík staðsetning eðlileg og telst póstur afhendur ábúendum þegar hann er kominn í póstkassann, í samræmi við ákvæði 31. gr. laga nr. 19/2002.

Ekki er um það deilt að tíðni pósthjónustu sé í samræmi við 21. gr. sömu laga né hafa ábúendur á Hvalseyjum kvartað um að þjónusta við þau sé að öðru leyti ekki í samræmi við lög nr. 19/2002 um pósthjónustu og reglugerð um alþjónustu. Ekki verður heldur séð að aðgangur ábúenda á Hvalseyjum að pósthjónustu sé verri en aðgangur annarra sem búa utan við vegasamband og áætlunarferðir, svo sem á hálendinu, sbr. 3. mgr. 10. gr. reglugerðar 364/2003 um alþjónustu.

Að þessu virtu er sú þjónusta sem Íslandspóstur veitir eftir að samningnum var sagt upp í samræmi við lög nr. 19/2002 um pósthjónustu og reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu. Hin kærða ákvörðun PFS frá 26. maí 2006 skal standa óbreytt.

6.0 Úrskurðarorð

Hin kærða ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar frá 26. maí 2006 er staðfest.

Úrskurð þennan þarf að bera undir dómstóla innan sex mánaða frá því að aðilar fengu vitneskju um hann.

Reykjavík, 12. júlí 2006

Ólafur Garðarsson, hrl., formaður

Guðjón Kárasón, verkfr.

Heimir Haraldsson, endursk.