

**Úrskurður**  
**úrskurðarnefndar fjarskipta-og póstmála**  
**í máli nr. 9/2015**

**Kæra Íslandspóst á ákvörðun PFS nr. 26/2015**

**I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila**

Með kæru, dags. 26. október 2015, hefur Íslandspóstur kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 26/2015, um synjun um hækkun á gjaldskrá bréfa innan einkaréttar.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

**II. Helstu málsatvik**

Mál þetta má rekja til erindis kæranda til PFS, dags. 24. júlí 2015, þar sem kærandi óskaði eftir samþykki PFS á um 8,4% hækkun á gjaldskrá bréfa innan einkaréttar (0-50 g) frá og með 1. september 2015. Beiðni kæranda um hækkun byggði á þeim frávikum sem orðið hafa á ársáætlun og því að áætlaður tekjuauki með hækkuninni yrði til ársloka um 100 millj. kr. Í kjölfar framangreinds erindisins sendi PFS kæranda bréf, dags. 5. ágúst 2015, þar sem m.a. kom fram að án frekari rökstuðnings eða framlagningar gagna af hálfu kæranda teldi stofnunin ekki forsendur til að fallast á áformaða hækkun um 8,4%, m.a. með vísan til þess að veigamikil mál væru til meðferðar sem gætu haft áhrif á verðskrá bréfa innan einkaréttar.

Hinn 21. ágúst 2015 barst kæranda tölvuskeyti frá PFS með svokallaðri frumniðurstöðu stofnunarinnar. Þar kom m.a. fram að stofnunin liti svo á að um framhaldsákvörðun á ákvörðun nr. 2/2015 væri að ræða vegna breytinga á forsendum um launahækkanir vegna kjarasamninga og að væntur sparnaður gengi ekki eftir vegna tafa á innleiðingu breytinga á reglugerð um framkvæmd póstpjónustu. Hins vegar teldi stofnunin forsendur til að samþykkja nýtt erindi um allt að 4% verðhækkun. Þá kom fram í bréfinu að PFS hygðist miðað við fyrirbyggjandi forsendur hafna erindi kæranda frá 24. júlí 2015, væri það vilji kæranda að stofnunin tæki ákvörðun á grundvelli þess erindis og áréttaði stofnunin jafnframt að PFS hefði aðeins þann valkost að samþykkja eða hafna erindi kæranda eins

og það var lagt fram af hálfu kæranda hverju sinni, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, nr. 4/2014.

Hinn 16. september 2015 sendi kærandi PFS erindi að nýju þar sem fram kom að kærandi mótmælti sérstaklega þeirri málsmeðferð sem lagt væri upp með í framangreindu erindi PFS. Taldi kærandi að forsendur væru til þess að samþykkja þá hækkun sem hann hafði óskað eftir í upphaflegu erindi. PFS hefði hins vegar með þeirri málsmeðferð sem lagt væri upp með í erindinu þvingað kæranda til að samþykkja breytingu á upphaflegu verðskrárerindi til lækkunar. Taldi kærandi að með málsmeðferð sem PFS legði upp með í erindinu, þ.e.a.s. að annað hvort samþykkja eða hafna erindi kæranda og þá án nokkurrar verðhækkunar, væri í reynd verið að torvelta möguleika hans á að fá leyst úr hinu raunverulega ágreiningsefni á tveimur stjórnsýslustigum. Þá kom fram í erindinu að óskað væri eftir því að PFS samþykkti að hluta upphaflegt erindi kæranda um verðskrárhækkun, þ.e.a.s. að því marki sem stofnunin hefði í frumniðurstöðu sinni talið forsendur til að samþykkja. Jafnframt krafðist kærandi þess að PFS hafnaði samhliða þeim hluta upphaflegs erindis kæranda með formlegum hætti sem lyti að mismuninum, þ.e.a.s. að því marki sem stofnunin teldi ekki forsendur til frekari hækkunar.

PFS hafnaði fyrra erindi kæranda frá 24. júlí 2015 um 8,4% hækkun á gjaldskrá, með hinni kærðu ákvörðun, hinn 28. september 2015. Sama dag samþykkti PFS erindi kæranda frá 16. september 2015, um 4% hækkun á gjaldskrá, með ákvörðun PFS nr. 27/2015.

### **III. Helstu sjónarmið aðila og PFS**

#### **1.**

Í kæru kemur fram að kærandi hafi með bréfi til PFS, dags. 24. júlí 2015, óskað eftir samþykki stofnunarinnar samkvæmt 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, á tilteknum verðbreytingum frá þágildandi og samþykktri gjaldskrá fyrir bréf innan einkaréttarþjónustu. Kærandi hafi áætlað að breytingin tæki gildi frá og með 1. september 2015 og yrði áætlaður tekjuauki frá 1. september til ársloka um 100 mkr., næði hækkunin fram að ganga.

PFS taldi tilgreindar forsendur kæranda fyrir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar eingöngu gefa tilefni til 4% hækkunar miðað við meðaltal þjónustuflokka, sem skilaði um 100 mkr. tekjuauka á ársgrundvelli. Í ljósi þess að PFS hafi ekki talið forsendur til að samþykkja hækkunarbeiðni kæranda nema að hluta mat stofnunarinnar það svo að henni bæri að hafna erindi kæranda frá 24. júlí sl., þar sem stofnunin hefði aðeins þann valkost að samþykkja eða hafna erindi kæranda eins og það væri lagt fram og vísaði í því sambandi til fyrirmæla í úrskurði úrskurðarnefndar nr. 4/2014.

Kærandi hafi gert sérstakar athugasemdir við þessa málsmeðferð svo og fyrirmæla úrskurðarnefndar í úrskurði nr. 4/2014 en með henni væri óhjákvæmilega verið að

þvinga kæranda til að samþykkja breytingu á upphaflegri gjaldskrárhækkunarbeiðni til lækkunar en ella fá enga hækkun fyrr en leyst væri úr öllu málinu fyrir úrskurðarnefndinni og það þrátt fyrir að PFS teldi forsendur til að samþykkja upphaflegt erindi að hluta til. Með þessu væri að mati kæranda jafnframt verið að hindra rétt hans til að fá leyst úr hinum raunverulega álitaefni á tveimur stjórnarsýslustigum, þ.e.a.s. hvort kærandi ætti rétt á þeirri hækkun sem PFS hafi ekki talið forsendur til að samþykkja. Kærandi hafi óskað eftir við PFS að stofnunin samþykkti erindi hans að hluta, þ.e.a.s. að því marki sem stofnunin hefði talið forsendur til í frummati sínu eða 4% en krafðist þess samhliða að stofnunin hafnaði formlega þeim hluta erindisins sem PFS hafi ekki talið forsendur til að samþykkja. Hafi kærandi áskilið sér samhliða því að kæra þann hluta ákvörðunarinnar sem hafi lotið að mismuninum.

PFS hafi því fjallað um erindi kæranda í tveimur ákvörðunum sem birtar hafi verið samdægurs. Ákvarðanirnar hafi byggst efnislega á sömu forsendum, en í hinni kærðu ákvörðun hafi upphaflegu erindi kæranda verið synjað þar sem PFS hafi ekki talið forsendur til nema 4% hækkunar á gjaldskránni, meðan í ákvörðun PFS nr. 27/2015 hafi PFS samþykkt 4% hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar í samræmi við erindi kæranda frá 16. september 2015.

Niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið að ekki væru forsendur fyrir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar sem næmi um 8,4% á grundvelli þeirra frávika frá forsendum sem legið höfðu til grundvallar ákvörðun PFS nr. 2/2015 og hafi erindi kæranda frá 24. júlí 2015, um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar því verið hafnað.

Kærandi telur að umrædd synjun á staðfestingu á gjaldskrá samkvæmt erindi kæranda dags. 24. júlí 2015, hafi verið ólöglegt og ómálefnaleg. Því beri að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi og vísa aftur til PFS með fyrirmælum um nýja og lögmæta efnismeðferð samkvæmt efni kæru.

Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að umbeðin gjaldskrárbreyting frá september til ársloka, þ.e.a.s. að teknu tilliti til hækkunar umræddra flokka miðað við það tímamark, myndi leiða til 100 mkr. tekjuauka á síðasta helmingi árs 2015, sem ætlað hafi verið að koma til móts við tap vegna frávika frá ársáætlun félagsins sem ákvörðun PFS nr. 2/2015 hafi byggst á.

Kærandi bendir á að verðhækkuninni hafi m.a. verið ætlað að mæta fyrirsjáanlegum taprekstri á árinu 2015, að teknu tilliti til þriggja atriða. Í fyrsta lagi kostnaðarauka á árinu 2015 vegna nýrra kjarasamninga sem hafi verið áætlaður um 5,8% eða um 230 mkr., í stað 3,5% sem miðað hafi verið við í áætlanagerð vegna ársins. Í öðru lagi hafi það verið mat PFS að rekstrarkostnaður einkaréttar hækkaði af þessum sökum um 45 mkr. á árinu 2015. Einnig hafi verið gert ráð fyrir um 10% magnminnkun bréfa innan einkaréttar á

árinu 2015. Það sem af væri ári væri magnminnkun um 5%. Hins vegar hafi kærandi bent á að samsetning bréfa hafi verið þannig að A-bréfum hefði fækkað hlutfallslega meira en B-bréfum og því hafi tekjutapið verið hlutfallslega meira en gert hafi verið ráð fyrir. Loks hafi í áætlunargerð fyrir árið jafnframt verið gert ráð fyrir sparnaði á seinni helmingi ársins vegna fækkunar útburðardaga í sveitum að fjárhæð 100 mkr. samtals, eða 45 mkr. innan einkaréttar að mati PFS, en ljóst væri að áhrif breytinga og þar með sparnaðurinn myndu ekki koma fram á árinu.

Framangreindir þættir leiddu að mati kæranda til um 100 mkr. kostnaðarauka innan einkaréttar á árinu 2015 sem ekki hafi verið gert ráð fyrir í áætlanagerð ársins og hafi verið nauðsynlegt að bregðast við með gjaldskrárhækkun til að draga úr fyrirsjáanlegum taprekstri kæranda vegna þess á árinu.

Umrætt tekjutap vegna ársins 2015 hafi aukið gríðarlegan rekstrarvanda kæranda vegna taprekstrar undanfarin misseri og hafi PFS verið fullkunnugt um. Kærandi hafi þurft að leita á náðir lánastofnana til að afla sér rekstrarfjár. Kærandi hafi sérstaka hagsmuni af því að ná fram hækkun burðargjalda á árinu 2015 til að draga úr taprekstri á því rekstrarári.

Í niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar komi fram að PFS hafi lagt mat á þær breytingar sem kærandi hafi tilgreint sem forsendur fyrir hækkunarbeiðninni og að stofnunin telji að hækkun rekstrarkostnaðar einkaréttar vegna nýrra kjarasamninga og hækkunar launakostnaðar nemi um 45 mkr. á árinu 2015. Kærandi fái ekki betur séð en að PFS hafi í meginráttum fallist á þær forsendur sem umrædd gjaldskrárbreyting kæranda hafi byggt á og hafi verið ætlað að koma til móts við. Í því sambandi hafi sérstaklega verið fallist á að forsendur væru til að heimila 4% hækkun eða sem næmi um 100 mkr. tekjuauka á ársgrundvelli vegna einkaréttarpósts innanlands.

Þar sem PFS hafi fallist á mat kæranda, á allar forsendur fyrir hækkun gjaldskrár, sem kærandi hafið farið fram á, hafi stofnuninni borið að samþykkja gjaldskrárhækkunina óbreytta, sem kærandi hafði óskað eftir. Þó hefði þurft að taka tillit til þess að gjaldskrárhækkun hefði ekki getað tekið gildi fyrr en 1. október 2015, úr því sem komið væri, þ.e.a.s. þegar ákvörðunin hafi verið tekin, sem þýtt hefði að hækkunin hefði í raun þurft að vera hærrí en kærandi hafði óskað eftir, sem því hafi numið, til að mæta tekjutapi og kostnaðarauka á árinu 2015.

Þvert á móti hafi það verið niðurstaða PFS að ekki væri efni til að samþykkja breytingu á gjaldskrá nema sem næmi allt að 4% verðhækkun miðað við vegið meðaltal þjónustuflokka vegna hækkunar kostnaðar, sem skili um 100 mkr. tekjuauka á ársgrundvelli.

Þrátt fyrir framangreinda afdráttarlausa niðurstöðu PFS varðandi réttmæti forsendna umræddrar gjaldskrárbreytingar, hafi PFS einungis fallist á hækkun sem hafi numið 4% á ársgrundvelli, sem hafi miðað við mun minni hækkun gjaldskrár en kærandi hafi óskað samþykkis á, sem fyrst hafi getað tekið gildi 1. október 2015 og sem einungis hefðu skilað kæranda auknum tekjum að fjárhæð 100 mkr. á ársgrundvelli, þ.e.a.s. í raun á tímabilinu frá 1. október 2015 til október 2016. Hafi PFS þannig hafnað réttmætri kröfu kæranda um gjaldskrárhækkun sem hefði skilað kæranda 100 mkr. á árinu 2015 til að mæta óumdeildum taprekstri vegna tilvísaðra þátta á því ári. Sé sú niðurstaða á engan hátt rökstudd í hinni kærðu ákvörðun. Hækkun sú sem PFS hafi samþykkt leiði ekki til 100 mkr. tekjuauka á árinu 2015, svo sem kærandi hafi átt rétt til, heldur sé miðað við ársgrundvöll, sem einfaldlega þýði að kæranda sé gert að bera sjálfur taprekstur vegna umræddra kostnaðarbreytinga, á tímabilinu áður en verðhækkunin taki gildi, þrátt fyrir að viðurkennt sé að rekstrarafkoma vegna þessara þátta á árinu 2015 verði fyrirsjáanlega neikvæð sem umræddri fjárhæð nemi.

Kærandi telur að með niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar hafi PFS tekið sér vald, án lagaheimildar, til að fella á kæranda óbætt rekstrartap vegna umræddra þátta á fyrri hluta ársins 2015, en fjárhæð þess nemi um 100 mkr. í verri rekstrarafkomu kæranda á árinu 2015. Fáí sú niðurstaða PFS, sérstaklega með vísan til viðurkenningar stofnunarinnar á réttmæti umræddra tekju- og kostnaðarbreytinga á árinu 2015 og á áhrifum þeirra á rekstur kæranda, ekki staðist að lögum.

Kærandi ítrekar í þessu sambandi að samkvæmt 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu sé það rekstrarleyfishafa, sem falin sé einkaréttur ríkisins, að gefa út gjaldskrá fyrir þjónustu sem lúti einkarétti og að leggja skuli slíka gjaldskrá fyrir PFS til samþykkis innan tiltekins frests. Kærandi telur með vísan til lögmætisreglu að PFS sé aðeins heimilt að synja slíkri gjaldskrá staðfestingar, líkt og gert hafi verið í hinni kærðu ákvörðun, ef gjaldskrá fari sýnilega í bága við gildandi lög sem um hana gildi. Kærandi fáí ekki séð að sýnt hafi verið fram á að gjaldskráin hafi verið haldin slíkum annmarka að fyrir hendi hafi verið forsendur til að synja henni samþykkis líkt og gert hafi verið í hinni kærðu ákvörðun. Í 4. mgr. 16. gr. laganna sé kveðið á um að gjaldskrár fyrir alþjónustu taki mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði. Í niðurlagi ákvæðisins sé sérstaklega tekið fram að gjöld skuli vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgang að þjónustunni. Ljóst sé að mati kæranda að PFS hafi ekki stuðst við umrædd lagafyrirmæli. Viðurkennt sé af hálfu PFS að þeir þættir sem umrædd hækkun hafi lotið að myndu fyrirsjáanlega leiða til tekjutaps og kostnaðarauka hjá kæranda miðað við gildandi samþykktu gjaldskrá og leiddi til samsvarandi taprekstrar hjá kæranda á árinu 2015.

Kærandi tekur einnig fram að hann telji að umrædd höfnun PFS á hækkunarbeiðni hans frá 24. júlí 2015 hafi verið ólögmæt og að fella beri hana úr gildi og heimvísa til nýrrar og lögmætrar efnismeðferðar í samræmi við efni kærunnar. Af því hafi kærandi lögvarða

hagsmuni, m.a. þar sem niðurstaða í þá veru myndi gera PFS skylt að taka hækkunarkröfuna til meðferðar og samþykktar á ný, að breyttu breytanda. Þá gæti niðurstaða í þessa veru, til vara, stutt kröfu af hálfu kæranda um skaðabætur úr hendi PFS, fengist lögmæt hækkunarbeiðni ekki samþykkt á síðari stigum.

Loks er áréttað að kæra kæranda lúti ekki að neinu leyti að samþykki PFS á þeim gjaldskrárhækkunum sem fallist hafi verið á í ákvörðun PFS nr. 27/2015.

## 2.

Kæran var send PFS til athugasemda hinn 9. nóvember 2015 og bárust þær hinn 17. febrúar 2016, eftir framlengdan frest.

Í athugasemdum PFS eru réttaráhrif úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 4/2014 rakin. Kemur fram að með þeim úrskurði hafi ákvörðun PFS nr. 16/2014 verið felld úr gildi. Úrskurðurinn verði að mati PFS ekki skilinn á annan hátt en að stofnuninni beri að leiðbeina kæranda um hvernig erindi eigi að vera úr garði gerð til að PFS geti samþykkt hækkunarbeiðni. Með hliðsjón af þessu mótmælir PFS því að einhver réttur hafi verið brotinn á kæranda, enda hafi málsmeðferðin og sú uppskipting á málinu sem falist hafi í hinni kærðu ákvörðun og ákvörðun PFS nr. 27/2015, tekið mið af þeirri framkvæmd sem úrskurðarnefnd hafi markað með úrskurði nr. 4/2014, svo og því að kærandi gæti mögulega nýtt sér kærurétt sinn, ef fyrirtækið teldi að höfnun á samþykki á upphaflega erindinu væri ekki byggt á réttum forsendum.

PFS óskar þess að nefndin taki skýra afstöðu til þeirrar málsmeðferðar sem stofnunin hafi viðhaft með hinni kærðu ákvörðun og ákvörðun PFS nr. 27/2015, sem afleiðingu af úrskurði nefndarinnar nr. 4/2015 og/eða eftir atvikum skýri úrskurð nefndarinnar nr. 4/2015, með tilliti til þess hvort heimilt sé að samþykkja erindi að hluta, en kærandi hafi höfðað mál fyrir dómstólum til ógildingar á úrskurði nefndarinnar.

PFS rekur einnig forsendur fyrir höfnun á erindi kæranda, dags. 24. júlí 2015, og hafnar því að hún synjunin hafi verið ólögmæt og ómálefnaleg með eftirfarandi rökum.

### *Um frávík frá ársáætlun félagsins:*

Í kæru komi fram að umbeðin gjaldskrárbreyting myndi leiða til 100 milljón kr. tekjuauka á síðari helming árs 2015, sem hafi verið ætlað að koma til móts við tap vegna frávika frá ársáætlun félagsins sem ákvörðun PFS nr. 2/2015 hafi byggt á.

PFS telur að ársáætlun kæranda í heild og frávík frá henni geti ekki verið ein og sér grundvöllur undir samþykki PFS á erindum kæranda um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar sem sé um 40% af starfsemi félagsins. Því sé ekki rétt að mati PFS sem haldið sé fram í kæru að ákvörðun PFS nr. 2/2015 hafi byggt á ársáætlun kæranda. Mikilvægt sé

að mati PFS að átta sig á þeim mun sem felist í ársáætlun kæranda sem byggir á heildarrekstri félagsins og ársáætlun sem byggir á afkomu einkaréttar. PFS beri eingöngu að samþykka gjaldskrár kæranda innan einkaréttar, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

*Forsendur hækkunarinnar:*

Í kæru sé miðað við að kostnaðarauki vegna nýrra kjarasamninga, magnminnkun og breytingar á reglugerð sem hafi heimilað mögulega fækkun dreifingardaga í sveitum, hafi leitt til 100 millj. kr. kostnaðarauka innan einkaréttar, sem ekki hafi verið gert ráð fyrir í áætlanagerð kæranda. PFS telur, miðað við framangreint, að synjun um samþykki hafi verið réttmæt, enda hafi kærandi farið fram á hækkun sem hafi verið meiri en frávík ársins frá ársáætlun ársins 2015 hafi gefið tilefni til.

*Um rekstrarvanda kæranda:*

Kærandi hafi verið rekinn með tapi frá árinu 2012. PFS hafi bent á önnur atriði í rekstri og fjárhag kæranda en einkaréttinn, sem gætu verið orsakavaldar fyrir taprekstri.

*Um taprekstur o.fl.:*

Samanlagður taprekstur kæranda vegna frávika í ársáætlun, sem tengst hafi einkaréttinum hafi að mati PFS verið bættur með hinni kærðu ákvörðun. Í ákvörðunum PFS þar sem fjallað hafi verið um erindi kæranda um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar sé leitast við að jafna tekjum á móti gjöldum hverju sinni. Í því skyni sé miðað við nýjustu raunupplýsingar um tekjur, kostnað, magn o.fl., ásamt áætlun viðkomandi árs. Ákvæði 16. gr. laga um pósthjónustu kveði á um að gjaldskrá innan alþjónustu, sem einkarétturinn falli undir, skuli taka mið af raunkostnaði hverju sinni ásamt hæfilegum hagnaði. Jafnframt taki ákvarðanir PFS mið af þeim upplýsingum og gæðum þeirra sem kærandi leggi fram og beri ábyrgð á hverju sinni svo og tímasetningu umsókna. Ljóst sé að mati PFS að erfitt geti reynst að bæta innan viðkomandi rekstarárs þegar orðið „tap“ vegna t.d. óvæntrar magnminnkunar umfram fyrri áætlana kæranda, enda á ábyrgð kæranda að bregðast tímanlega við slíkum frávíkum. Hins vegar hafi PFS í huga að rekstrargrundvöllur einkaréttar sé leiðréttur þegar horft sé til nýjustu raunupplýsinga svo og næstu mánaða eða árs. Einnig verði að mati PFS að hafa í huga að ekki sé raunhæft að eingöngu sé litið til verðhækkana vegna neikvæðra frávika frá áætlun heldur verði samhliða að horfa t.d. til aukinnar hagræðingar í rekstri.

Kærandi beri ábyrgð á þeim kjarasamningum sem hann geri og tímasetningum launahækkana með tilheyrandi kostnaðarhækkunum. Sama eigi við um tímasetningar gjaldskrárhækkana sem PFS hafi samþykkt.

Í hinni kærðu ákvörðun sé byggt á tilteknum forsendum, sbr. ákvörðun PFS nr. 16/2012, sem eru kostnaðarbókhald sem kærandi færi, fjöldi bréfa innan einkaréttar og áætlanir

um magnþróun innan einkaréttar og fyrirsjáanlegum breytingum á kostnaði, s.s. vegna kjarasamninga. Því þurfi við hverja verðákvörðun að leiðrétta fyrri áætlanir með hliðsjón af raunþróun kostnaðar- og magnbreytinga. Verðbreytingar taki mið af því að um samfellda þróun sé að ræða en ekki endilega hvert ár fyrir sig, hækkanir og forsendur þeirra tengist, auk þess sem beiðnir kæranda um hækkanir hafi verið á misjöfnum tíma á einstökum árum. Grundvallarsjónarmið PFS sé að rekstrargrundvöllur einkaréttar sé tryggður eins og kostur sé frá þeim tíma sem ákvörðun sé tekin um verðbreytingar innan einkaréttar. PFS geti hins vegar ekki tryggt hverju sinni að hækkanir bæti að fullu kostnaðarhækkanir og/eða magnminnkun frá síðustu verðákvörðun innan viðkomandi almanaksárs.

Í erindi kæranda um 8,4% hækkun gjaldskrár einkaréttar, dags. 24. júlí 2015, hafi fimm atriði verið lögð til grundvalla, þ.e.a.s. hækkun launakostnaðar vegna nýrra kjarasamninga umfram áætlun, breytt samsetning bréfa innan einkaréttar lækki meðalverð, magnminnkun á fyrstu sex mánuðum ársins minni en áætlað hafi verið (tekjur hærri en skv. áætlun), almennar verðlagsbreytingar/annar kostnaður og áætlaður sparnaður vegna breytinga á reglugerð um útburð í dreifbýli hafi ekki gengið eftir á árinu. PFS rekur hvert atriði fyrir sig og tekur afstöðu til þeirra.

Samþykktar hækkanir ársins skili að mati PFS um 200 millj. kr. á árinu 2015, m.v. tímasetningu heimilda til hækkunar, þ.e.a.s. 170 millj. kr. vegna 8% hækkunar frá 1. mars 2015 og 30 millj. kr. miðað við 4% hækkun þann 1. október 2015. Tekjuauki innan ársins 2015 sé því meiri en kostnaðaraukning og magnminnkun orsaka á árinu 2015. Þegar af þeirri ástæðu beri að mati PFS að hafna kröfu kæranda, enda geri kærandi ekki ágreining um forsendur og útreikninga PFS heldur þvert á móti styðst við þá í sinni kæru.

Á ársgrundvelli sé áætlað að framangreindar hækkanir nemi samtals um 300 millj. kr. (ákvörðun PFS nr. 2/2015 um 200 millj. kr. og ákvörðun PFS nr. 27/2015 um 100 millj. kr.) og með því er að mati PFS rekstrargrundvöllur einkaréttar tryggður þegar áhrif kjarasamninga, magnminnkunar o.fl. komi fram af fullum þunga að öðru óbreyttu.

Kærandi hafi krafist 8,4% hækkunar eða sem nemi um 220 millj. kr. á ársgrundvelli, og sé það um 120 millj. kr. umfram þær forsendur sem kostnaðarauki og raun magnminnkun ársins gefi tilefni til. Hækkun umfram 4% (100 millj. kr.) eigi því ekki rétt á sér sé litið til þeirra þátta sem kærandi hafi tilgreint sem forsendur fyrir 8,4% hækkunarbeiðni gjaldskrár og því óumflýjanlegt fyrir PFS að synja um samþykki á beiðni kæranda um hækkun.

Hvað varði rekstrarvanda kæranda þá leggur PFS áherslu á að einkaréttur sé aðeins um 40% af stafsemi kæranda og því þurfi einnig að horfa til samkeppnisrekstrar þegar vandi hans sé greindur. Greina verði annars vegar rekstrarvanda kæranda, m.a. vegna afkomu



samkeppnisvara innan alþjónustu og verðlagning þeirra, og hins vegar greiðslustöðu hans. PFS bendir á að þrátt fyrir versnandi fjárhagsstöðu hafi kærandi verið með t.d. 47% eiginfjárlutfall og veltufjárlutfall upp á 1,28 í árslok 2014, sem sé með því besta sem þekktist hjá ráðandi póstrekendum á Norðurlöndum.

PFS telur að samkvæmt úrskurði úrskurðarnefndar nr. 4/2014 beri stofnuninni að hafna samþykki gjaldskrár innan einkaréttar ef hún fari í bága við lög. Gjaldskrá innan einkaréttar beri að taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þau frávik sem gengið hafi verið út frá hafi aðeins gefið tilefni til að hækka gjaldskrá innan einkaréttar um 4%. Af þeirri niðurstöðu leiði að raunkostnaður þeirrar þjónustu sem falli undir einkarétt hafi legið fyrir í samræmi við lagafyrirmæli þar um og PFS hafi því verið skylt að hafna erindi kæranda um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar upp á 8,4%. Í lögum um pósthjónustu sé ekkert um að póstrekandi eigi rétt á að meint rekstrartap leiðréttist að fullu innan viðkomandi almanaksárs, óháð tímasetningu á hækkunarbeiðni. Slíkt verði t.d. ekki gert með „eingreiðslu“ að mati PFS.

PFS hafnar þeirri túlkun kæranda að gjaldskráin þurfi að fara „sýnilega í bága við gildandi lagafyrirmæli“ til að PFS sé tækt að hafna samþykki á erindum um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar.

### 3.

Greinargerð PFS var send kæranda til athugasemda og bárust þær hinn 5. apríl 2016. Þar kemur m.a. fram að kærandi telji engan vafa vera á því að umrætt 100 millj. kr. frávik frá ársáætlun varði eingöngu kostnaðarauka vegna einkaréttarins, m.ö.o. hafi gjaldskrárhækkuninni ekki verið ætlað að koma til móts við annað tap kæranda.

Varðandi rekstrarvanda kæranda hafi PFS m.a. vísað til athugasemda stofnunarinnar í skýrslu Expectus án frekari skýringa. Kærandi hafnar því að umfjöllun PFS í umræddri skýrslu hafi nokkra þýðingu í málinu um raunverulegan rekstrarvanda kæranda.

Hvað varði umfjöllun PFS um taprekstur þá geti kærandi ekki tekið undir þau sjónarmið sem þar séu rakin. PFS leitist við að jafna tekjum á móti gjöldum hverju sinni í tengslum við erindi kæranda um verðbreytingar innan einkaréttar. Hins vegar geti að mati PFS reynst erfitt að bæta innan viðkomandi rekstrarárs þegar orðið tap. Umrædd aðferð sem PFS virðist beita í hinni kærðu ákvörðun til að taka afstöðu til réttmætrar gjaldskrárhækkunarbeiðni sé bæði óskýr og ófyrirsjáanleg og raunar án nokkurs rökstuðnings að mati kæranda. Jafnframt verði ekki séð að rekstrargrundvöllur kæranda sé á neinn hátt leiðréttur þegar ekki sé tekið tillit til þegar fram kominna breytinga þegar ákvörðun um verðbreytingar sé tekin. Að mati kæranda sé oft mjög óljóst af hálfu PFS við hvaða tímabil sé í reynd verið að miða og ekki tryggt að samfella sé á milli þeirra tímabila sem PFS miði við þannig að þau hvorki skarist né myndist bil á milli þeirra í tengslum við

umfjöllun um einstakar forsendur. Telur kærandi grundvallaratriði í þessu sambandi þegar leitast sé við að jafna tekjum á móti gjöldum, að fyrir liggja fast tímabil sem miðað sé við í hverri ákvörðun, s.s. almanaksárið. Telur kærandi að í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu felist að hann eigi rétt á að fá að fullu bættar kostnaðarhækkunir og/eða magnminnkun frá síðustu verðákvörðun, enda um að ræða raunkostnað við að veita þjónustuna.

Í greinargerð PFS komi fram að stofnunin geti ekki tryggt hverju sinni að hækkunir bæti að fullu kostnaðarhækkunir og/eða magnminnkun frá síðustu verðákvörðun innan viðkomandi almanaksárs og að slíkt fyrirkomulag geti verið til þess fallið að stuðla að of hárrí verðlagningu m.v. fyrirliggjandi kostnaðargrundvöll. Kærandi vill taka fram að hætta á slíku sé hverfandi nema í algjörum undantekningartilfellum. Langstærsti hluti þeirra verðbreytinga sem kærandi fari fram á tengist tekjutapi vegna magnminnkunar einkaréttarbréfa og kostnaðarhækkunum vegna launabreytinga og annars rekstrarkostnaðar. Hvorki sé hægt að búast við því að magnþróun einkaréttarbréfa snúist við og magnaukning verði, né að kostnaður lækki miðað við óbreyttar forsendur. Ef um sé að ræða breytingar sem gerðar séu á rekstri kæranda og valdi kostnaðarminnkun, sambærilegar t.d. við fækkun dreifingardaga í sveitum, þá séu slíkar breytingar undirbúnar með löngum fyrirvara og komi þar af leiðandi fram í ársáætlun kæranda og þannig tekið tillit til þeirra við verðlagningu.

Varðandi ákvarðanir PFS um hækkunir vegna rekstrarársins 2015, þá mótmælir kærandi að hann hafi með ákvörðun PFS nr. 27/2015 að fullu fengið bættan þann viðbótarkostnaðarauka innan ársins 2015, sem hann taldi sig verða fyrir eftir að verðbreytingar samkvæmt ákvörðun PFS nr. 2/2015 hafi tekið gildi. Kærandi byggir á því að PFS hafi í hinni kærðu ákvörðun fallist á að kostnaðarauki hans frá ákvörðun nr. 2/2015 hafi numið um 100 millj. kr. á árinu 2015 vegna einkaréttarins sérstaklega. Annars vegar hafi verið um að ræða viðbótarhækkun launakostnaðar sem hafi leitt af kjarasamningum sem nemi 45 mkr. kostnaðaraukningu á árinu 2015 vegna einkaréttarins og hins vegar vegna þess að ráðagerðir kæranda um sparnað á árinu 2015, vegna hagræðingar við dreifingu í sveitum, hafi ekki gengið eftir, en sú fjárhæð hafi numið 45 mkr. fyrir einkaréttinn sérstaklega. Þrátt fyrir það hafi PFS eingöngu fallist á 100 mkr. tekjuauka á ársgrundvelli, sem nemi tæplega 40 mkr. á tímabilinu september til desember 2015, án þess að færa nokkurn rökstuðning fyrir þeirri ákvörðun sinni að miða við ársgrundvöll í stað almanaksársins 2015.

Hafi PFS enn ekki fært fyrir því fullnægjandi rökstuðning á hvaða forsendum stofnunin byggir þá afstöðu sína að miða við ársgrundvöll í stað innan ársins, þegar fyrir liggja og PFS hafi raunar staðfest í hinni kærðu ákvörðun, að um hafi verið að ræða 100 mkr. kostnaðaraukningu sem kærandi hafi orðið fyrir á árinu 2015. Með þeirri aðferðarfræði sem PFS virðist leggja upp með sé í raun verið að leggja umrætt tap, sem kærandi fái ekki

bætt innan almanaksársins með gjaldskrárhækkun, á hann sjálfan. Fáir kærandi ekki séð að PFS hafi valdheimildir á grundvelli 16. gr. laga um pósthjónustu til að synja um réttmæta gjaldskrárhækkun með þessum hætti.

Hin kærða ákvörðun sé til umfjöllunar fyrir úrskurðarnefnd, sbr. til hliðsjónar ákvörðun nr. 27/2015, og byggir kærandi á því að niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar, um að byggja á ársgrundvelli í stað innan ársins, sé ólöglegt, ómálefnalegt og með öllu án rökstuðnings. Geti PFS því ekki fyrir úrskurðarnefnd byggt á öðrum forsendum en þar komi fram til stuðnings því að hin kærða ákvörðun skuli halda gildi sínu, svo sem með því að halda því fram að samþykktar hækkunar á árinu 2015, þ.e. á grundvelli ákvörðunar nr. 2/2015 og hinnar kærðu ákvörðunar, nemi samtals hærri fjárhæð en kostnaðarauki og magnminnkun orsökuðu á árinu 2015 í heild sinni, miðað við forsendur PFS í þessum tveimur ákvörðunum.

Kærandi telur að ekki verði framhjá því litið að ákvörðun nr. 2/2015 byggir á allt öðrum forsendum og tímabili, enda hinni kærðu ákvörðun ætlað að bæta viðbótarkostnaðarauka frá ákvörðun nr. 2/2015 til loka ársins.

#### 4.

Athugasemdir kæranda voru sendar PFS til frekari athugasemda og bærust þær eftir framlengdan frest hinn 9. maí 2016. Þar er m.a. ítrekuð gagnrýni á framsetningu kæranda í fyrri hækkunarbeiðnum þar sem fjallað sé um kostnað og tekjur hans í heild og frávikagreining gerð á þeim grundvelli, sem hækkunarbeiðni sé m.a. byggð á. Í erindi kæranda, dags. 24. júlí 2015, kemur m.a. fram að ekki náist áætlaður 100 millj. kr. sparnaður vegna fækkunar útburðadaga í dreifbýli. Þetta geri kærandi án þess að tilgreina að um væntan heildarsparnað sé að ræða en ekki innan einkaréttar sérstaklega, auk þess sem framagreind fjárhæð sé sett í samhengi við hækkunarbeiðni einkaréttar. PFS hafi metið þennan lið sem 45 millj. kr. vegna einkaréttar og hafi kærandi ekki gert athugasemd við þá niðurstöðu PFS í kæru. Sama eigi við um umfjöllun um hækkun vegna nýrra kjarasamninga.

PFS tekur fram að kærandi víki í sínum athugasemdum að í skýrslu Expectus um mat á rekstrarskilyrðum kæranda og hafni því að umfjöllunin hafi nokkra þýðingu um raunverulegan rekstrarvanda kæranda. Með hliðsjón af því að umfjöllunarefni hinnar kærðu ákvörðunar sé eingöngu gjaldskrá kæranda innan einkaréttar taldi PFS ástæðu til að vekja athygli á athugasemdunum. Í þeim komi m.a. fram að starfsemi innan einkaréttar sé um 40% af starfsemi kæranda. Af umfjölluninni verði að mati PFS vart dregin önnur ályktun en að önnur atriði en einkarétturinn geti verið orsakavaldur fyrir taprekstri kæranda.

Kærandi geri ágreining um þá meintu aðferð PFS að miða eingöngu við „ársgrundvöll“ í stað þess að horfa til viðkomandi almanaksárs. Kærandi geri kröfu um að fá áætlaðan taprekstur að fullu bættan á sama almanaksári óháð tímasetningu hækkunarbeiðna kæranda hverju sinni. Ekki sé raunhæft að mati PFS að kærandi geti gert kröfu í öllum tilfellum um „fullar bætur“ innan viðkomandi almanaksárs óháð tímasetningu hækkunarbeiðna innan ársins.

Í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu segir að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Í 11. gr. reglugerðar nr. 313/2005 segi jafnframt um verðgrundvöll að verð á þjónustu skuli byggjast á raunkostnaði að viðbættri hæfilegri álagningu samkvæmt 9. gr. reglugerðarinnar um ávöxtunarkröfu. Í lögum um pósthjónustu sé hins vegar ekki tilgreint sérstaklega að í útreikningum skuli miða við almanaksár þegar ákvörðun um verðhækkun sé tekin. Hins vegar sé það ekki PFS sem hafi frumkvæði að því að hækka gjaldskrár kæranda, hvorki gjaldskrá innan einkaréttar, sem háð er samþykki PFS eða aðrar gjaldskrár sem kærandi geti hækkað án beinnar aðkomu PFS. Að því leiði að kærandi hafi í raun sjálfsdæmi um hvenær hann óski eftir hækkun, enda hafi kærandi einn yfirlit yfir sína rekstrarstöðu og/eða hvort eða hvernig áætlanir hans, á hverjum tíma gangi eftir. Hækkunarbeiðnir kæranda hafi komið með óreglulegum hætti og hafi það skapað erfiðleika við að stemma hækkunir af við undirliggjandi almanaksár. Við útreikninga á raunkostnaði kæranda í skilningi 16. gr. laga um pósthjónustu hafi PFS m.a. litið til áætlaðra magnbreytinga og fyrirsjáanlegra breytinga á kostnaði. Í stað þess að miða eingöngu við lítið tímabil, þ.e.a.s. að bíða eftir að kostnaður og tekjur viðkomandi árs raungerist eða byggi á raunuppgjöri síðast liðins árs eingöngu.

Grundvallaratriði sé að PFS hafi ávallt í huga að rekstrargrundvöllur sé leiðréttur þegar horft sé til nýjustu raunupplýsinga svo og áætlun næstu mánaða eða árs, eins og ítrekað hafi komið fram í ákvörðunum stofnunarinnar. PFS mótmælir þeim skilningi kæranda að í 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu felist að kærandi eigi að fá það sem hann kalli „fullar bætur“ vegna kostnaðarhækkana og/eða magnminnkunar frá síðustu verðhækkun. Slíkt orðalag eigi að mati PFS frekar við um eingreiðslu.

Óraunhæft sé að mati PFS að rekstrarvandi kæranda verði eingöngu leystur með hækkun gjaldskrár einkaréttar hverju sinni. Um flókið samspil margra þátta sé að ræða, t.d. megi leiða líkur að því að mikil hækkun gjaldskrár innan einkaréttar á sl. árum hafi mögulega átt þátt í að valda mikilli magnminnkun innan einkaréttar. PFS telur ársreikning kæranda fyrir árið 2015 ekki styðja það álit í kæru og athugasemdum að gjaldskrá kæranda innan einkaréttar hafi átt að hækka umfram það sem samþykkt hafi verið með ákvörðun PFS nr. 27/2016 og undirliggjandi gögn kæranda hafi gefið tilefni til.

PFS getur ekki fallist á fullyrðingu kæranda um að yfirverðlagning sé hverfandi nema í algjörum undantekningartilvikum. Hefði stofnunin orðið við kröfu kæranda um 8,4% hækkun þá næmi slík hækkun rúmlega 100 millj. kr. umfram áætlaðan kostnað/magnminnkun með samsvarandi yfirverðlagningu. Hækkunarþörfin hafi að mati PFS aðeins verið um 4,8%. PFS bendir á að kærandi hafi ekki gert athugasemdir við útreikninga PFS enda séu þeir byggðir á framlögðum gögnum kæranda.

PFS bendir á að þegar horft sé til þess hver hækkunarþörfin sé, þá þurfi bæði að horfa á þróun kostnaðar og þróun tekna. Kærandi kjósi hins vegar eingöngu að horfa til þróunar kostnaðar í athugasemdum sínum, þrátt fyrir að skýrt komi fram í hinni kærðu ákvörðun svo og ákvörðun nr. 27/2015, að einnig þurfi að taka tillit til hagstæðari magnþróunar en reiknað hafi verið með í ársáætlun kæranda. PFS bendir á að kostnaðarauki vegna kjarasamninga og frestun á sparnaði vegna útburðar í dreifbýli á árinu sé áætlaður 90 millj. kr. og auk þess þurfi að taka tillit til þess að tekjur hafi verið 50 millj. kr. hærrí en reiknað hafi verið með í ársáætlun kæranda og ekki hafi verið tekið tillit til í kæru.

Kærandi fullyrðir að PFS horfi eingöngu til afkomu á ársgrundvelli og taki ekki tillit til nauðsynlegrar leiðréttingar á taprekstri innan ársins 2015. PFS fái ekki annað séð en að kæranda yfirsjáist að PFS horfi til undirliggjandi almanaksárs 2015 samhliða því að leiðréttá rekstrargrundvöll einkaréttar, eins og skýrt komi fram í ákvörðun PFS nr. 2/2015. PFS hafi beitt sömu nálgun í hinni kærðu ákvörðun. PFS hafi hafnað beiðni kæranda um hækkun gjaldskrár þar sem hún hafi verið umfram kostnaðarforsendur hvort sem litið hafi verið til hækkunar innan ársins eða á ársgrundvelli m.v. þær forsendur sem kærandi hafi tilgreint í erindi sínu.

PFS mótmælir því að ekki sé heimilt að líta til ákvörðunar PFS nr. 2/2015 þegar metin séu þau frávík sem orðið hafi á kostnaði kæranda, magni eða tekjum, enda gefi það ekki rétta mynd af stöðunni á hverjum tíma að horfa svo einangrað á hana eins og kærandi vilji gera. PFS telur að hin kærða ákvörðun og ákvörðun PFS nr. 2/2015 byggji á sömu forsendum. Þær taki báðar til liðins tímabils, þar sem kostnaður hafi raungerst sem og að taka til framtíðar, t.d. fyrirsjáanlegar kostnaðarhækkanir eða áætlanir um magnminnkun. Í báðum tilvikum sé verið að fjalla um rekstur ársins 2015, innan einkaréttar, sem og mögulegrar framtíðarþróunar.

PFS telur ljóst af framangreindu, að ákvörðun um höfnun á heimild kæranda til hækkunar á gjaldskrá einkaréttar, sbr. hina kærðu ákvörðun, hafi skilað niðurstöðu á árinu 2015 í samræmi við ákvæði 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Hækkun umfram samþykki PFS hefði að mati stofnunarinnar leitt til yfirverðlagningar einkaréttar á árinu 2015.

## 5.

Viðbótarathugasemdir PFS voru sendar kæranda til frekari athugasemda og bárust þær eftir framlengdan frest hinn 6. júní 2016.

Kærandi vísar til sjónarmiða í kæru og ítrekar þau ásamt því að svara einstökum töluliðum í athugasemdum PFS.

Kærandi áréttar að hann hafi sett fram upplýsingar eins og þær liggi fyrir í tengslum við hækkunarbeiðnir.

Raunverulegur vandi kæranda liggi í því að magnminnkun innan einkaréttar hafi verið 50% á undanförunum árum, með tilheyrandi tekjuminnkun, þrátt fyrir verðhækkanir innan einkaréttar, á meðan þjónusta sem einkaréttinum hafi verið ætlað að standa undir hafi verið óbreytt. Kærandi hafnar sem þýðingarlausum vangaveltum um samanburð við önnur lönd, í mörgum tilfellum þar sem aðstæður séu ósamanburðarhæfar.

Kærandi hafi farið fram á breytingar á verðskrá innan einkaréttar þegar þess sé þörf. Varðandi það atriði að PFS hafi „ávallt í huga að rekstrargrundvöllur sé leiðréttur þegar horft er til nýjustu raunupplýsinga svo og áætlun næstu mánaða eða árs“, þá telur kærandi rétt að ítreka að slíkar leiðréttingar eins og PFS kýs að kalla það, hafi ekki náð til þess kostnaðar sem þegar sé áfallinn, umfram það sem kostnaðargrundvöllur einkaréttar geri ráð fyrir, heldur hafi verðbreyting verið heimiluð með tilliti til þess kostnaðar sem eigi eftir að koma fram.

Varðandi þá staðhæfingu PFS að stofnunin leitist við í mati sínu að afkoma einkaréttar sé í jafnvægi innan hvers rekstrarárs svo framalega sem forsendur liggi fyrir í byrjun árs, þá vill kærandi taka fram að ekki sé hægt að gera ráð fyrir að spár, t.d. um magn og niðurstöður kjarasamninga endurspegli nákvæmlega niðurstöðu fyrirfram. Slíkt verði að jafna að einhverju leyti síðar eða þegar áhrifin séu komin fram.

Hvað varði það sjónarmið PFS um að kærandi horfi eingöngu til þróunar kostnaðar við verðlagningu þá er kærandi ekki sammála því. Breyting á magnspá hafi hér áhrif, sé gert ráð fyrir að hún sé varanleg. PFS virðist skyndilega vera farið að taka tillit til áorðinna breytinga á magni og horfa til þess, án þess að horfa jafnframt til áorðinna breytinga á kostnaði, en það sé atriði sem kærandi telur ágreininginn við PFS felast í, þ.e.a.s. að ekki sé tekið tillit til áorðinna kostnaðarbreytinga. Þannig virðist stofnunin ætla að taka tillit til áorðinna breytinga varðandi þá liði sem í því tilfelli kunni að reynast kæranda hagstæðir, þ.e.a.s. leiða til tekjuauka en ekki til þess sem leiði til kostnaðarauka á sama tímabili. Á þetta geti kærandi ekki fallist og sé í hæsta máta óeðlilegt. Jafnframt sé ekki hægt að sjá að þetta samrýmist því sem PFS hafi haldið fram að stofnunin leitist við að gera, þ.e. jafna tekjum á móti gjöldum.

Kærandi ítrekar að tilefni kærðu hafi verið að í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS fallist á forsendur kæranda um að breytingar á kjarasamningum hefðu tiltekin áhrif á rekstrarafkomu á árinu 2015, nánar tiltekið um fjarhæð sem nemi 45 millj. kr. Þá hafi verið fallist á að fyrirhuguð hagræðing vegna breytinga á reglugerð um alþjónustu, sem áætlanir kæranda á árinu 2015 hafi miðað við, gengu ekki eftir, en slíkt myndi leiða til hækkunar áætlaðs kostnaðar um 45 millj. kr. Ljóst hafi verið af erindi kæranda að leitað hafði verið hækkunar til leiðréttingar á áætlun ársins 2015 og að tilgreindar hækkunar, sem beiðnin hafi vísað til, hafi verið taldar skila 100 millj. kr. tekjuauka frá 1. september 2015 til ársloka. Hafi ekki farið á milli mála að hækkunarbeiðnin hafi lotið að verðbreytingum sem hafi verið ætlað að ná til kostnaðarauka „á árinu“, þ.e.a.s. árið 2015. Þrátt fyrir að fallist væri á framangreindar forsendur miðist hækkunin einungis við ársgrundvöll, en ekki þá hækkun sem nauðsynleg hafi verið talin, frá 1. september 2015 til ársloka, til að mæta umræddum breytingum á forsendum upphaflegrar rekstraráætlunar.

## 6.

Athugasemdir kæranda voru sendar PFS til frekari athugasemda og bárust þær þann 15. júní 2016. Þar telur PFS rétt að hnykkja á nokkrum atriðum vegna þess sem fram komi hjá kæranda.

Frá árinu 2007 hafi PFS samþykkt hækkunar á gjaldskrá innan einkaréttar sem nemi um 187% einkum til þess að mæta tekjuskerðingu vegna minna magns, auk hækkunar annarra kostnaðarliða, s.s. kjarasamninga. PFS vekur athygli á því að rekstur innan einkaréttar sé aðeins um 40% af starfsemi kæranda og að taprekstur hans á undanförunum árum eigi sér margþættari skýringar en fækkun bréfa innan einkaréttar, sem hafi á undanförunum árum verið mætt með hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar.

Í ákvörðun PFS nr. 2/2015 hafi verið fallist á ákveðnar forsendur fyrir hækkun á gjaldskrá kæranda innan einkaréttar. Í erindi, dags. 24. júlí 2015, hafi kærandi ekki sýnt fram á með útreikningum að hækkun upp á 8,4% hafi verið nauðsynleg vegna frávika í kostnaðar- og tekjuþróun á fyrri hluta ársins 2015, frá því sem gert hafi verið ráð fyrir í ársáætlun kæranda sem lögð hafi verið til grundvallar í ákvörðun PFS nr. 2/2015 um samþykki fyrir 8% hækkun gjaldskrár.

PFS telur að stofnunin hafi sýnt fram á með útreikningum að samþykktar hækkunar hafi bætt stöðu kæranda innan einkaréttar með fullnægjandi hætti á rekstrarárinu 2015 þar sem tekið hafi verið fullt tillit til tekju- og kostnaðarþróunar ársins. Því geti kærandi ekki gert kröfu um ógildingu á hinni kærðu ákvörðun þar sem engar forsendur séu fyrir slíkur eftir að PFS hafi samþykkt 4% hækkunarbeiðni kæranda í samræmi við leiðbeinandi ráðgjöf til kæranda með ákvörðun nr. 27/2015. PFS telur ljóst að krafa kæranda um 8,4%

hækkun (17% alls á árinu) hafi verið umfram nauðsyn m.v. fyrirliggjandi upplýsingar í erindi kæranda þann 24. júlí sl. og því hafi PFS borið að hafna beiðninni.

Eins og fram komi í hinni kærðu ákvörðun hafi PFS í huga að rekstrargrundvöllur sé leiðréttur þegar horft sé til nýjustu raunupplýsinga frá kæranda svo og áætlun fyrir næsta mánuði eða misseri. Í yfirferð PFS sé staðreynt hvort frávík eða breytingar hafi átt sér stað frá því sem gengið hafi verið út frá við síðustu yfirferð PFS og þar með samþykki PFS á gjaldskrá innan einkaréttar. Farið sé yfir bæði tekjur og gjöld kæranda, sem teljist til einkaréttar og mótmælir PFS því sérstaklega að ekki sé litið til kostnaðarauka á tímabilinu, eins og kærandi haldi fram. Hins vegar telur PFS rétt að ítreka að ekki sé litið til heildarafkomu kæranda, enda beri PFS ekki að samþykkja aðrar gjaldskrárbreytingar kæranda, en innan einkaréttar.

PFS bendir einnig á ákvarðanir PFS nr. 35/2015 og 6/2016 þar sem hækkunarbeiðnir kæranda hafi verið samþykktar óbreyttar, enda hækkunarbeiðnir í þessum tilfellum í samræmi við fyrirliggjandi upplýsingar og þau gögn sem fylgt hafi erindi kæranda.

## 7.

Kæranda var boðið að koma að frekari athugasemdum og gerði hann það með bréfi hinn 29. júní 2016. Það kemur m.a. fram að svo virðist sem PFS telji að kærandi hafi óskað eftir hækkunum á verði bréfa innan einkaréttar vegna sömu atriða í tvígang, þ.e. að kærandi hafi talið til atriði til hækkunar í erindi dags. 24. júlí 2015 sem PFS hafi áður tekið tillit til í ákvörðun nr. 2/2015. Kærandi ítrekar að svo sé ekki heldur sé um ný atriði að ræða sem ættu að leiða til viðbótarhækkunar umfram það sem áður hafi verið fallist á af hálfu stofnunarinnar með ákvörðun nr. 2/2015.

## VI. Niðurstöður

### 1.

Í málinu er deilt um synjun PFS á beiðni kæranda, dags. 24. júlí 2015, um samþykki á hækkun gjaldskrár bréfa innan einkaréttar. Nánar tiltekið lagði kærandi fyrir PFS til samþykkis, gjaldskrá sem fól í sér 8,4% hækkun bréfa innan einkaréttar, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu, nr. 19/2002. Um var að ræða beiðni um hækkun á fjórum flokkum bréfa, A. flokk, B. flokk, AM. flokk og BM. flokk. PFS hafnaði að samþykkja beiðni kæranda um hækkun gjaldskrárinnar með hinni kærðu ákvörðun, sem er nr. 26/2015.

Við málsmeðferð framangreindrar beiðni hjá PFS, benti stofnunin kæranda á að stofnunin hygðist, miðað við fyrirliggjandi forsendur, hafna beiðni hans frá 24. júlí 2015, væri það vilji kæranda að stofnunin tæki ákvörðun á grundvelli þess erindis. Hins vegar kom einnig fram það frummat stofnunarinnar að forsendur gætu verið til þess að samþykkja nýtt erindi frá kæranda um allt að 4% verðhækkun á umræddum bréfum frá og með 1. september 2015. Benti stofnunin á að hún hefði einungis valkost um að samþykkja eða



hafna erindi kæranda eins og það væri lagt fyrir stofnunina hverju sinni, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar nr. 4/2014.

Með vísan til framangreinds sendi kærandi til PFS, hinn 16. september 2015, kröfu um hækkun á gjaldskrá bréfa innan einkaréttar og athugasemdir við frumniðurstöðu PFS. Með erindinu var óskað eftir því að PFS samþykkti að hluta upphaflegt erindi kæranda um verðskrárhækkun, þ.e.a.s. að því marki sem stofnunin hefði í frumniðurstöðu sinni talið forsendur til að samþykkja. Með ákvörðun PFS nr. 27/2015 var samþykkt að hækka gjaldskrá í samræmi við beiðni kæranda frá 16. september 2015, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002. Fól hún í sér 4% verðhækkun á gjaldskrá bréfa innan einkaréttar.

## 2.

Í 1. másl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, segir að rekstrarleyfishafi, sem falin er einkaréttur ríkisins, skuli gefa út sérstaka gjaldskrá fyrir hjónustu sem lýtur einkarétti. Þá segir í 2. másl. 6. mgr. 16. gr. að óheimilt sé að nota tekjur af hjónustu í einkarétti til að greiða niður hjónustugjöld í alhjónustu sem ekki fellur undir einkarétt, nema ef sýnt hefur verið fram á að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að verða við sérstökum alhjónustukvöðum sem hvíla á rekstrarleyfishafa. Í 3. másl. 6. mgr. 16. gr. segir að gjaldskrána skuli leggja fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykkis eigi síðar en 15 virkum dögum fyrir gildistöku. Kæranda hefur verið falin einkaréttur ríkisins.

Að mati úrskurðarnefndar er ljóst, með vísan til framangreinds lagaákvæðis, að valdheimildir PFS standa til þess að samþykkja eða synja gjaldskrá sem kæranda, sem falin er einkaréttur ríkisins skal gefa út. Er það því ekki á valdi PFS að mæla fyrir um fyrirfram bindandi ákvörðun um hvert skuli vera efni gjaldskrár án atbeina kæranda. Vísast til úrskurðar úrskurðarnefndarinnar nr. 4/2014, í þessu sambandi, sem m.a. byggir á ábendingu Umboðsmanns Alþingis um túlkun ákvæðis 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Að gefnu tilefni tekur úrskurðarnefndin fram að niðurstaða úrskurðar nr. 4/2014 þurfi ekki að valda vafa um málsmeðferð PFS á beiðnum kæranda um gjaldskrárhækkun innan einkaréttar. Þrátt fyrir að stofnunin geti einvörðungu samþykkt eða synjað slíkri beiðni í ákvörðun sinni er ekkert sem mælir gegn því að PFS við málsmeðferð og á grundvelli leiðbeiningarskyldu, upplýsi um afstöðu til þess hvaða hækkun gjaldskrár sé að hennar mati hæfileg. Með því móti gefur PFS kæranda færi á að taka afstöðu til þess hvort hann dragi beiðni um hækkun til baka og sendi inn nýja beiðni í samræmi við leiðbeiningar PFS eða haldi henni til streitu.

### 3.

Málsmeðferð þessi hófst með beiðni kæranda um gjaldskrárhækkun, dags. 24. júlí 2015, eins og rakið er að framan. Úrskurðarnefndin telur að með beiðni, dags. 16. september 2015, um 4,4% hækkun gjaldskrár hafi kærandi óskað eftir samþykki fyrir breytingu á þágildandi gjaldskrá vegna bréfa innan einkaréttar, sbr. 3. másl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, hinnar sömu gjaldskrár og fyrri beiðni náði til. PFS samþykkti beiðni kæranda um hækkun gjaldskrár, frá 16. september 2015, með ákvörðun nr. 27/2015. Í framhaldi af því tók í gildi ný gjaldskrá kæranda um bréf innan einkaréttar sem tók mið af hinum samþykktu breytingum.

Hin kærða ákvörðun fól hins vegar í sér að gjaldskrá sem kærandi lagði fyrir PFS til samþykkis, hinn 24. júlí 2015, var hafnað. Eftir að sú gjaldskrá var lögð fyrir PFS til samþykkis, óskaði kærandi eftir því að önnur og breytt gjaldskrá yrði samþykkt af hálfu PFS. Var sú gjaldskrá, sem fyrr segir, samþykkt af hálfu PFS með ákvörðun nr. 27/2015.

Með vísan til framangreinds fær úrskurðarnefndin ekki ráðið hver séu í reynd réttaráhrif hinnar kærðu ákvörðunar, enda samþykkti stofnunin sama dag og hin kærða ákvörðun var tekin, gjaldskrá sem kærandi lagði fyrir PFS til samþykkis, skv. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Í þessu sambandi ber að horfa til þess að umræddar gjaldskrár sem lagðar voru fyrir PFS til samþykkis, annars vegar hinn 24. júlí 2015 og hins vegar 16. september 2015, fólu í sér beiðni um hækkun á einni og sömu gjaldskránni sem í gildi var á þeim tíma og um var að ræða hækkunir á sömu liðum gjaldskrárinnar, þ.e.a.s. bréfum innan einkaréttar. Fyrri beiðninni var hafnað með hinni kærðu ákvörðun en síðari beiðni um lægri hækkun á sömu gjaldskránni var samþykkt af hálfu PFS með ákvörðun nr. 27/2015. Verður ekki annað ráðið af málsmeðferð þessa máls hjá PFS, en að með því að óska eftir samþykki á 4% hækkun á gjaldskrá hinn 16. september 2015, hafi kærandi í reynd fallið frá fyrri beiðni um 8,4% hækkun á gjaldskrá. Eins og fram kemur í erindi kæranda til PFS, dags. 16. september 2016, var óskað eftir því að gjaldskrá sem lögð var fyrir PFS til samþykkis, dags. 24. júlí 2015, yrði hafnað. Getur úrskurðarnefnd ekki litið með öðrum hætti á málið en svo að PFS hafi í reynd tekið tvær stjórnvaldsákvörðanir í sama stjórnslumálinu, þ.e.a.s. hina kærðu ákvörðun nr. 26/2015 og ákvörðun nr. 27/2015, um einu og sömu gjaldskrárbreytinguna. Niðurstaða þess er efnislega að í málinu var samþykkt 4% hækkun á gjaldskránni sem er þar með breytt og getur fyrri beiðni um 8,4% hækkun á sömu gjaldskrá, ekki komið til álita eftir það, enda hún í raun dregin til baka af hálfu kæranda.

Með vísan til framangreinds telur úrskurðarnefnd ljóst að kærandi hefur ekki lögvarða hagsmuni af því að fá fellda úr gildi hina kærðu ákvörðun PFS, sem ekki hefur réttaráhrif að lögum, þar sem fallið var frá beiðni um samþykki á þeirri gjaldskrá, sem synjað er í hinni kærðu ákvörðun, með því að leggja fram nýja gjaldskrá til samþykktar fyrir PFS hinn 16. september 2015.

Að gefnu tilefni tekur úrskurðarnefndin fram, með vísan til meginreglu 7. gr. stjórnarsýslulaga, að hafi það verið ætlun kæranda að óska eftir samþykki PFS á gjaldskrá sem fæli í sér 8,4% hækkun þar að leggja þá gjaldskrá fyrir PFS til samþykkis, en ekki leggja samhliða fram nýja gjaldskrá fyrir PFS til samþykktar, þar sem farið er fram á 4% hækkun. Breytir engu þar um að PFS hafi tekið tvær aðskildar ákvarðanir, enda í reynd um að ræða eitt og sama stjórnarsýslumálið, þ.e.a.s. hækkun á þeirri gjaldskrá sem í gildi var á þeim tíma. Til þess að ná fram því markmiði að fá 4% hækkun samþykkt, en um leið að láta reyna á heimild PFS til þess að synja um samþykki á gjaldskrá sem fól í sér 8,4% hækkun fyrir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, hefði kæranda verið í lófa lagið að leggja fyrir PFS gjaldskrá sem fól í sér 4% hækkun og í framhaldinu óska eftir samþykki nýrrar gjaldskrár sem fæli í sér enn frekari hækkun á gildandi gjaldskrá, þ.e.a.s. sem næmi þá um 4,4%. Hins vegar tekur sú gjaldskrá sem hafnað er með hinni kærðu ákvörðun mið af gjaldskrá sem í reynd féll úr gildi samdægurs, með ákvörðun PFS nr. 27/2015.

Auk framangreinds telur úrskurðarnefnd að líta verði þess að yrði hin kærða ákvörðun felld úr gildi af hálfu úrskurðarnefndarinnar, hefði það ekki í för með sér að PFS yrði að hækka gjaldskrá kæranda sem því nemur, enda hefur þegar verið fallist á frekari hækkun á gjaldskrá kæranda, umfram þá hækkun sem farið var fram á af hálfu kæranda hinn 24. júlí 2015, með síðari ákvörðunum PFS. Þegar af þeirri ástæðu hefur kærandi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins fyrir úrskurðarnefndinni. Í því sambandi er m.a. litið til nýlegs dóms Hæstaréttar frá 16. desember 2016, í máli nr. 776/2016. Með þeim dómi var kröfu kæranda um ógildingu á úrskurði úrskurðarnefndar nr. 4/2014 vísað frá dómi. Með úrskurði nr. 4/2014 var ákvörðun PFS um fjárhæð póstútburðargjalda felld úr gildi, en dómurinn taldi að kærandi hefði ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins fyrir dómi, þar sem síðari beiðnir kæranda um hækkun á gjöldum höfðu verið samþykktar af hálfu PFS áður en málið var höfðað.

#### 4.

Í ljósi alls framangreinds er kærðu Íslandspósts á ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 26/2015, vísað frá úrskurðarnefndinni.

Rétt þykir, í ljósi atvika málsins, að skipta málskostnaði á þann veg að kærandi beri helming málskostnaðar nefndarinnar og helmingur greiðist úr ríkissjóði.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

## Úrskurðarorð

**Kæru á ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 26/2015 er vísað frá.**

Málskostnaður að fjárhæð 872.340 kr. greiðist af kæranda, að frádregnu málskotsgjaldi að fjárhæð 150.000 kr. Málskostnaður að fjárhæð 872.340 kr. greiðist úr ríkissjóði.

Reykjavík, 1. mars 2017.

Þórður Bogason

Brynja I. Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring