



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

## **Ákvörðun nr. 13/2020**

**Útnefning Íslandspósts ohf.  
sem alþjónustuveitanda á sviði póstpjónustu um land allt**

## Efnisyfirlit

1	Almennt.....	4
1.1	Bráðabirgðaákvörðun.....	4
1.2	Málsmeðferð .....	4
1.3	Frekari samráð .....	4
2	Alþjónusta og helstu álitæfni í tengslum við kostnað af alþjónustu.....	5
2.1	Er þörf á alþjónustu.....	5
2.2	Almennt um alþjónustubyrði .....	5
2.3	Þjónusta innan alþjónustu .....	7
2.3.1	Aðgangur að afgreiðslustað .....	7
2.3.2	Tegundir þjónustu innan alþjónustu .....	7
2.4	Fjöldi dreifingardaga.....	8
2.5	Virk markaðssvæði .....	10
2.6	Óvirk markaðssvæði .....	11
2.7	Athugasemdir Íslandspóstshf.....	12
2.8	Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar.....	14
2.8.1	Almennt .....	14
2.8.2	Sérstaklega um tíðni .....	15
2.8.3	Sérstaklega um magn.....	16
2.8.4	Sérstaklega um viðskiptastefnu .....	16
2.8.5	Niðurstaða.....	17
2.9	Sama gjaldskrá um allt land, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu .....	17
2.9.1	Almennt .....	17
2.9.2	Gjaldskráeftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar .....	18
2.9.3	Alþjónustukostnaður vegna sömu gjaldskrár um land allt .....	19
2.9.4	Um greiðslu framlags vegna kvaðar um samræmda gjaldskrá.....	20
2.10	Blindrasendingar .....	21
2.11	Útgáfa frímerkja.....	22
2.12	Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands .....	23
2.13	Um skiptingu á alþjónustukvöðum á milli fyrirtækja og/eða landfræðilega skiptingu.....	24
2.14	Möguleikar til að draga úr kostnaði vegna alþjónustu/skipting útreikninga.....	24
2.15	Lengd útnefningar .....	26
2.16	Gæði þjónustu .....	27
3	Reglur um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu .....	27
3.1	Almennt.....	27

3.2	Varúðarframlag .....	28
3.3	Forsendur að baki útreikningum á hreinum kostnaði vegna alþjónustu .....	29
3.3.1	Um rétt á sanngjörnum hagnaði.....	29
3.3.2	Um mat á óefnislegum ávinningi og markaðsávinning .....	29
3.3.3	Bókhaldsleg aðgreining .....	30
3.3.4	Hvati til kostnaðarhagkvæmni.....	30
3.3.5	Notendur eða hópur notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni .....	31
3.3.6	Um hreinan kostnað.....	32
3.4	Um uppgjör ársins 2020.....	32
3.5	Um ósanngjarna byrði.....	33
3.6	Um árlega endurskoðun .....	35
3.7	Greiðsluskylda ríkisins.....	35
3.7.1	Almennt .....	35
3.7.2	Greiðslutilhögun á framlagi vegna alþjónustu.....	36
4	Gjaldskráreftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar.....	37
4.1	Almennt.....	37
4.2	Nánar um gjaldskráreftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar .....	40
4.3	Viðráðanlegt verð.....	42
4.4	Athugasemdir Íslandspósts, um gjaldskráreftirlit PFS.....	42
4.5	Bókhaldsleg aðgreining .....	44
4.6	Eftirlit með fjárhagsstöðu .....	45
4.6.1	Athugasemdir Íslandspósts ohf.....	46
4.6.2	Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar .....	46

## 1 Almennt

(1) Þann 12. júní 2020, birti Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) samráðsskjal vegna fyrirhugaðar útnefningar nýs alþjónustuveitanda á sviði pósthjónustu. Upphaf málsins má rekja til þess að með bréfi samgönguráðuneytisins, dags. 11. nóvember 2019, var PFS falið í samræmi við 1. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, að útnefna alþjónustuveitanda frá og með 1. janúar 2020. Ástæða þess var m.a. að þann dag var einkaréttur ríkisins af dreifingu bréfa undir 50 gr. afnuminn og um leið féll úr gildi rekstrarleyfi Íslandspósts ohf. (hér eftir ÍSP).

### 1.1 Bráðabirgðaákvörðun

(2) Vegna þess hversu skammur tími var til stefnu var það mat PFS að nauðsynlegt væri að taka bráðabirgðaákvörðun og var ÍSP falið að sinna þeirri þjónustu sem fellur undir alþjónustu sem og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2019. Tekið var fram að ákvörðunin myndi gilda þar til málsmeðferð samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 hefði farið fram, en þar er kveðið á um að við val á þjónustuveitanda til að veita alþjónustu skuli viðhafa opið, gagnsætt og hlutlægt ferli þar sem gætt er jafnræðis.

### 1.2 Málsmeðferð

(3) Í samræmi við 2. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu birti PFS samráðsskjal við hagsmunaaðila þar sem farið var yfir þjónustu innan alþjónustu, virk og óvirk markaðssvæði, alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á sviði pósthjónustu, reglur um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu og gjaldskrár- og fjárhagseftirlit PFS með væntanlegum alþjónustuveitanda, sem og þá frumniðurstöðu PFS að útnefna ÍSP sem fyrirtæki með alþjónustuskyldur hér á landi.

(4) Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu er heimilt að afmarka skyldu til að veita alþjónustu við tiltekna landshluta, póstnúmer og/eða tiltekna þætti pósthjónustu. Stofnuninni er þannig heimilt, ef rök standa til, að afmarka þjónustuskyldu alþjónustuveitanda, landfræðilega og/eða eftir tegundum þjónustu. Í samráðsskjali PFS var hvorki lagt upp með að skipta alþjónustukvöðum eftir tegundum þjónustu né landfræðilega. PFS lagði hins vegar til ákveðna skiptingu í virk og óvirk markaðssvæði, þ.e. hvar væntanlegur alþjónustuveitandi myndi veita þjónustu, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi. Einnig var gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem leggja skal til grundvallar við útreikninga á hreinum kostnaði vegna alþjónustu.

(5) Hagsmunaaðilum var boðið að tjá sig um efni samráðsskjalsins sem og þær fyrirætlanir sem þar birtust. Einnig voru hagsmunaaðilar spurðir beint út í einstök atriði. Athugasemdir bárust frá einu fyrirtæki, ÍSP og verður gerð grein fyrir þeim á viðeigandi stöðum í ákvörðun PFS. Engar athugasemdir voru gerðar við megininntak samráðsskjalsins, um nauðsyn alþjónustu og að ÍSP væri það fyrirtæki sem væri best til þess fallið að veita þessa þjónustu.

(6) PFS mun því leggja umrædda skyldu á ÍSP.

### 1.3 Frekari samráð

(7) Eins og vikið er að hér að ofan var það einungis ÍSP sem kom með athugasemdir við samráðsskjal PFS.

(8) Með hliðsjón af því var fyrirtækinu send drög að ákvörðun PFS með tölvupósti, þann 17. nóvember 2020. Um var að ræða þau atriði sem ÍSP hafði m.a. gert athugasemdir við í samráði

stofnunarinnar. Fyrirtækið fékk síðan drög að ákvörðun stofnunarinnar í heild til umsagnar með tölvupósti þann 27. nóvember 2020. Á fundi sem haldinn var þann 4. desember 2020 var farið yfir þær ábendingar sem ÍSP hafði við drögin.

(9) Ákvörðun PFS byggir á umræddu samráðsskjali, eftir atvikum, að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem bárust frá ÍSP um útfærslu einstakra atriða.

## **2 Alþjónusta og helstu álitæfni í tengslum við kostnað af alþjónustu**

### **2.1 Er þörf á alþjónustu**

(10) Í samráðsskjali PFS var komist að þeirri niðurstöðu að ennþá væri þörf á að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskuldur til að tryggja væri að allir landsmenn ættu aðgang að skilgreindri lágmarkspjónustu, sbr. 9. gr. laga um póstpjónustu.

(11) Einkum á þetta við á þeim svæðum þar sem ólíklegt er að nokkurt fyrirtæki myndi sjá sér fært að halda úti þjónustu á markaðsforsendum og þar með byggja upp nauðsynlegt aðgangsnet til að veita þjónustuna. Raunveruleg hættu er á því að póstrekendur muni ekki veita þjónustu alls staðar á landinu. Þetta á einkum við í dreifbýli og í minni þéttbýlisstöðum á landinu ef póstrekkandi yrði ekki útnefndur til að sinna tiltekinni skilgreindri lágmarkspjónustu.

(12) Í kafla 2.6 og 2.7 í samráðsskjali PFS er að finna umfjöllun um hvernig afmörkunin fór fram.

(13) Engar athugasemdir bárust frá hagsmunaaðilum varðandi það mat PFS, að ennþá væri ástæða til að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskuldur og að ÍSP væri það fyrirtæki á markaði sem væri best til þess fallið að sinna þeirri þjónustu sem fellur undir alþjónustu:

(14) Með vísun til ofangreinds verður skylda ÍSP orðuð með eftirfarandi hætti í ákvörðunarorðum:

**Íslandspóstur ohf., kt. 701296-6139 er hér með útnefndur með skyldu til að veita alþjónustu á sviði póstpjónustu, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga um póstpjónustu nr. 98/2019.**

**Skylda Íslandspósts ohf. nær til þess að veita þjónustu um allt land, sbr. 2. mgr. 11. gr. sl.**

### **2.2 Almennt um alþjónustubyrði**

(15) Um alþjónustubyrði er að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á póstrekkanda um að veita tilteknum notendum póstpjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps sem ekki myndi skapast ef almenn viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Mikilvægt er að hafa þessa skilgreiningu í huga þegar fjallað er um kostnað vegna alþjónustu. Skilgreiningin felur m.a. í sér að ekki er hægt að líta á allt tap sem félag verður fyrir vegna veittra þjónustu sem kostnað vegna alþjónustu. Um sjálfstætt mat er að ræða sem gert er til hliðar við kostnaðarbókhald viðkomandi alþjónustuveitanda. Ávallt þarf að meta það hvernig fyrirtæki hefði hagað sér á markaði, án þessarar tilteknu skyldu, t.d. hvort tiltekið tap sé í tengslum við alþjónustu eða hvort það er í tengslum við rekstur fyrirtækisins almennt. Það er því ekki sjálfgefið að allur bókfærður kostnaður innan alþjónustu hjá viðkomandi alþjónustuveitanda sé tilkominn vegna þeirrar skyldu

sem lögð er á alþjónustuveitanda og teljist þ.a.l. til kostnaðar vegna alþjónustu og lúti þá um leið þeim reglum sem gilda um endurgreiðslu á kostnaði vegna alþjónustu.“

(16) Fyrirtækið verður því líkt og önnur fyrirtæki að mæta öðru tapi, en vegna alþjónustu, með almennum hagræðingaraðgerðum, breytingum á tilhögun þjónustu þar sem það er mögulegt eða með hækkun á gjaldskrá.

(17) Jafnframt þarf að hafa í huga að aðstæður á póstmarkaði geta breyst umtalsvert og stundum á tiltölulega skömmum tíma, t.d. hefur magn á sendingum undir 50 gr. minnkað umtalsvert á undanförunum árum. Af þessum breytingum leiðir að það sem mögulega hefur talist eðlilegt vegna viðskiptasjónarmiða í fortíð er ekki endilega vísbending um að sama fyrirtæki muni haga sér með sama hætti í dag. Stöðugt endurmat getur því þurft að eiga sér stað þegar hegðun fyrirtækja á markaði er metin með tilliti til þessa hvort fyrirtæki eigi rétt á því að fá bættan kostnað vegna kvaða um tiltekna þjónustu undir merkjum alþjónustu.

(18) Á undanförunum árum hefur kostnaður ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda, af alþjónustu komið til skoðunar nokkrum sinnum.

(19) Áður en það LRAIC módel félagsins var tekið í notkun voru t.d. gerðir ákveðnar leiðréttingarfærslur í bókhaldi félagsins, sjá nánar yfirlýsingar PFS um bókhaldslegan aðskilnað félagsins.<sup>1</sup>

(20) Með ákvörðun PFS nr. 17/2015, „*um forsendur og niðurstöðu Íslandspósts ohf. á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskuldna*“ var niðurstöðu ÍSP um alþjónustubyrði félagsins hafnað í grundvallaratriðum, en félagið taldi að alþjónustukostnaður þess á árinu 2013 hafi numið alls 1.191 millj. kr. Markmiðið með þessari tilteknu greiningu á sínum tíma var fyrst og fremst að finna út að hve miklu leyti heimilt væri að taka tillit til alþjónustukostnaðar í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar. Niðurstaða PFS var sú að alþjónustubyrði félagsins vegna alþjónustu hafi verið allt að 435 millj. kr. og að hann hafi einkum tekið til eftirfarandi atriða:

- Rekstur afgreiðslustaða
- Dreifing í dreifbýli (landpóstar)

(21) Einnig var það niðurstaða PFS að ekki væri tilefni til að endurskoða alþjónustubyrði félagsins sem tekið væri tillit til í gjaldskrá innan einkaréttar.

(22) Ákvörðun PFS var staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 7/2015<sup>2</sup>.

(23) Hagfræðistofnun Háskóla Íslands gerði úttekt á kostnaði ÍSP vegna alþjónustu og er sú greining dagsett í júní 2017<sup>3</sup>.

(24) Copenhagen Economics gerði einnig rannsókn á alþjónustukostnaði ÍSP fyrir fyrirtækið og er sú greining dagsett 22. mars 2018.<sup>4</sup> Umsókn félagsins um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu,

<sup>1</sup> <https://www.pfs.is/postthjonusta/gjaldskra-og-yfirlit-vfir-bokhaldslegan-adskilnad/>

<sup>2</sup> [https://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/urskurdir-ursk.nefndar/Ursk\\_nr.7\\_2015.pdf](https://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/urskurdir-ursk.nefndar/Ursk_nr.7_2015.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.ioes.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/postskyrslalaest7mars2018.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.posturinn.is/posturinn/starfsemi/upplýsingar-um-rekstur-og-utgefing-efni/alhjonustubyrdi-postthjonustu-a-landi/>

sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2019, „frávísun að hluta“ og ákvörðun PFS nr. 14/2019, „erlendar póstsendingar“ hvílir að hluta til á úttekt Copenhagen Economics.

(25) Í því samráðskjali sem hér birtist er m.a. höfð hliðsjón af ofangreindum sjónarmiðum og stjórnvaldsákvörðunum eftir því sem hægt er varðandi þá nálgun sem PFS leggur hér upp með varðandi það hvernig hægt er að nálgast kostnað af alþjónustu og þar með mögulegt ríkisframlag, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019. Í kafla 3 er að finna nánari lýsingu á því hvernig reikna skal út kostnað vegna alþjónustu.

## 2.3 Þjónusta innan alþjónustu

### 2.3.1 Aðgangur að afgreiðslustað

(26) Í samráðsskjali PFS var það mat PFS að ÍSP sé hvað best til þess fallið að sinna þeirri skyldu innan alþjónustu sem felst í aðgengi að pósthjónustu með rekstri afgreiðslustaða um land allt sem og uppsetningu póstkassa til móttöku á póstsendingum þar sem því verður við komið og eftirspurn er til staðar.

(27) Engar athugasemdir komu fram varðandi þessa skoðun PFS.

(28) Jafnframt var spurt út í hvort núverandi afgreiðslunet ÍSP (hefðbundnir afgreiðslustaðir, samstarfsaðilar og póstbílar) væri nægjanlegt. Engar athugasemdir né sjónarmið komu frá markaðsaðilum um aðgengi að afgreiðslustöðum.

(29) Með vísan til ofangreinds verður skylda ÍSP hvað varðar aðgengi að alþjónustu útfært með hliðstæðum hætti og verið hefur hingað til, að teknu tilliti til þeirra breytinga sem gerðar voru á skilgreiningu afgreiðslustaðar í lögum um pósthjónustu, sbr. eftirfarandi skilgreining í 1. töl. 4. gr. laga um pósthjónustu. „Afgreiðslustaður: Aðstaða, t.d. húsnæði, bifreið eða sjálfvirkur afgreiðslukassi, þar sem einstaklingar og lögaðilar geta fengið pósthjónustu.

(30) Með vísun til ofangreinds verður skylda ÍSP orðuð með eftirfarandi hætti í ákvörðunarorðum:

**Íslandspóstur ohf skal tryggja að póstkassar, sem falla undir alþjónustu, séu tæmdir a.m.k. tvisvar í viku eða að losun sé í samræmi við fjölda dreifingardaga á viðkomandi svæði að teknu tilliti til eftirspurnar eftir þjónustu.**

### 2.3.2 Tegundir þjónustu innan alþjónustu

(31) Í samráðsskjali PFS er að finna umfjöllun um tegundir þjónustu innan alþjónustu og leggur stofnunin þar til að dreifing á eftirfarandi póstsendingum falli undir alþjónustuhugtakið:

- Bréfum (Letter single piece)
- Magnpósti (Bulk letters)
- Pökkum upp að 10 kg.
- Ábyrgðarsendingum (Registered items)
- Tryggðum sendingum (Insured items)
- Blindrasendingar upp að 2 kg.

(32) Um þyngdarmörk einstakra sendinga gildir 2. töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu, þar sem eftirfarandi þyngdarmörk eru sett: „...*pósthjónusta vegna bréfa allt að 2 kg, pakka allt að 10 kg innan lands en 20 kg milli landa og sendinga fyrir blinda og sjónskerta allt að 2 kg.*

(33) Í samráðsskjali PFS var m.a. spurt út í hvort ofangreint vöruframboð væri fullnægjandi miðað við þær aðstæður sem eru hér á landi, og ef ekki, hvað vantaði þá upp á. Engar athugasemdir bárust við ofangreint vöruframboð og verður því gengið út frá því í þessari ákvörðun.

(34) Vöruframboð innan alþjónustu verður því í samræmi við upptalninguna hér að ofan og tekur til þjónustu innanlands sem og milli landa. Sá munur er hins vegar, að innanlands er skylt að dreifa pökkum upp að 10 kg. Á milli landa eru hins vegar þyngdarmörk miðuð við 20 kg.

(35) Rétt er að ítreka að alþjónustuveitandi hefur að sjálfsgögðu rétt til að bjóða upp á víðara vöruframboð, tíðari dreifingu eða annan afhendingarmáta en hér er kveðið á um.

(36) Með vísun til ofangreinds verður skylda ÍSP orðuð með eftirfarandi hætti í ákvörðunarorðum:

**Íslandspóstur ohf. skal bjóða notendum á Íslandi upp á dreifingu á eftirfarandi tegundum af póstsendingum, innanlands og á milli landa:**

- **Bréfum upp að 2 kg. (Letter single piece)**
- **Magnpóstur upp að 50 gr. (Bulk letters)**
- **Pökkum upp að 10 kg. (innanlands)**
- **Pökkum upp að 20 kg. (til og frá landinu)**
- **Ábyrgðarsendingum (Registered items)**
- **Tryggðum sendingum (Insured items)**
- **Blindrasendingar upp að 2 kg.**

**Um stærð og frágang póstsendinga, innan alþjónustu, gilda reglur Alþjóðapóstsambandsins (UPU).**

## **2.4 Fjöldi dreifingardaga**

(37) Í samráðsskjali PFS er m.a. farið yfir þær breytingar sem hafa orðið á fjölda dreifingardaga hér á landi. En samhliða fækkun á almennum bréfum hefur dreifingardögum verið fækkað, m.a. í þeim tilgangi að tryggja sjálfbærni þjónustunnar.

(38) Í kafla 2.5.1 í samráðsskjali PFS er farið yfir þessar breytingar, bæði þær breytingar sem orðið hafa á lögum sem og reglugerð um alþjónustu og þær ákvarðanir PFS sem á þeim byggja. Undirliggjandi hefur ávallt verið það sjónarmið að draga úr kostnaði vegna alþjónustu.

(39) Þá vakti PFS einnig athygli á því að með nýrri reglugerð nr. 400/2020 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu væri opnað á þann möguleika í 3. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar að fjöldi útburðardaga niður í einn virkan dag í viku ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindra hagkvæma dreifingu.



(40) Hvort að þróunin verður í þá átt er ómögulegt að segja til um. Hefðbundnum bréfum hefur haldið áfram að fækka en á móti kemur mikil fjölgun pakka. Spyrja má því þeirra spurninga hvort þörf almennings fyrir pósthjónustu og þar með mögulega alþjónustu liggi ekki frekar í þjónustu í tengslum við pakka heldur en í hefðbundnum útburði almennra bréfa. Ákvæði 3 töl. 2. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu, þar sem fjallað er um dreifingu á póstsendingum gerir engan greinarmun á því hvort um dreifingu á bréfum, pökkum eða aðrar þær sendingar sem falla undir alþjónustu er að ræða. Í öllum tilvikum er gert ráð fyrir því að lágmarksþjónusta innan alþjónustu sé 2 virkir dagar í viku. Öll þjónusta fyrir ofan þessa skilgreindu lágmarksþjónustu er því þjónusta utan alþjónustu og ber því að líta á hana sem þjónustu sem almennt er veitt á markaðsforsendum.

(41) Í 10. gr. laga um pósthjónustu eru sett nokkur skilyrði sem notandi þarf að uppfylla til að virkja skyldu alþjónustuveitanda. Ef um einstakling er að ræða þarf viðtakandi póstsendingar að vera með þekkt heimilisfang sem skráð er sem lögheimili og/eða aðsetur í þjóðskrá. Ef um fyrirtæki er að ræða þarf heimilisfang að vera skráð í fyrirtækjaskrá. Einstaklingar sem og fyrirtæki verða einnig að vera með merktan bréfabakka/bréfalúgu til að eiga rétt á útburði. Einnig þarf staðsetning bréfabakka að vera með tilteknum hætti.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Í 14 gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020 er að finna eftirfarandi ákvæði um merkingar á bréfalúgu og/eða póstkössum og staðsetningu þeirra.

„Við val á staðsetningu bréfabakka skal eftirfarandi lagt til grundvallar:

*Þéttbýli:*

Í þéttbýli skal bréfabassi vera staðsettur við eða í húsi.

Við hverja bréfarífu og/eða á hverjum bréfabakka skal vera skilti eða gluggi, minnst 26 x 100 mm að stærð, þar sem tilgreint er með stóru og skýru letri fullt nafn húsráðanda og annarra sem þar hafa aðsetur. Enn fremur skal í fjöleignarhúsum tilgreina númer og auðkenni hæðar á bréfabakka. Eigendur (íbúar) fjöleignarhúsa skulu sjá um að bréfabakassarnir séu rétt merktir á hverjum tíma og ber þeim einnig að útvega íbúaskrá fyrir viðkomandi hús. Innbyrðis staðsetning kassanna skal vera sem eðlilegust t.d. kassi fyrir íbúð á fyrstu hæð neðstur til vinstri í samstæðunni o.s.frv. Kassarnir skulu vera læstir og samstæðan vel fest við vegg svo að útilokað sé að bréf falli aftur fyrir hana. Sama á við um atvinnuhúsnæði þar sem fleiri en einn aðili hefur starfsstöð.

Aðgengi að bréfarífum og bréfabökkum skal vera þannig að bréfberi geti óhindrað komist að og athafnað sig við skil bréfabóstsendinga.

Um skyldu viðtakanda til að setja upp bréfabakka og/eða bréfarífu þar sem pósthúsið fer fram, stærð þeirra, staðsetningu og frágang gilda að öðru leyti ákvæði byggingarreglugerðar, með síðari breytingum eftir því sem við á.

*Dreifibýli:*

Í dreifibýli þar sem bifreiðar eru notaðar við pósthjónustu skal miða staðsetningu bréfabakka við að landpóstur þurfi ekki að stíga út úr bíl sínum við meðhöndlun póstsendinga.

Heimilt er að staðsetja bréfabakka við vegamót tengivega eða stofnvega. Að jafnaði skal bréfabassi ekki vera staðsettur fjær en 500 metra frá húsi. Ef bréfabakassar frá fleiri en einu húsi eru staðsettir við vegamót skulu þeir að jafnaði samsettir í bréfabakkasamstæðu.

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

1. Ef tvö hús eða færri eru að meðaltali á hverja 2.000 metra tengivega eða stofnvega.
2. Ef ekkert vegasamband er við húsið.
3. Þegar viðkomandi hús er staðsett langt utan við almenna byggð.
4. Ef aðrar aðstæður hindra eðlilegan akstur, t.d. illfærir eða hættulegir vegir.

Nái móttakendur pósthjónustu ekki samkomulagi við alþjónustuveitanda um staðsetningu bréfabakka þegar aðstæður eru með þeim hætti sem fram kemur í tölulíðum 1-4 geta móttakendur fengið póst afhentan á þeim afgreiðslustað alþjónustuveitanda sem þeir kjósa.

Ef ekki næst samkomulag um staðsetningu bréfabakka og/eða afhendingu póstsendinga á annan hátt getur hvor aðili um sig borið ágreiningsefnið undir Póst- og fjarskiptastofnun, sbr. 10. gr. laga nr. 69/2003.

Alþjónustuveitandi skal senda til Póst- og fjarskiptastofnunar skrá yfir þá viðtakendur póstsendinga, sem falla undir tölulíði 1-4 og gera grein fyrir þeim úrræðum sem valin eru í hverju tilviki.

Að jafnaði skal fara heim að húsi þegar afhenda skal skráðar sendingar.

Viðtakendum póstsendinga er heimilt að semja við póstrekkanda um annan afhendingarmáta, s.s. afhendingu á afgreiðslustað.

Viðtakendur póstsendinga í dreifibýli þar sem bréfabakassar eru staðsettir við heimreiðar skulu bera kostnað af kaupum, uppsetningu og viðhaldi þeirra.

Ef bréfabakassar eru ekki settir upp í samræmi við ofangreindar reglur er heimilt að afhenda póstsendingar á næsta afgreiðslustað, sbr. a-lið 3. mgr. 12. gr.

(42) Með vísun til ofangreinds verður skylda ÍSP orðuð með eftirfarandi hætti í ákvörðunarorðum:

**Íslandspóstur ohf. skal miða við að dreifing póstsendinga, sem falla undir alþjónustu, fari fram að lágmarki tvo daga í viku til einstaklinga sem hafa fasta búsetu, sbr. lög um lögheimili og aðsetur. Á sama hátt skal bera út póstsendingar til lögaðila sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði.**

**Íslandspósti ohf. er heimilt að stöðva dreifingu póstsendinga til þeirra aðila (einstaklinga eða fyrirtækja) þar sem merkingar bréfastassa/bréfrifa eða staðsetning eru ekki í samræmi við ákvæði laga og reglugerða á hverjum tíma.**

## 2.5 Virk markaðssvæði

(43) Eins og vikið er að hér að ofan skal alþjónustuveitandi bera út póst til allra einstaklinga sem hafa fasta búsetu, sbr. lög nr. 80/2018 um lögheimili og aðsetur. Einnig skal bera út póst til fyrirtækja sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði.

(44) Skylda til dreifingar tekur þannig bæði til íbúðarhúsnæðis sem og atvinnuhúsnæðis, sbr. og orðskýring á hugtakinu *hús*, í 3. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020.

(45) Í samráðsskjali PFS lýsti stofnunin þeirri skoðun sinni að ólíklegt væri að til væru fyrirtæki á markaði er myndu kjósa að vera með dreifingu til allra heimila eða fyrirtækja á landinu, óháð staðsetningu eða staðháttum.

(46) PFS gekk út frá, miðað við núverandi forsendur, að fyrirtæki, t.d. í þeirri stöðu sem ÍSP er í dag myndi dreifa, án sérstakrar kvaðar, á öllu höfuðborgarsvæðinu sem og á öllum stærri þéttbýlisstöðum landsins. Þessu til viðbótar benti PFS á að forsendur gætu verið til staðar, t.d. fyrir núverandi alþjónustuveitanda, að dreifa póstsendingum á viðskiptagrundvelli í því dreifbýli sem liggur næst stærstu þéttbýliskjörnum landsins.

(47) Með öðrum orðum þá ætti fyrirtækið að sjá sér hag í því út frá viðskiptasjónarmiðum að vera með þjónustu sem víðast á landinu m.a. til að viðhalda ákveðinni stærðarhagkvæmni í rekstri og til að geta boðið upp á landsdekkandi dreifingu fyrir viðskiptavinum sína. Slík landsdekkandi þjónusta felur, að mati PFS, í sér tiltekið samkeppnisforskot. PFS taldi þannig að ólíklegt væri, að ÍSP, án alþjónustuskyldu myndi leggja niður þjónustu í tilteknum póstnúmerum og birti stofnunin lista þar sem landinu var skipt upp í virk og óvirk markaðssvæði.

(48) Lýsti PFS síðan þeirri skoðun sinni að ÍSP ætti að geta með arðbærum hætti dreift póstsendingum á höfuðborgarsvæðinu, Reykjanesinu og á nokkrum öðrum stærri þéttbýlisstöðum á landinu. Horfði PFS þá einkum til þess breiða vöruframboðs sem fyrirtækið býður upp á í dag, sem í grunninn nýtir sama dreifikerfið á landsbyggðinni. Jafnframt verði ekki horft fram hjá því að með þeim breytingum sem gerðar hafa verið á undanförunum árum, t.d. á tíðni dreifingar. Með þeim hafi verið dregið umtalsvert úr kostnaði félagsins við dreifingu. Þetta hafi gert félaginu möguleika á að auka póstmagn í hverri ferð. Eftir atvikum bæði almennum bréfum og pökkum með tilheyrandi hagræði fyrir félagið.

(49) Í samræmi við ofangreint voru birtir listar sem höfðu að geyma póstnúmer sem talin voru til virkra markaðssvæða. Einnig var landfræðileg lega þeirra sýnd á gagnvirku korti. Skiptingin var eftirfarandi:

*A-1 Höfuðborgarsvæðið*

*A-2 Reykjanesið*

*A-3 Þéttbýlisstaðir*

Allir þéttbýlisstaðir þar sem samanlagður fjöldi heimila og fyrirtækja er fyrir ofan 500.

*A-4 Dreifbýli í nálægð við þéttbýlissvæði.*

- a. Suðurlandsundirlendi, sjá listi yfir póstnúmer og afmörkun á korti.*
- b. Borgarfjörður, sjá listi yfir póstnúmer og afmörkun á korti.*
- c. Eyjafjörður, sjá listi yfir póstnúmer og afmörkun á korti.*
- d. Skagafjörður, sjá afmörkun á korti*
- e. Hérað*

## **2.6 Óvirk markaðssvæði**

(50) Eins og fram kemur í kafla 2.5. hér að ofan var það mat PFS að fyrirtæki eins og ÍSP, núverandi alþjónustuveitandi myndi a.m.k. sinna dreifingu til þeirra staða sem þar eru taldir upp, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi. Hvar hins vegar eigi að draga mörkin á milli „stórra“ þéttbýlisstaða og „minni“ þéttbýlisstaða, sem ekki yrði talið að dreift yrði til á grundvelli almennra viðskiptasjónarmiða, hefur aldrei fyrr komið til sérstakrar úrlausnar hjá PFS með beinum hætti. Nauðsynlegt er hins vegar að taka afstöðu til þess hvað fjöldi viðkomustaða (lögheimili og fyrirtækja) þyrfti að vera mikil, t.d. í þéttbýli, til að póstreikandi sjái sér hag í því á viðskiptagrundvelli að veita skilgreinda lágmarksþjónustu.

(51) Til að nálgast það úrlausnarefni vísaði stofnunin m.a. til ákvörðunar PFS nr. 34/2015, en með ákvörðuninni voru alls 34 þéttbýlisstaðir felldir undir þágildandi heimild um fækkun útburðardaga í dreifbýli. Einnig til ákvörðunar PFS nr. 17/2015, „*um forsendur og niðurstöðu Íslandspósts ohf. á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskýldna*“ En þar kom m.a. fram að það kynnu að standa rök til þess að dreifing í minni þéttbýlisstöðum ætti að teljast til alþjónustubyrði. Engin slík greining hafi hins vegar verið gerð.

(52) Jafnframt vísaði PFS til ákvörðunar Samkeppnisráðs nr. 42/1996 en þar var m.a. fjallað um erfiðleika nýrra aðila við að byggja upp póstdreifingarkerfi á smærri stöðum á landsbyggðinni. Í ákvörðuninni var miðað við 500 heimili og m.a. kveðið á um skyldu Póst og Síamálastofnunar til að dreifa póstsendingum frá samkeppnisaðilum á þeim stöðum sem hér féllu undir.

(53) Í samráðsskjali PFS var síðan eftirfarandi regla orðuð:

„Að mati PFS hafa forsendur fyrir mögulegri uppbyggingu annarra aðila á þeim svæðum sem ofangreind ákvörðun Samkeppnisráðs tók til lítið breyst ennþá. Það er því ólíklegt að fyrirtæki sjái sér hag í því að byggja upp dreifikerfi við hliðina á því neti ÍSP sem til staðar

er í dag og komi til með að dreifa póstsendingum í samkeppni við fyrirtækið, a.m.k. á þeim svæðum sem í dag er dreift til með landpóstum sem og á allra minnstu þéttbýlisstöðum landsins. Til að finna hvar mörkin liggja þegar kemur að því hvar póstrekkandi myndi veita þjónustu, án alþjónustuskyldu hyggst PFS miða við að póstrekkandi myndi ekki veita þjónustu í þéttbýli þar sem fjöldi húsa (lögheimili og fyrirtæki) er undir 500.

(54) Í samræmi við þessa reglu birti PFS síðan lista með þeim þéttbýlisstöðum sem ekki náðu ofangreindu viðmiði.

(55) Jafnframt beindi PFS eftirfarandi spurningum til hagsmunaaðila:

### **Spurningar**

**5. Ert þú sammála þeirri aðferðarfræði sem PFS beitir til að afmarka virk og óvirk markaðssvæði?**

**6. Ef ekki hvaða aðferðarfræði telur þú að sé best til þess fallin að afmarka virk og óvirk markaðssvæði og þar með að finna þá notendur og notendahópa sem ekki fá þjónustu, án sérstakar alþjónustuskyldu?**

### **2.7 Athugasemdir Íslandspóstshf.**

(56) Í athugasemdum ÍSP er að finna eftirfarandi umfjöllun um þá aðferðarfræði sem PFS lagði til að yrði viðhöfð við afmörkun á virkum og óvirkum markaðssvæðum. Þar segir m.a. eftirfarandi:

„Pósturinn telur samráðsskjalið ekki fara nægilega ofan í kjölinn á aðferðarfræðinni og því er svar Póstsins um að Pósturinn telur sig ekki geta fallist á aðferðarfræðina sem PFS beitir til að afmarka virk og óvirk markaðssvæði, sett fram með þeim fyrirvara.

Pósturinn skilur aðferðarfræði PFS sem svo að PFS álykti, miðað við núverandi forsendur, að fyrirtæki í stöðu ÍSP myndi dreifa, án sérstakrar kvaðar, á öllu höfuðborgarsvæðinu sem og á öllum stærri þéttbýlisstöðum landsins. Þannig eru virk markaðssvæði fundin.

Þessu til viðbótar ályktar PFS að forsendur geti verið til staðar, til að dreifa póstsendingum á viðskiptagrundvelli í það dreifbýli sem liggur næst stærstu þéttbýliskjörnum landsins. Þannig eru virk markaðssvæði útvíkkuð til muna. Þetta aukaskref, sem opnar á nærliggjandi sveitir við stærstu þéttbýliskjarnana, telur Pósturinn ekki nægum rökum stutt.

Þótt það sé ekki ljóst af samráðsskjalinu, þá virðist sem PFS beiti þeirri aðferðarfræði að setja niður depla á Íslandskort fyrir hvert heimili. Þar sem þéttleikinn nær ákveðnum massa virðist PFS telja að svæðið sé orðið virkt.

Aðferðarfræðin virðist hins vegar felast í því að búa til eina formúlu sem lögð er fyrir allt landið. Þ.e. að setja depil á bæi og heimili og athuga þéttleikann. PFS skýrir þó

ekki hvað liggur að baki því að ríðiusinn í kringum hvert heimili og sveitabæ er svo stór sem raun ber vitni. Afleiðingin af svo stórum ríðius býr til þéttleika sem stenst ekki skoðun og virðist reistur á aðferðarfræði sem ekki er útskýrð. Þá verður enn fremur að benda á að aðferðarfræðin eins og henni er lýst hér að framan tekur aðeins til þéttleika byggðar, en ekki tíðni og magns sendinga. Þannig virðist of mikil áhersla vera lögð á þéttleika byggðar, samtímis því að horft er framhjá öðrum lykilþætti í mati á virku svæði, þ.e.a.s magni sendinga og tíðni þeirra. Sjá nánar athugasemdir við spurningu 6 hér að aftan.“

(57) Í svari ÍSP við spurningu 6 í samráðskjali PFS sagði eftirfarandi:

„Með vísan til svara við spurningu 5 mótmælir Pósturinn aðferðarfræði PFS og fer fram á aðra aðferðarfræði við mat á virkum svæðum

Fyrir það fyrsta telur Pósturinn nauðsynlegt að kveðið sé á um árlega endurskoðun skiptingar í virk og óvirk markaðssvæði, vegna þess að þróun mannfjölda og póstsendinga leiðir til sívaxandi kostnaðar á afhendingu, sem aftur grefur undan forsendu virks markaðar.

Þessari þróun má lýsa sem svo að stöðugur samdráttur hefur verið í bréfasendingum á undanförunum árum, en bréf hafa hingað til verið stór tekjuliður hjá Íslandspósti. Þannig virðist eðli alþjónustubyrði, þ.e.a.s. kostnaður umfram tekjur, vera slíkt að hún er líklegri til að þyngjast fremur en nokkuð annað. Fækkun í bréfasendingum lækkar tekjur Íslandspósts. Á sama tíma hefur fólki og heimilum á Íslandi fjölgað. Þar með fjölgar lúgum. Fleiri lúgur krefjast stærra kerfis. Umfang kerfisins ræður aftur miklu um kostnaðinn við að halda kerfinu úti. Þannig má segja að Íslandspóstur sé í þeirri stöðu að bera út sífellt færri bréf í sífellt fleiri lúgur. Þannig lækka tekjurnar á sama tíma og kostnaðurinn hækkar.

Í öðru lagi leggur Pósturinn til að í stað þess að reyna að búa til eina formúlu sem aðeins er reist á mælikvarða um þéttleika byggðar, sem hægt er að leggja yfir allt landið til að meta virk markaðssvæði, verði frekar horft til fleiri breytna, út frá staðháttum á hverju svæði fyrir sig. Hvert svæði fyrir sig yrði þá metið út frá jákvæðum og neikvæðum skilgreiningum. Þótt meiri vinna kunni að liggja þar að baki, telur Pósturinn að réttari niðurstaða muni nást með slíkri vinnu.

*Tillaga að jákvæðum skilyrðum fyrir virk markaðssvæði (ekki tæmandi)*

Skilgreina þarf þann þéttleika sem hvert svæði býr yfir, þar má liggja til grundvallar fjöldi íbúa á svæði til innkaupa. Þetta þarf að standa til endurskoðunar reglulega, sbr. færri afhendingar í fleiri lúgur.

Útburðargeta einstaklinga er t.d. föst stærð. Hver og einn bréfberi kemst yfir ákveðið stórt svæði og ákveðna þyngd.

*Tillaga að neikvæðum skilyrðum fyrir virk markaðssvæði (ekki tæmandi):*

Landfræðilegt svæði má ekki krefjast tækja til útburðar sem eru það kostnaðarsöm í rekstri að dreifing standi ekki undir sér.

Landfræðileg einangrun staða má ekki vera það mikil að þrátt fyrir þéttleika, sé kostnaður við að koma sendingum á svæðið umfram tekjur af því að sinna dreifingu.“

## 2.8 Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

### 2.8.1 Almenn

(58) Sú meginregla er sett í 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu að gjaldskrár innan alþjónustu skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Alþjónustuhugtakið og reglur um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu fela hins vegar í raun í sér að löggjafinn hefur tekið þá afstöðu að óeðlilegt geti verið, að allur kostnaður vegna alþjónustu sé innheimtur í gegnum hina almennu gjaldskrá viðkomandi fyrirtækis fyrir þjónustuna. Ef svo væri hefði verið óþarfi að kveða sérstaklega á um sérreglur í tengslum við útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu sem og að ríkið eigi að greiða þann kostnað.

(59) Alþjónusta felur þannig í sér, að frelsi alþjónustuveitanda til að taka ákvarðanir eingöngu á viðskiptalegum grunni er skert. Dæmi um þetta er t.d. skylda til að dreifa alls staðar á landinu, að sama gjaldskrá skuli gilda alls staðar á landinu og að skylda viðkomandi fyrirtæki til að bjóða upp á tilteknar tegundir af þjónustu. Allar þessar skyldur geta síðan valdið kostnaði sem rétt er og eðlilegt er að ríkið beri ef talið verður að hann fari yfir ákveðin mörk, þ.e. sé *ósanngjörn byrði* á viðkomandi fyrirtæki.

(60) Eins og vikið er að hér að framan gerir ÍSP athugasemdir við þá aðferðarfræði sem PFS hyggst notast við afmörkun óvirkra markaðssvæða. En þessi svæði eiga það á hættu að detta úr þjónustu ef engin alþjónustuskylda væri lögð á starfandi póstrekkendur. Í samráðsskjalinu er miðað við að þessi skylda yrði lögð á ÍSP, og gerir fyrirtækið ekki athugasemdir við þá fyrirætlan, né komu athugasemdir frá öðrum markaðsaðilum.

(61) Athugasemdir ÍSP lúta hér einkum að því að fyrirtækið telur að aðferðarfræði PFS sé ekki nógu nákvæm þegar kemur að afmörkun óvirkra markssvæða og leggur m.a. til að horft verði til staðháttá á hverjum stað og hvert svæði yrði metið út frá svokölluðum jákvæðum og neikvæðum skilgreining. Nefnir ÍSP nokkur dæmi um slík skilyrði.

(62) PFS getur tekið undir með ÍSP að mat á því hvernig fyrirtæki eins og ÍSP myndi nákvæmlega haga sinni þjónustu, án alþjónustuskyldna, er ýmsum vandkvæðum bundið. Erfitt er að segja með fullri vissu hvernig fyrirtækið myndi haga sinni þjónustu, án alþjónustuskyldu.

(63) Pósthjónusta er hins vegar í eðli sínu þjónusta sem byggir á magni og víðtæku þjónustuneti. Þessi atriði haldast því oft í hendur. Ólíklegt verður því að telja að ÍSP myndi takmarka þjónustuna, t.d. eingöngu við höfuðborgarsvæðið og nokkur stærstu sveitarfélög landsins.

(64) Hvað varðar þau neikvæðu og jákvæðu skilyrði sem ÍSP nefnir sem dæmi um aðferðir til að fá „réttari“ niðurstöðu þá fær PFS ekki séð að þau séu á einhvern hátt skýrari þegar kemur að afmörkun virkra og óvirkra markaðssvæða. Jafnframt er óvíst að slík greiningarvinna sem ÍSP

telur að ráðast þurfi í myndi gefa skýrari mynd af því hvernig fyrirtæki, án alþjónustuskyldna myndi haga sinni þjónustu og þar með viðskiptastefnu.

Einnig er hægt að benda á að tekið var tillit til skilyrðis um þéttleika byggðar sem ÍSP telur að eigi að styðjast við. Hvað varðar atriði eins og útburðargetu einstaklinga í þéttbýli, kostnaðarsöm tæki við útburð svo eitthvað sé nefnt að þá er rétt að nefna þá almennu kröfu sem hvílir á fyrirtækinu um hagkvæman rekstur. Ef þörf er á tilteknum tækjum við dreifingu hvort sem það eru sérhæfð mótörhjól í þéttbýli eða bifreiðar í dreifbýli þá er það ÍSP sem tekur ákvörðun um slíkt, enda fyrirtækið væntanlega best til þess fallið að meta hvort notkun tækja leiði til sparnaðar og þar með hagkvæms rekstrar. Notkun tækja, t.d. bifreiða, kann hins vegar að koma til skoðunar í tengslum við útreikninga á alþjónustubyrði, einkum í dreifbýli. Það sama á við þar sem talið er að tekjur af einstökum svæðum dugi ekki fyrir kostnaði við veitingu þjónustunnar. Þau sjónarmið sem ÍSP bendir hér á munu því að einhverju leyti koma til skoðunar við útreikninga á alþjónustubyrði félagsins sem fram fer í sérstöku máli.

(65) Í samráðsskjali PFS er meginreglan sú að við skiptingu í virk markaðssvæði og óvirk er við flokkun miðað við póstnúmer hringinn í kringum landið. Póstnúmer hafa lengi verið notuð til að stuðla að skilvirkri og hagkvæmri dreifingu um land allt. Skiptingin sem stuðst er við var á forræði ÍSP þar til um síðustu áramót. Stofnunin gerir því ráð fyrir að í skiptingunni sé að einhverju leyti innifalin sú landfræðilega greining sem ÍSP í sínum athugasemdum telur að þurfi að fara fram.

(66) Með vísun til ofangreinds telur PFS ekki ástæðu til að hverfa frá þeirri ætlun að styðjast við póstnúmer í sinni greiningu né flokkun þeirra eins og hún birtist í samráðsskjali PFS um virk og óvirk markaðssvæði.

(67) Jafnframt telur PFS að þessi aðferð geri allt eftirlit einfaldara, t.d. varðandi færslu einstakra póstnúmera úr virkum svæðum yfir í óvirkt eða öfugt. Við slíka yfurfærslu gæti þó þurft að skoða hvort að viðkomandi póstnúmer taki bæði til dreifingar í þéttbýli og dreifbýli. Einnig gerir hún alla ákvarðanatöku í tengslum við breytingar á þjónustuframboði, t.d. vegna kostnaðar, skilvirkari.

### **2.8.2 Sérstaklega um tíðni**

(68) Hvað varðar athugasemd um tíðni þjónustu og að ekki hafi verið tekið tillit til hennar er rétt að benda á að tíðni þjónustu er lögbundin, sbr. 9. gr. laga um pósthjónustu. Sérstök heimild er hins vegar í 8. gr. reglugerðar um alþjónustu um að fækka dreifingardögum niður í 1 virkan dag á viku ef tiltekin skilyrði eru fyrir hendi. Samkvæmt reglugerðinni er það á forræði alþjónustuveitanda að hefja slíkt mál, sjá nánar kafla 2.8. í samráðsskjali PFS.

(69) Eins og staðan er í dag er því almennt gert ráð fyrir að allir landsmenn eigi að fá dreifingu 2 virka daga í viku. Þá er rétt að benda á að stjórnvöld hafa í gegnum tíðina mætt minnkandi bréfamagni, sem og miklum kostnaði við útburð á tilteknum svæðum, með því að breyta þjónustukröfum á landinu öllu og/eða á tilteknum svæðum. Í kafla 2.5.1. í samráðsskjali PFS er gerð grein fyrir ákvörðunum PFS sem snúa að breytingum á tíðni dreifingar.

(70) PFS telur því ekki þörf á þessu stigi að fara í þá greiningu sem ÍSP vísar til varðandi tíðni dreifingar við mat á því hvar virk og óvirk markaðssvæði eru á landinu.

### 2.8.3 Sérstaklega um magn

(71) PFS er vel ljóst að magn er ráðandi þáttur í því hvort þjónusta á einstökum stöðum er arðbær eða óarðbær. Við mat á því hvaða svæði væru virk markaðssvæði og hver væru óvirk markaðssvæði voru sjónarmið tengt magni því að sjálfsögðu undirliggjandi. Hins vegar er erfitt að henda reiður á hvað telst viðunandi eða ásættanlegt magn við mat á því hvort um virkt markaðssvæði er að ræða eða ekki. Bréfamagn hefur farið umtalsvert minnkandi á síðustu árum en á móti kemur að fjöldi pakka hefur farið vaxandi á undanförunum árum. Tekjur af pakkþjónustu hafa því að einhverju leyti komið í staðinn fyrir tekjur af hefðbundnum bréfum. Hvort að þessi vöxtur sé nægur til að hægt sé að vera með arðbæran rekstur um land allt verður hins vegar að koma í ljós. Magn og áhrif þess á mat á því hvort svæði sé virkt markaðssvæði eða óvirkt markaðssvæði kemur til skoðunar við útreikninga á alþjónustubyrðinni.

### 2.8.4 Sérstaklega um viðskiptastefnu

(72) Þegar fjallað er um viðskiptastefnu ÍSP þarf að einangra umfjöllunina út frá núverandi starfsemi félagsins ásamt raunhæfum og nauðsynlegum aðgerðum í rekstri án núverandi alþjónustukvaða.

Taka þarf tillit til afkomu af alþjónustu og leita úrræða til að takast á við neikvæða afkomu á óhagkvæmum svæðum.

(73) Sú leið sem PFS boðaði í samráðsskjali stofnunarinnar byggði á skýrum viðmiðunum, þ.e. pósthúsum og tók einnig tillit til þess hvernig ÍSP hefur byggt upp sitt dreifikerfi á undanförunum árum, þ.e. skiptingu þess í dreifingu í þéttbýli (bréfberar) og dreifing í dreifbýli (landpóstar).

(74) PFS telur engu að síður ástæðu til að koma til móts við sjónarmið ÍSP varðandi þau viðmið sem stofnunin hugðist miða við við skiptingu í virk og óvirk markaðssvæði.

(75) *Í fyrsta lagi* telur PFS að rök standi til þess að öll dreifing með bifreiðum (landpóstadreifing) verði færð undir óvirk markaðssvæði. Þetta þýðir, að þau pósthúsum sem talin voru í samráðsskjali til virkra markaðssvæða sem tengjast: Höfuðborgarsvæðinu, Reykjanesbæ, Selfossi, Egilsstöðum, Akureyri og Borgarnesi verða nú talin til óvirkra markaðssvæða.

(76) Við endurskoðun á þeim forsendum sem miðað var við telur PFS, að athuguðu máli, að eðlilegt sé að dreifing á þessum stöðum falli undir óvirk markaðssvæði, enda t.d. fjarlægðarmörk á milli lögheimila/fyrirtækja hliðstæð í flestum tilvikum. Einnig á dreifing á þessum stöðum það sameiginlegt með annarri dreifingu í dreifbýli, að hún fer fram með bifreiðum (landpóstum). Eðlilegt er því að sömu viðmið gildi þegar kemur að skilum á milli virkra og óvirkra markaðssvæða.

(77) *Í öðru lagi* telur PFS rétt að breyta þeim viðmiðunum sem miðað var við í samráðsskjali um fjölda heimila/fyrirtækja í þéttbýli varðandi skil á milli virkra og óvirkra markaðssvæða úr 500 í 750.

(78) Horfir PFS þá m.a. til þess, að erfitt er að sjá fyrir sér að fyrirtæki eins og ÍSP myndi ganga lengra, a.m.k. við núverandi aðstæður, í þá átt að leggja niður þjónustu, án alþjónustuskyldu, en á þeim stöðum sem þarna eru taldir upp. Á þetta sérstaklega við þegar litið er til þess að mikill



meirihluti þeirra pakka sem sendir eru innanlands með fyrirtækinu eiga uppruna sinn á höfuðborgarsvæðinu en eru sendir út á land.

(79) Jafnframt verður að ætla að fyrirtækið myndi leita annarra lausna við afhendingu og dreifingu póstsendinga, en útburð á hvert heimili, á mörgum af þeim stöðum sem taldir eru upp sem óvirk markaðssvæði. Í því sambandi má t.d. benda á uppsetningu miðlægra afhendingarstaða, þar sem móttakendur myndu nálgast sínar sendingar sjálfir.

(80) Með breytingunni á viðmiðun úr 500 upp í 750 heimili/fyrirtæki er þannig leitast við að koma til móts við sjónarmið ÍSP um aukinn kostnað fyrirtækisins vegna landfræðilegra aðstæðna og um leið sett nýtt „gólf“ varðandi hvar ætla megi að fyrirtækið myndi veita fulla þjónustu, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi. Þetta þýðir m.a. að staðir eins og t.d. Neskaupstaður, færast yfir í að vera talin óvirk markaðssvæði.

(81) Ofangreindar breytingar þýða að um 15% af heildarfjölda afhendingarstaða á landinu telst vera á óvirkum markaðssvæðum, sem fyrirtæki eins og ÍSP myndi ekki veita þjónustu. Annað hvort alls ekki eða fyrirtækið myndi veita þjónustu með breyttum hætti.

(82) Að gerðum ofangreindum breytingum, á skilum á milli virkra og óvirkra svæða, telur PFS, að niðurstaða um skiptingu á milli virkra og óvirkra markaðssvæða sé raunhæf og trúverðug.

(83) Jafnframt ber að líta til þess að það er kostnaðargreiningin sjálf sem kveður endanlega úr um hvort hreinn kostnaður sé til staðar við útburð í tilteknu póstnúmeri, sem rétt sé að greiða fyrir af hálfu ríkisins. Með því má segja að í skiptingunni sé innbyggður ákveðinn sveigjanleiki sem getur leiðrétt frávik sem kunna að koma upp.<sup>6</sup>

### **2.8.5 Niðurstaða**

(84) Með vísun til alls ofangreinds telur PFS ekki þörf á að gera grundvallarbreytingar á þeirri aðferðarfræði sem kynnt var í samráðsskjali PFS við mat á því hvort um virkt markaðssvæði er að ræða eða óvirkt.

(85) Að gerðum þeim breytingum sem fjallað er um í kafla 2.8.4 skal miða við að skipting á milli virkra og óvirkra markaðssvæða sé eftirfarandi.

**Virk markaðssvæði eru öll þau póstnúmer sem talin eru upp í viðauka I**

**Óvirk markaðssvæði eru öll þau póstnúmer sem talin eru upp í viðauka II**

## **2.9 Sama gjaldskrá um allt land, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu**

### **2.9.1 Almenn**

(86) Í samráðsskjali PFS var vikið að nýjum reglum um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skyldi vera sú sama um land allt, sbr. þá breytingu sem Alþingi gerði á 2. mgr. 17. gr. laganna.

<sup>6</sup> Íslandspóstur hefur t.d. haldið því fram að fleiri póstnúmer/sveitarfélög séu á óvirkum markaðssvæðum en niðurstaða PFS segir til um.

(87) Sama gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu þýðir einfaldlega að bréfagjaldskrá, pakkagjaldskrá, sem og aðrar vörur sem falla undir alþjónustu eiga að vera á sama verði, óháð því hvar viðkomandi, þ.e. sendandi eða viðtakandi býr.

(88) Í eldri lögum um pósthjónustu var ekkert ákvæði sem tók beint á því hvort að gjaldskrá alþjónustuveitanda ætti að vera sú sama um land allt. Í framkvæmd var það hins vegar svo að bréfagjaldskrá ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda, var sú sama um land allt en pakkagjaldskráin var svæðisbundin.

(89) Samkvæmt Evrópuregluverkinu er samræmd gjaldskrá um allt land ekki skylda. Aðildarríki geta hins vegar ákveðið að gjaldskrá innan alþjónustu sé samræmd ef almannahagur krefst (public interest). Í samráðsskjali vísaði PFS m.a. til þess að kostnaðartengd gjaldskrá gæti í sumum tilvikum skapað óviðunandi mismun á gjaldskráum á milli landsvæða út frá hagsmunum notenda. Stofnunin tók hins vegar enga afstöðu til þess hvort svo hefði verið raunin í tilviki ÍSP, en tók saman eftirfarandi samanburð:

„Fyrir gildistöku hinna nýju póstlaga skiptist gjaldskrá félagsins innanlands í þrjú gjaldsvæði. Einnig var til gjaldsvæði 4 sem tók til dreifingar með landpóstum um land allt. Verðmunur á milli einstakra sendinga eftir því hvar móttakandi býr gat verið allt að 37%. Verðmunur á svæði 1 og 3 var t.d. fyrir 1 kg. 18% og fyrir 10 kg. var hann 37%.“

(90) Einnig vék stofnunin að því að skylda um sama verð um land allt á vörum innan alþjónustu gæti skapað þrýsting fyrir alþjónustuveitanda í samkeppnisumhverfi. Ætti þetta einkum við ef kostnaður væri mismikill eftir svæðum. Taldi PFS því að mögulega væri erfitt að samþætta þann áskilnað laganna um að gjaldskrár eigi að byggja á raunkostnaði og hæfilegri álagningu og að gjaldskrá eigi að vera sú sama um land allt.

(91) Jafnframt vék PFS að því að í þeim tilvikum sem alþjónustukostnaður ÍSP hefur komið til skoðunar hefur aldrei komið til tals að ÍSP ætti mögulega rétt á einhverjum greiðslum samkvæmt reglum um alþjónustu vegna dreifingar á pökkum innanlands. Með þeirri breytingu sem gerð var á frumvarpinu undir meðferð Alþingis hefði mögulega orðið breyting á þessu.

## 2.9.2 Gjaldskráreftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar

(92) Til samræmis við hina nýju kvöð tók gild ný pakkagjaldskrá þann 1. janúar 2020. Í framhaldinu birti PFS stöðuskjal þar sem stofnunin fór yfir þær reglur sem gilda um gjaldskráreftirlit PFS með vörum innan alþjónustu.<sup>7</sup> Jafnframt sendi stofnunin bréf til ÍSP þar sem hún fór m.a. yfir þær aðstæður sem höfðu skapað á markaðnum vegna hinnar nýju reglu um sömu gjaldskrá um land allt. Tók PFS fram að hún hygðist ekki á þessu stigi beita inngrípsheimildum 3. mgr. 18. gr. laga um um pósthjónustu. Um ástæður þess að endurskoðun á pakkagjaldskrá ÍSP þyrfti að fara fram fyrir en félagið áformaði að gera sagði stofnunin eftirfarandi:

• *Að mati PFS þarf ÍSP að sýna fram á að verðlagning fyrirtækisins hverju sinni taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Á þetta sérstaklega við um*

<sup>7</sup> Á heimasíðu PFS má sjá yfirlit yfir samskipti PFS og ÍSP vegna þeirra samræmingar á pakka gjaldskrá fyrirtækisins sem lögskyld var að færi fram: <https://www.pfs.is/posthjonusta/effirlit-med-gjaldskra-og-vidskiptaskilmalum-innan-althjonustu/>

*kröfuna um sömu gjaldskrá um land allt þar sem ÍSP kys að miða verðlagningu á landinu öllu við gildandi verð á svæði 1, þ.e. vegna svæða 2 3 og 4, sem orsakar samsvarandi tekjutap á pökkum innanlands að öðru óbreyttu.*

*• Samkeppnisástæður á markaðnum, einkum skörun póstmarkaðar og flutningamarkaðar á dreifingu pakka innanlands.*

*• Jafnframt mun niðurstaða PFS í útnefningu nýs alþjónustuveitanda mögulega hafa hér áhrif en ekki er sjálfgefið að skyldan verði lögð á ÍSP. Í samráðsskjali PFS mun m.a. verða óskað eftir athugasemdum hagsmunaaðila við útfærslu PFS á gjaldskráreftirliti stofnunarinnar með vörum innan alþjónustu.*

(93) Jafnframt benti PFS á að næstu mánuðum myndi ÍSP sjá að miklu leyti hvernig kostnaður og tekjur fyrirtækisins eru að þróast innan alþjónustu. Einnig ættu á sama tíma að vera komin fram áhrif af hagræðingu og þeim breytingum sem gerðar hafa verið á rekstri félagsins á undanförunum mánuðum og kynntar hafa verið opinberlega. Endurskoðun væri einnig mikilvæg í ljósi þess að endanleg ákvörðun lægi ekki fyrir um alþjónustukostnað fyrirtækisins fyrir árið 2020, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2019, enda kynni pakkagjaldskráin að hafa áhrif á hversu hátt alþjónustuframlag ríkisins kemur til með að verða endanlega.

(94) ÍSP féllst á framangreind sjónarmið PFS en óskaði eftir lengri fresti til endurskoðunarinnar, en upphaflega var gefinn, m.a. með þeim rökum að nauðsynlegt væri að rekstrarupplýsingar næðu yfir lengra tímabil.

(95) Endurskoðuð gjaldskrá fyrir 0-10 kg. pakka innanlands tók síðan gildi 1. ágúst 2020 og nam hækkunin um 9% að meðaltali. Í framhaldinu birti PFS yfirlýsingu á vef stofnunarinnar.

### **2.9.3 Alþjónustukostnaður vegna sömu gjaldskrár um land allt**

(96) Eins og vikið er að hér að ofan kann kvöð um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu, að hafa þau áhrif að ríkið verði að greiða ÍSP sérstaklega vegna þess taps sem fyrirtækið verður fyrir vegna þessa. Um útreikninga á því tapi fer samkvæmt 12. gr. laga um pósthjónustu sem og II. viðauka laga um pósthjónustu, en kvöð um samræmd gjöld eru einn af þeim þáttum sem fallið geta undir alþjónustu og þar með greiðsluskyldu ríkisins.

(97) Eins og fram kemur hér að ofan ákvað ÍSP að miða verðlagningu á landinu öllu við gildandi verð á svæði 1, að teknu tilliti til hækkunar á því svæði, þ.e. það verð sem gildi á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt hinu eldra fyrirkomulagi. Þetta þýddi að gjaldskrá fyrirtækisins sem verið hafði í gildi á svæðum 2, 3 og 4, lækkaði sem því nam, og í sumum tilvikum umtalsvert með samsvarandi tekjutapi á pökkum innanlands að öðru óbreyttu. En gjaldskrá fyrirtækisins hafði áður verið svæðisskipt og þá tekið mið af raunkostnaði á hverju svæði.<sup>8</sup>

(98) Sú leið hefði hugsanlega verið fær að miða gjaldskrána við meðalkostnað alls landsins í stað þess að miða við lægsta verð fyrir 0-10 kg. pakka. Með þeirri aðferð hefði fyrirtækið hins vegar mögulega verðlagt sig út af stærsta markaðssvæðinu hér á landi, þ.e. höfuðborgarsvæðinu. Af

<sup>8</sup> Rétt er að benda á í þessu sambengi að gjaldskrár á flutningamarkaði, sem skarast að einhverju leyti við dreifingu pakka innan alþjónustu eru almennt svæðaskiptar.

Landflutningar : <https://www.landflutningar.is/voruflytningar/almennar-sendingar/hvad-kostar-ad-senda/>

Eimskip, akstur innanlands : <https://www.eimskip.is/thjonusta/akstur-innanlands/reiknival/>

Þessu leiðir m.a. eins og PFS benti á í samráðskjalinu sínu að erfitt getur verið að samþætta þá reglu að gjaldskrár innan alþjónustu eigi að byggja á raunkostnaði og hæfilegri álagningu og þeirri reglu laganna að gjaldskrá innan alþjónustu eigi að vera sú sama um land allt.

(99) Margt bendir því til að með þeirri breytingu sem gerð var á reglum um gjaldskrá innan alþjónustu hafi skapast greiðsluskylda, sem rétt er að ríkið greiði fyrir samkvæmt reglum um alþjónustu. Horfir stofnunin þá einkum til þess að breytingin var m.a. rökstudd með tilliti til byggðarsjónarmiða. Aukinn kostnaður sem felst í því að þjóna dreifðum byggðum landsins var til 1. janúar 2020 tekin inn í svæðisbundna verðskrá. Ekki er eðlilegt að gera ráð fyrir að ÍSP taki tillit til alls þessa kostnaðar við ákvörðun um sömu gjaldskrá um land allt.

(100) Eins og fram kemur í kafla 3 er tilgangur reglna um hreinan kostnað að bæta alþjónustuveitendum upp tap á þjónustu sem rekja má beint til einhverar tiltekna opinberar kvaðar. Jafnframt skal við þetta mat gæta að tilteknum sjónarmiðum sem taka verður mið af við útreikningana. Í reynd fer fram sjálfstætt mat, á kostnaði vegna alþjónustu, til hliðar við hið hefðbundna uppgjör viðkomandi alþjónustuveitanda. Tilgangurinn er því öðrum þræði ekki sá að bæta alþjónustuveitanda upp allt mögulegt tap sem mögulega kann að vera á þjónustu innan alþjónustu.

(101) Í viðræðum ÍSP við samgönguráðuneytið vegna gerð þjónustusamnings skilaði ÍSP inn útreikningum sem tóku mið af þeim tekjum sem fyrirtækið taldi sig verða af samkvæmt hinni nýju gjaldskrárkvöð. PFS telur að fyrirtækið geti, ef það svo kýs, tekið mið af þeirri aðferðarfræði sem þar var stuðst við, að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem fjallað er um í kafla 3. Til viðbótar við það sem þar kemur fram telur PFS einnig að við útreikninga á hreinum kostnaði vegna þeirra gjaldskrárkvaðar sem lögð er á ÍSP þurfi ÍSP einnig að gæta að nokkrum sérsjónarmiðum, sem ekki er vikið að með beinum hætti í kafla 3, sem einnig gilda um þessa tilteknu útreikninga. Þau eru:

- Við útreikninga um hreinan kostnað vegna gjaldskrárkvaðar um sama verð má taka mið af sviðsmyndum, sem lagðar voru fyrir samgönguráðuneytið í viðræðum um þjónustusamning.
- Útreikningarnir skulu fara fram aðskildir frá öðrum þáttum alþjónustu, m.a. til að komast hjá því að kostnaður sé tvítalinn. Kostnaður við dreifing á pökkum til þeirra svæða sem tiltekin eru í viðauka II, skal því ekki tekin með í útreikningum ÍSP, nema fyrirtækið geti sýnt fram á að um sé að ræða hreinan kostnað sem ekki er tekið tillit til í útreikningum félagsins á hreinum kostnaði við þjónustu á þeim tilteknu svæðum.
- Í útreikningunum skal taka tillit til þeirra fjölgunar á pökkum innanlands sem orðið hefur á þessu ári að því marki sem hann hefur dregið úr hreinum kostnaði fyrirtækisins.

#### **2.9.4 Um greiðslu framlags vegna kvaðar um samræmda gjaldskrá**

(102) Í B- hluta viðauka II., í lögum um pósthjónustu, er m.a. fjallað um að greiðsla framlagsins eigi að hafa, að því marki sem það er unnt, minnstu mögulegu röskun á samkeppni og eftirspurn. Að mati PFS er einungis þörf á að meta þetta sjónarmið í tengslum við framlag ríkisjóðs vegna sérstakrar kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt. Ástæða þess er möguleg skörun markaðar fyrir

póstþjónustu og flutningastarfsemi, sem minnst var á í samráðsskjali PFS. Fyrirtæki eins og Flytjandi og Landflutningar bjóða upp á flutning á minni pökkum um land allt.<sup>9</sup> Kvöð um samræmda gjaldskrá og mögulegar greiðslur úr ríkissjóði vegna þess gæti haft áhrif á samkeppnisstöðu þessara fyrirtækja gagnvart ÍSP.

(103) PFS mun því í tengslum við yfirferð sína á útreikningum ÍSP um hreinan kostnað félagsins af þessari tilteknu kvöð, meta hvort mögulegt framlag hafi áhrif á samkeppnisstöðu á markaði fyrir póstþjónustu eða eftir atvikum á aðra tengda markaði.

## 2.10 Blindrasendingar

(104) Skylda til að afhenda blindrasendingar endurgjaldslaust hefur um langt skeið verið hluti af því regluverki sem gilt hefur um póstþjónustu. Reglurnar koma fyrir í alþjóðapóstsamningnum.

(105) Í athugasemdum ÍSP kemur fram að fyrirtækið telji að umfang og ytri rammar réttinda blinda gagnvart alþjónustuveitanda séu ekki nægjanlega skýrar. Mikilvægt sé að sameiginlegur skilningur sé á milli notenda þjónustunnar og alþjónustuveitanda. PFS getur tekið undir með ÍSP að mikilvægt sé að sameiginlegur skilningur sé til staðar á milli notenda þjónustunnar og alþjónustuveitanda. Stofnunin telur hins vegar að lagaramminn sé nægjanlega skýr þegar kemur að afmörkun þeirra sendinga sem eiga að vera gjaldfrjálsar sem og hvaða aðilar eigi að njóta þeirra réttinda. Ef ÍSP telur að það vanti upp á þennan skilning hjá notendum þjónustunnar eða einhver misbrestur væri á þeirri framkvæmd sem viðhöfð er. Ef svo er væri eðlilegast að fyrirtækið setti sig í samband við hagsmunasamtök blindra og sjónskerta og færi yfir þær reglur sem gilda um gjaldfrjálsar sendingar. Í lögum um póstþjónustu nr. 98/2019 er að finna eftirfarandi skilgreiningu á blindrasendinga í 5. tölul. 4. gr. laganna: „*Blindrasending: Póstsending sem inniheldur einvörðungu upplýsingaefni fyrir blinda og sjónskerta.*“ Skylda ÍSP, núverandi alþjónustuveitanda, afmarkast að öðru leyti af 2. töl. 2. mgr. 9. gr. laganna sem takmarkar alþjónustuskyldu við blindrasendingar upp að 2 kg.

(106) Af ofangreindu leiðir að væntanlegum alþjónustuveitanda er heimilt að krefjast greiðslu fyrir þær póstsendingar sem falla fyrir utan ofangreind þyngdarmörk enda hafi þær að geyma sérgreint upplýsingaefni fyrir blinda. Með hliðsjón af hinni skýru lagaheimild um endurgjaldslausu þjónustu verður að telja eðlilegt að fyrirtækinu verði bætt það tekjutap sem það verður fyrir vegna þessa kjósi það svo.

(107) Með vísun til ofangreinds verður skylda ÍSP orðuð með eftirfarandi hætti í ákvörðunarorðum:

**Íslandspóstur ohf. skal veita póstþjónustu fyrir blinda og sjónskerta fyrir póstsendingar allt að 2 kg. Um afmörkun þeirra tegunda póstsendinga sem falla undir að vera gjaldfrjálsar skal fara eftir skilgreiningu á blindrasendingu í 5. töl. 4. gr. laga nr. 98/2019.**

**Íslandspósti ohf. er heimilt að krefja íslenska ríkið um þann kostnað sem fyrirtækið hefur af því að veita ofangreinda þjónustu. Við útreikninga félagsins skal taka mið af fjölda þeirra póstsendinga sem falla undir þá reglu laganna að vera gjaldfrjálsar.**

<sup>9</sup> Rétt er þó að taka fram að réttindi og skyldur notenda og fyrirtækja á póstmarkaði og flutningamarkaði fara eftir sitt hvorum lagabálknum.

## 2.11 Útgáfa frímerkja

(108) Samkvæmt eldri lögum um pósthjónustu hafði íslenska ríkið einkarétt á útgáfu frímerkja. ÍSP og Póst- og símamálastofnun þar á undan hafi gefið út frímerki allt frá árinu 1876.

Með lögum nr. 98/2019 var einkaréttur á útgáfu frímerkja afnuminn. Núgildandi ákvæði um frímerki er í 14. gr. hina nýju laga, sem er svohljóðandi:

*„Póst- og fjarskiptastofnun veitir póstrekendum heimild til útgáfu frímerkja og annarra gjaldmerkja. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að kveða á um að alþjónustuveitandi skuli gefa út frímerki og fer um þá kvöð skv. III. kafla.*

*Öll íslensk frímerki bera áletrunina „ÍSLAND“.*

*Um skipti á frímerkjum við erlend pósthjónustufyrirtæki fer eftir reglum sem Alþjóðapóstbandsambandið (UPU) kann að setja.*

*Gjaldmerki önnur en frímerki bera heiti viðkomandi póstrekanda eða númer sem Póst- og fjarskiptastofnun úthlutar honum.“*

(109) Í 26. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020 er að finna eftirfarandi ákvæði um frímerki:

*„Póst- og fjarskiptastofnun veitir póstrekendum heimild til útgáfu frímerkja og annarra gjaldmerkja. Leitast skal við að í myndefni frímerkja sé minnst tímamóta í sögu þjóðarinnar hvort sem það tengist einstökum samtökum, atburðum eða einstaklingum. Útgáfan skal að öðru leyti taka mið af þeim viðmiðunum sem sett eru í alþjóðapóstsamningnum.*

*Við val á þjónustuveitanda til að veita alþjónustu, sbr. 11. gr. laga um pósthjónustu, skal tilgreina hvort alþjónustuveitanda beri að gefa út frímerki.“*

(110) Samkvæmt ofangreindum ákvæðum er gert ráð fyrir því að allir póstrekendur geti gefið út frímerki að undangenginni umsókn þar um til PFS. Jafnframt er kveðið á um að PFS sé heimilt að kveða á um að alþjónustuveitandi skuli gefa út frímerki og færi þá um þá kvöð samkvæmt III. kafla laga um pósthjónustu, þ.m.t., ef svo ber undir, sérstakar greiðslur úr ríkissjóði ef tap er á útgáfunni, sbr. 12. gr. laganna.

(111) ÍSP, núverandi alþjónustuveitandi, hefur lýst því yfir opinberlega að tap hafi verið á útgáfu frímerkja hjá fyrirtækinu á undanförunum árum. Einnig hefur komið fram að fyrirtækið eigi á lager frímerki til að nota í sinni starfsemi á komandi árum. Einungis lítill hluti bréfa er í dag frímerktur, sem gefur til kynna að burðargjald hafi verið greitt fyrir viðkomandi bréf. Í stað þeirra eru komnar ýmsar aðrar lausnir s.s. vélstimplun ýmiskonar og svokölluð SMS frímerki sem hægt er að senda til viðskiptavina sem sérstakan kóða. Nauðsyn frímerkja í starfsemi fyrirtækja eins og t.d. ÍSP hefur því farið minnkandi á undanförunum árum.

(112) Með hliðsjón af ofangreindu lýsti PFS þeirri skoðun sinni í samráði við hagsmunaaðila að stofnunin hygðist ekki leggja þá kvöð á væntanlegan alþjónustuveitanda að gefa út frímerki, sbr. 2. mgr. 26. gr. reglugerðar um alþjónustu. Um útgáfu frímerkja af hálfu alþjónustuveitanda sem og annarra póstrekanda myndu þá gilda almennt ákvæði 14. gr. laganna og 26. gr. reglugerðarinnar.

(113) ÍSP gerði engar athugasemdir og lýsti því einnig yfir að ekki væri samhengi á milli þess að veita alþjónustu og að gefa út frímerki.

(114) Með hliðsjón af ofangreindu hyggst PFS ekki leggja þá skyldu á ÍSP að gefa út frímerki.

(115) Í samráði PFS var einnig spurt út í hvort að ríkið ætti að stuðla að því að áfram yrðu gefin út frímerki, t.d. með gerð sérstaks þjónustusamnings þar að lútandi, sbr. spurning 10 í samráðinni. Engin ábending barst stofnuninni um slíkt. Allt að einu verður þó að telja að vilji stjórnvöld hins vegar halda áfram útgáfu frímerkja, t.d. sem þátt í því að kynna þjóðhætti, menningu eða að minnast einstakra atburða í sögu þjóðarinnar. Er það álit PFS að nærtækast væri að um slíka útgáfu yrði gerður sérstakur þjónustusamningur af hálfu ráðherra og þá hugsanlega með stoð í 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019. Ákvörðun um slíkt er þó alfarið innan viðkomandi fagráðuneytis.

## **2.12 Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands**

(116) Í samráðsskjali PFS var farið yfir þær alþjóðlegu skuldbindingar sem hvíla á Íslandi samkvæmt alþjóðapóstsamningnum. Jafnframt var farið yfir hvort að viðkomandi þjónusta væri veitt hér á landi. Skipta má þeirri þjónustu sem samningurinn kveður á um í tvennt. Í fyrsta lagi skyldubundin þjónusta sbr. umfjöllun í kafla 2.12.1. í samráðsskjali PFS og í öðru lagi valkvæð þjónusta sem fjallað er um í kafla 2.12.2.

(117) Jafnframt boðaði PFS að stofnunin myndi einungis skylda ÍSP til að sinna þeirri þjónustu sem teldist skyldubundinn þjónusta (basic services), sem fjallað er um í kafla 2.12.1. Stofnunin tók hins vegar fram að fyrirtækið gæti boðið upp á hverja þá alþjóðlegu þjónustu sem það vildi hvort sem um væri að ræða þjónustu inn í landið (e. inbound) eða út úr landinu (e. outbound), enda teldi fyrirtækið það þjóna viðskiptahagsmunum sínum.

(118) Engar athugasemdir voru gerðar við þessar fyrirætlanir PFS, né komu fram ábendingar um að tiltekna þjónustu vantaði hér á landi sem mögulega væri rétt að fella undir skyldubundna þjónustu.

(119) Með hliðsjón af ofangreindu skal ÍSP bjóða upp á þá þjónustu sem fjallað er um í kafla 2.12.1. í samráðsskjali PFS. Um útfærslu hennar vísast að öðru leyti til ákvæða alþjóðapóstsamningsins, að teknu tilliti til þess fyrirvara að íslensk lög gangi frammar ef alþjóðlegir samningar á sviði pósthjónustu eru ekki í samræmi við lög hér á landi.

(120) Jafnframt skal fyrirtækið taka þátt í alþjóðlegu samstarfi sem útnefnt fyrirtæki (designated operators) hjá alþjóða póstsambandinu (UPU).

(121) Í 7. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu kemur fram að póstrekkandi, sem er útnefndur alþjónustuveitandi, geti ekki farið þess á leit að honum verði með fjárframlögum tryggt endurgjald fyrir þjónustu vegna erlendra póstsendinga úr ríkissjóði. ÍSP getur því ekki farið þess á leit að ríkið greiði mögulegt tap vegna þeirra skyldna sem lagðar eru á fyrirtækið samkvæmt alþjóðapóstsamningnum. Í staðinn hefur fyrirtækinu verið heimilað að setja sérstakt gjald á

viðtakanda erlendra sendingar hér á landi til að standa undir mögulegu tapi, sbr. 17. gr. laga um pósthjónustu.<sup>10</sup>

(122) Skylda ÍSP verður því orðuð með eftirfarandi hætti í ákvörðunarorðum:

**„Íslandspóstur ohf. skal haga starfsemi sinni í samræmi við þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt gildandi alþjóðasamningum á sviði póstmála svo fremi þeir gangi ekki gegn lögum um pósthjónustu nr. 98/2019. Íslandspóstur skal taka þátt í alþjóðlegu samstarfi sem útnefnt fyrirtæki (designated operator) hjá Alþjóða póstsambandinu (UPU) vegna alþjóðlegra skuldbindinga á sviði póstmála.“**

### **2.13 Um skiptingu á alþjónustukvöðum á milli fyrirtækja og/eða landfræðilega skiptingu**

(123) Í samráðsskjali PFS var vikið að því að heimilt væri að skipta alþjónustukvöðum upp á milli fyrirtækja bæði eftir þjónustutegundum sem og landfræðilega. Jafnframt var vikið að því að stofnunin taldi rétt að alþjóðlegar skuldbindingar Íslands samkvæmt UPU samningnum yrðu áfram á hendi ÍSP.

(124) Þessi afstaða PFS byggði einkum á ákveðinni stærðarhagkvæmni sem telja má að fáist með því að hafa allar þessar skyldur á einni hendi sem getur m.a. leitt til þess að mögulegt framlag ríkissjóðs, sbr. 11. gr. laga um pósthjónustu yrði metið minna. Vísaði stofnunin í því sambandi til þeirra reglna sem gilda um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu í viðauka II. með lögum um pósthjónustu nr. 98/2019.

Engar athugasemdir komu fram í samráðinu við þá fyrirætlun PFS að leggja allar kvaðir innan alþjónustu, bæði hvar varðar tegundir þjónustu, landfræðilegar, sem og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands samkvæmt UPU samningum á ÍSP.

(125) Þær alþjónustukvaðir sem og alþjóðlegu skuldbindingar munu því allar verða lagðar á ÍSP.

### **2.14 Möguleikar til að draga úr kostnaði vegna alþjónustu/skipting útreikninga**

(126) Í kafla 2.4 var stuttlega vikið að 8. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020, þar sem er að finna heimild til að fækka dreifingardögum niður í 1 virkan dag ef tiltekin skilyrði eru fyrir hendi og vísað í umfjöllun í kafla 2.8 í samráðsskjali PFS. Í þeim kafla er einnig að finna umfjöllun um 27. gr. laga um pósthjónustu, þar sem heimild er fyrir alþjónustuveitanda að setja upp bréfastassamstæðu í þéttbýli við tilteknar aðstæður. Í greinargerð með ákvæðinu er m.a. vísað til fækkunar bréfa og nauðsyn þess að draga úr kostnaði við dreifingu. Í umfjöllun PFS um þessa grein í samráðsskjali PFS sagði eftirfarandi:

„Ekkert ákvæði er í dag í reglugerð um alþjónustu á grundvelli þessarar heimildar í lögum um pósthjónustu. Gera má ráð fyrir að póstrekendur og þar með alþjónustuhafi geti sparað umtalsverða fjármuni þegar kemur að dreifingu ef ráðherra ákveður að setja reglur um bréfastassa í þéttbýli á grundvelli þessarar heimildar. Í útreikningum vegna hreins kostnaðar, mun stofnunin, ef mögulegt er, leitast við að halda aðgreindum kostnaði ÍSP við núverandi dreifingu á minni þéttbýlisstöðum. Að fengnum þessum útreikningum ætti að vera hægt að sjá mögulegan sparnað við að setja upp bréfastassamstæður í þéttbýli og/eða hversu langt væri hægt að ganga við

<sup>10</sup> <https://www.pfs.is/postthjonusta/eftirlit-med-gjaldskra-og-vidskiptaskilmalum-innan-althjonustu/>



að spara kostnað við útburð á bréfum og pökkum með það að markmiði að þjónustan verði sjálfbær.

PFS mun á grundvelli þessarar niðurstöðu upplýsa ráðuneytið um mögulegan sparnað við uppsetningu bréfabakkasamstæðu í þéttbýli fyrir póstrekkanda. Á grundvelli þessara upplýsinga ætti m.a. að vera mögulegt að taka afstöðu til þess hvort uppsetning bréfabakkasamstæðu í þéttbýli er fýsilegur kostur til að lækka kostnað ríkisins af alþjónustu, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu.“

(127) Eins og boðað var í samráðsskjali PFS áformaði stofnunin að leggja fyrir ÍSP að reikna alþjónustubyrði félagsins með eftirfarandi hætti:

- Dreifing í dreifibýli (landpóstadreifing).
- Dreifing í þéttbýli, þar sem heimili/fyrirtæki eru undir 750 talsins.
- Tap fyrirtækisins af því að hafa sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu.
- Blindrasendingar.

(128) PFS myndi síðan í framhaldinu upplýsa ráðuneytið um alþjónustubyrði félagsins af ofangreindum kvöðum. Tilgangurinn með ofangreindri framsetningu er fyrst og fremst að auka gagnsæi varðandi opinberar kvaðir sem lagðar eru á fyrirtækið. Slíkt niðurbrot á kostnaði vegna alþjónustu ætti einnig að gera viðkomandi stjórnvöldum auðveldara með alla ákvarðanatöku varðandi mögulegar þjónustubreytingar. Horfir stofnunin þá m.a. til 27. gr. laga um pósthjónustu, um setningu reglna um uppsetningu bréfabakkasamstæðu í þéttbýli. Einnig mögulegar breytingar á tíðni dreifingar og endurskoðun þeirra reglna sem gilda um gjaldskrá alþjónustuveitanda.

(129) Rétt er að geta þess að í samráði PFS við hagsmunaaðila komu engar tillögur fram um hvort eða hvernig mögulegt væri að draga úr kostnaði vegna alþjónustu.

(130) Skylda ÍSP verður því orðuð með eftirfarandi hætti í ákvörðunarorðum:

**Til að tryggja gagnsæi skal Íslandspóstur brjóta upp og skila útreikningum félagsins á hreinum kostnaði, með eftirfarandi hætti:**

- **Hreinn kostnaður vegna dreifingar í dreifibýli (landpóstadreifing), sbr. viðauki II**
- **Hreinn kostnaður vegna dreifingar í þéttbýli, þar sem heimili/fyrirtæki eru undir 750, sbr. viðauki II.**
- **Hreinn kostnaður vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.**
- **Hreinn kostnaður vegna blindrasendinga.**

**Íslandspóstur skal gera grein fyrir helstu forsendum útreikninga félagsins varðandi hvert og eitt af þessum atriðum.**

## 2.15 Lengd útnefningar

(131) Í samráðsskjali PFS var vikið að því að í 11. gr. laga um pósthjónustu kæmi ekkert fram um til hvers langs tíma þjónustusamningur eða útnefning eigi að gilda og þessi tilhögun væri í samræmi við ákvæði 2. mgr. 4. gr. pósthilskipunarinnar (2008/6/EC). Það er því undir aðildarríkjunum komið að meta, miðað við aðstæður á hverjum stað, til hvers langs tíma útnefningu er ætlað að gilda. Um leið hversu langur tími skal líða þar til endurskoðun á alþjónustuskuldum fari fram.

(132) Innan EES hefur lengd útnefningar verið mismunandi eða allt frá 5 árum, t.d. í Belgíu og Austurríki og til allt að 20 ára, t.d. í Hollandi og Bretlandi.

(133) Undirliggjandi hefur m.a. verið það sjónarmið að hið útnefnda fyrirtæki eigi að fá hæfilegan tíma til að skila arði af fjárfestingum sínum.

(134) Eins og fram kemur í 11. gr. laga um pósthjónustu er það ráðherra sem ákveður hvort gera eigi þjónustusamning um alþjónustu, fara í útnefningarferli eða útboð. Telja verður því að ráðherra hafi á útnefningartímabilinu rétt til að virkja þessar heimildir og endurskoða það mat sitt að alþjónusta sé hér á landi best tryggð með útnefningu.

(135) Með hliðsjón af ofangreindu hyggst PFS miða við að útnefningin gildi í 10 ár, frá og með dagsetningu útnefningar.

(136) Sá fyrirvari er hins vegar gerður að ráðherra getur á útnefningartímabilinu ákveðið að endurskoða ákvörðun sína frá 2019 um að fela PFS að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskuldur, t.d. ef markaðsaðstæður hafa breyst umtalsvert. Taki ráðherra slíka ákvörðun er gert ráð fyrir að alþjónustuútnefningin sé afturkallanleg með 12 mánaða fyrirvara af hálfu PFS, eða styttri tíma samkvæmt samkomulagi við ÍSP.

(137) Rétt er að taka fram að tímalengd útnefningar kemur ekki í veg fyrir að gerðar séu breytingar á útnefningunni á gildistíma útnefningarinnar. Á þetta einkum við ef breytingar verða gerðar á lögum um pósthjónustu og/eða reglugerð um alþjónustu, sem kæmu til með að breyta þeim þjónustuskuldum sem lagðar eru á ÍSP með ákvörðun þessari, t.d. fækkun dreifingardaga innan alþjónustu, eða rýmri reglur um afhendingu póstsendinga á miðlægum afhendingarstöðum. Jafnframt geta orðið breytingar á skilgreiningum á virkum og óvirkum markaðssvæðum. PFS og ÍSP skulu fyrir 1. september ár hvert kanna hvort ástæða sé til að gera breytingar á útnefningunni vegna þessa.

(138) Engar athugasemdir komu fram um gildistíma útnefningarinnar í samráði PFS.

(139) Gildistími útnefningarinnar verður því eftirfarandi:

**Útnefning Íslandspósts ohf. skal gilda frá og með 1. janúar 2021 til og með 31. desember 2030. Ef ráðherra ákveður að endurskoða ákvörðun sína um að val á alþjónustuveitanda fari eftir útnefningarleiðinni, t.d. við umtalsverða breytingu á markaðsaðstæðum. Getur Póst- og fjarskiptastofnun afturkallað útnefninguna með 12 mánaða fyrirvara eða styttri tíma samkvæmt samkomulagi við Íslandspóst ohf.**

Heimilt er á útnefningartímabilinu, að gera breytingar á ákvæðum útnefningarinnar ef forsendur hafa breyst verulega eða breytingar hafa orðið á lögum eða reglugerðum sem áhrif hafa á einstök atriði. Kanna skal fyrir 1. september ár hvert hvort ástæða sé til að gera breytingar vegna komandi árs.

## 2.16 Gæði þjónustu

(140) Gæði þjónustu skulu vera í samræmi við ákvæði 11. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020, sbr. 21 gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

(141) Ákvæði 11. gr. reglugerðar um alþjónustu er svohljóðandi:

*„Gæði bréfasendinga innan alþjónustu taka mið af fjölda dreifingardaga alþjónustuveitanda, sbr. 8. gr. Að lágmarki skal 85 af hundraði bréfa innan alþjónustu, sbr. 2. mgr. 8. gr., borinn út a.m.k. innan fjögurra daga frá póstagningu (D+4), og 97 af hundraði innan sex daga (D+6). Krafa miðast við þriggja mánaða tímabil.*

*Frávik þjónustu sem orsakast vegna tilvika sem falla undir 7. mgr. 8. gr. (force majeure) skulu aðgreind sérstaklega í tölfræðiútreikningum vegna gæðamælinga.*

*Bréf milli landa innan Evrópska efnahagssvæðisins skulu borin út hér á landi til samræmis við gæðakröfur sem gilda innanlands.*

*Alþjónustuveitandi skal árlega láta kanna gæði dreifingar lægsta þyngdarflokks bréfa.*

*Alþjónustuveitandi veitir Póst- og fjarskiptastofnun nauðsynlegar upplýsingar vegna skráningar og eftirlits á gæðum pósthjónustu. Þar á meðal eru tölfræðilegar upplýsingar um starfsemi, svo sem heildartölur um fjölda póstagðra sendinga í mismunandi þjónustu- og þyngdarflokkum, tölur um afgreiðslumagn einstakra afgreiðslustaða og upplýsingar um dreifingu á mismunandi stöðum.“*

(142) Með vísun til ofangreinds verður skylda ÍSP orðuð með eftirfarandi hætti í ákvörðunarorðum:

**Um gæði þjónustu gilda ákvæði 21. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, sbr. 11. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 40/2020.**

## 3 Reglur um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu

### 3.1 Almennt

(143) Í samráðsskjali PFS er í kafla 3 farið yfir þær reglur sem gilda um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu, sbr. 12. gr. laga nr. 98/2019 og viðauka II. með lögum um pósthjónustu, sem og 22. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020.

(144) Um alþjónustubyrði er að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á póstrekkanda um að veita tilteknum notendum pósthjónustu, veita hana á tilteknum svæðum eða kveða um samræmingu

gjaldskráa, leiðir til taps sem ekki myndi skapast ef almenn viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar.

(145) Um sjálfstætt mat er að ræða sem gert er til hliðar við kostnaðarbókhald viðkomandi alþjónustuveitanda. Ekki er því sjálfgefið að allt bókfært tap viðkomandi alþjónustuveitanda teljist til kostnaðar vegna alþjónustu og lúti þá um leið þeim reglum sem gilda um endurgreiðslu á kostnaði vegna alþjónustu.

(146) Í samráðsskjali PFS var farið yfir helstu reglur og sjónarmið sem gæta þarf að við útreikninga á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda. Engar athugasemdir bárust við þau sjónarmið sem þar eru reifuð. ÍSP gerði hins vegar athugasemdir við þá aðferðarfræði sem PFS viðhafði við að afmarka virk og óvirk markaðssvæði, þ.e. að finna þá notendur og notendahópa sem ekki myndu fá lágmarksþjónustu ef engin alþjónustuskylda væri fyrir hendi. En niðurstaða úr þeirri greiningu er forsenda fyrir því að hægt sé að reikna út hreinan kostnað ÍSP af þjónustunni. Um afstöðu PFS til þeirra athugasemda sem og niðurstöðu vísast til kafla 2.5. - 2.8.

(147) Í umfjölluninni hér að neðan er að finna niðurstöðu PFS varðandi þá aðferð sem ÍSP ber að viðhafa við útreikninga á alþjónustukostnaði félagsins, sem og þá skiptingu sem félagið skal viðhafa. Útreikningarnir skulu byggja á niðurstöðu PFS um virk og óvirk markaðssvæði.

### 3.2 Varúðarframlag

(148) Í ákvörðun PFS nr. 29/2019, var kveðið á um tiltekið varúðarframlag til handa ÍSP, vegna þeirra þjónustuskyldu sem lögð var á fyrirtækið með ákvörðuninni sem gildir vegna ársins 2020.

(149) Í kafla III. 5 í ákvörðun PFS er m.a. vísað í bréf ráðuneytisins, dags. 11. og 27. nóvember 2019, þar sem stofnuninni er falið að undirbúa útnefningu alþjónustuveitanda, sem og að ákvarða „varúðarframlag“ til handa mögulegum alþjónustuveitanda sem kæmi til útborgunar á árinu 2020, ef stofnunin mæti það svo að slíkt væri nauðsynlegt til að tryggja alþjónustu um land allt. Upphæð framlagsins samkvæmt ráðuneytinu gat numið allt að 250 millj. kr. og yrði það greitt út í byrjun árs 2020. Til að tryggja alþjónustu um land allt taldi PFS rétt að ákvarða „varúðarframlag“ til handa ÍSP. Ákvörðun um réttmæti þess var einkum byggð á fyrri niðurstöðum PFS, að því er varðar alþjónustubyrði ÍSP vegna dreifingar í dreifbýli, einkum ákvörðun PFS nr. 17/2015 að teknu tilliti til ákvörðunar PFS nr. 34/2015. Auk þess var höfð hliðsjón af þeim sviðsmyndum sem ÍSP hafði gert vegna mögulegs kostnaðar fyrirtækisins við gerð þjónustusamnings við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Sjálfstæð greining á kostnaði vegna alþjónustu færi hins vegar ekki fram fyrr en í framhaldi af endanlegri útnefningu nýs alþjónustuveitanda.

(150) Einnig vísaði PFS til þeirra breytinga sem voru gerðar á 2. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019 um pósthjónustu við meðferð frumvarpsins af Alþingi og tók fram að allt benti til að þessi nýja kvöð myndi hafa neikvæðar fjárhagslegar afleiðingar fyrir ÍSP, sem eðlilegt væri að ríkið bæri kostnaðinn af. Í nefndaráliti þingsins var breytingin rökstudd með tilliti til byggðarsjónarmiða. Stofnunin tók hins vegar fram að erfitt væri að segja til um hversu miklar hinar neikvæðu fjárhagslegu afleiðingar myndu verða.

(151) Vegna athugasemdar ÍSP um að kostnaður fyrirtækisins af alþjónustu á árinu 2020 væri 490 millj. kr., tók PFS fram að stofnunin hefði ekki staðfest þá útreikninga, en um áætlun var að ræða þar sem byggt var á forsendum frá 2018.

(152) Með hliðsjón af bréfi ráðuneytisins, dags. 27. nóvember 2019, ákvarðaði PFS því „varúðarframlag“ til handa ÍSP að upphæð 250 millj. kr., sem kom til greiðslu í upphafi ársins 2020. Í tengslum við útnefningu ÍSP sem alþjónustuveitanda með ákvörðun þessari er því nauðsynlegt að fram fari lokauppgjör og þar með staðfesting á því hvort að það varúðarframlag sem greitt var fyrirtækinu með bráðabirgðaákvörðun PFS nr. 29/2019 hafi átt rétt á sér, en sá fyrirvari var gerður að ÍSP bæri að endurgreiða ofgreitt framlag ef alþjónustubyrði væri lægri en sem næmi varúðarframlagi til félagsins. Nauðsynlegt er því, í framhaldi af ákvörðun þessari, að ÍSP leggi fram útreikninga á kostnaði félagsins vegna alþjónustu á árinu 2020. Útreikningar félagsins skulu vera í samræmi við þær leiðbeiningar sem hér koma fram skulu hafa borist PFS í síðasta lagi 1. apríl 2021.

### **3.3 Forsendur að baki útreikningum á hreinum kostnaði vegna alþjónustu**

(153) Eins og fram kemur hér að ofan verður að staðfesta að greiðsla svokallaðs varúðarframlags hafi átt rétt á sér og er ÍSP gert að skila inn útreikningum félagsins vegna þessa í síðasta lagi fyrir 1. apríl 2021.

(154) Í köflum 3.1. – 3.4 í samráðsskjali PFS er farið yfir hvernig stofnunin telur að mögulegur alþjónustuveitandi eigi að skila inn útreikningum vegna mögulegs kostnaðar við alþjónustu. Jafnframt er þar að finna hvernig PFS hyggst beita þeim reglum og matskenndu sjónarmiðum sem fram koma í viðauka II. Athugasemdir bárust einungis við þá aðferðarfræði sem stofnunin hugðist nota við skilgreiningu á virkum og óvirkum markaðssvæðum. Í köflum 2.5 til 2.9 er að finna umfjöllun um þessar athugasemdir sem og niðurstöðu PFS.

(155) Í samræmi við það sem fram kemur í samráðsskjali PFS skal ÍSP við sína útreikninga um hreinan kostnað fyrirtækisins a.m.k. taka mið af eftirfarandi atriðum, sbr. 12. gr. laga um pósthjónustu og viðauka II. með lögnum.

#### **3.3.1 Um rétt á sanngjörnum hagnaði**

(156) Í samræmi við það sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins þegar PFS var falið að útnefna póstrekenda skal við mat á sanngjörnum hagnaði af bundnu fjármagni taka mið af ávöxtunarkröfu fjármagns sem reiknast sem summa áhættulausra vaxta og álags, sem leiðir af hagkvæmum rekstri póstrekanda. Ef miðað er við árið 2019 sem dæmi þá yrði niðurstaðan við mat á áhættulausum vöxtum 1,87% ef stuðst er við 5 ára meðaltal RIKS 30 0701, auk 3% vaxtaálags.

#### **3.3.2 Um mat á óefnislegum ávinningi og markaðsávinning**

(157) Þegar um óefnislegan ávinning er að ræða er lagt mat á vörumerki, ímynd, alnánd og æviferilsáhrif.

(158) Við matið er höfð hliðsjón af framkvæmd á EES svæðinu og framkvæmd hér á landi, sbr. t.d. ákvarðanir PFS nr. 17/2015, 25/2018 og 14/2019.

(159) Í útreikningi á óefnislegum markaðsávinningi sem alþjónustuveitandi er talinn njóta, er heimilt að miða við 20% af viðeigandi markaðs- og sölukostnaði viðkomandi árs. Ávinningurinn skal síðan endurmetinn árlega og reiknaður með sama hætti og að framan greinir.

(160) Markaðsávinningur kemur til frádráttar á beinum hreinum kostnaði frá og með árinu 2020.

### **3.3.3 Bókhaldsleg aðgreining**

(161) Rekstur alþjónustu er sérgreindur frá annarri starfsemi alþjónustuveitanda þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu. Rekstrarreikningar skulu byggjast á sögulegum kostnaði, þ.e. á raunverulegum skráðum kostnaði og tekjum á viðkomandi reikningsári. Sjá nánar reglugerð um bókhaldslega aðgreiningu o.fl. nr. 313/2005.

(162) Efnislegar eignir eru bókfærðar á upphaflegu stofnverði leiðréttu með uppsöfnuðum afskriftum og framreiknaðar í samræmi við verðlagsbreytingar.

(163) Kostnaðarlíkan ÍSP byggir á aðferðarfræði langtíma meðaltals viðbótarkostnaður (LRAIC).

(164) Útreikningar skulu byggja á kostnaðarbókhaldi félagsins, ásamt því sjálfstæðu mati sem fara skal fram samkvæmt reglum um hreinan kostnað.

### **3.3.4 Hvati til kostnaðarhagkvæmni**

(165) Í nýjum lögum um pósthjónustu er gjaldskrárefirliti PFS, sem og heimildum stofnunarinnar í tengslum við eftirlitið breytt í grundvallaratriðum. Í 6. mgr. 17. gr. laganna er nú m.a. kveðið á um að PFS geti við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum póstrekanda. Jafnframt er kveðið á um í viðauka II. að útreikningar vegna kostnaðar við alþjónustu eigi að fela í sér hvata til kostnaðarhagkvæmni.

(166) Í samráðsskjali PFS var vikið að því að stofnunin hygðist setja kröfu um tiltekna hagræðingu á ÍSP. Krafa um hagræðingu er hluti af þeim sjónarmiðum sem horfa skal til við mat á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda. Tilgangurinn er fyrst og fremst að stuðla að hagkvæmni innan alþjónustu auk þess að veita félaginu ákveðið kostnaðarlegt aðhald.

(167) Í útreikningi sínum á hefðbundinni alþjónustubyrði ársins 2020, þ.e. sviðsmyndum<sup>11</sup> sem ÍSP lagði fram vegna kostnaðar fyrirtækisins við gerð þjónustusamnings við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið kom fram kom að ÍSP hefði í útreikningum sínum m.a. byggt á rekstrarárinu 2018, en að tekið hefði verið tillit til hagræðingar hjá fyrirtækinu á milli árunna 2018-2019. Ljóst er að hagkvæmni í starfsemi félagsins hefur aukist umtalsvert frá árinu 2018, sem óhjákvæmilegt er að taka tillit til þegar alþjónustubyrði ársins 2020 er metin. Miklar breytingar hafa átt sér stað í rekstri félagsins, m.a. fækkun starfsfólks og lækkun annars kostnaðar. Horfir stofnunin í þessu efni m.a. til þróunar rekstrarkostnaðar hjá fyrirtækinu, útreikninga Copenhagen Economics (CE)<sup>12</sup> og erlends samanburðar, auk þess er tekið tillit til mats sem fram kemur í ákvörðun PFS nr. 13/2019.

(168) Eins og gerð er grein fyrir hér að ofan hefur ÍSP farið í mikla endurskipulagningu á rekstri fyrirtækisins, m.a. til að draga úr kostnaði og auka hagkvæmni í rekstri fyrirtækisins. Að athuguðu máli telur PFS því ekki rétt við yfirferð sína á lokauppgjöri ÍSP á hreinum kostnaði fyrirtækisins vegna ársins 2020, að kveða á um viðbótar hagræðingarkröfu á fyrirtækið vegna ársins 2020. PFS telur hins vegar rétt að frá og með rekstrarárinu 2021 skuli sett tiltekin hagræðingarkrafa sem ákveðin verður í hverju tilviki fyrir sig.

(169) Alþjónustuútreikningar félagsins eiga því í framtíðinni að innifela í sér frádrátt vegna árlegrar hagræðingarkröfu.

### 3.3.5 Notendur eða hópur notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni

(170) Ein af þeim forsendum sem þarf að uppfylla til að alþjónustuveitandi eigi kost á framlagi úr ríkissjóði er að hann þarf að sýna fram á að án kvaðar um alþjónustu myndi hann ekki þjóna tilteknum notendum og/eða notendahópum. Í viðauka með lögnum er þessi regla orðuð með eftirfarandi hætti: „*Finna skal þá notendur eða hópa notenda sem ekki er hægt að þjónusta á viðskiptalegum grunni, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna af þjónustunni og viðeigandi samræmdra gjalda.*“ Erfitt er að gefa einhlítt svar varðandi það álitaefni hvernig það eigi að nálgast það viðfangsefni að einangra þá notendur eða hóp af notendum sem fyrirtæki eins og ÍSP myndi ekki þjóna, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi.

(171) Í samráðsskjali PFS köflum 2.6 og 2.7 er að ofan er að finna umfjöllun um hvernig PFS telur að það eigi að einangra þá hópa hér á landi sem ekki myndu fá þjónustu ef engin kvöð um alþjónustu væri til að dreifa. En þar eru m.a. talin upp þau póstnúmer sem að mati PFS er líklegt að fengju ekki þjónustu ef engin væri alþjónustuskýldan. Um leið eru þessir hópar og notendur ein meginástæða þess að ástæða er til að leggja alþjónustuskýldur á markaðinn og tryggja þar með lágmarksþjónustu um land allt.

<sup>11</sup> ÍSP lagði fram útreikninga í september 2019 vegna áætluð alþjónustubyrði ársins 2020 upp á um 490 m.kr. miðað við hefðbundna byrði, þ.e. án erlends pósts. Síðar lagði ÍSP fram sviðsmyndirnar E1 og F1 til að meta áhrif kvaðar um sama verð um land allt. Í E1 sviðsmyndinni er gert ráð fyrir svæðisbundnum verðum en í F1 sviðsmyndinni er gert ráð fyrir að sama verð gildi um land allt, sem orsaki um 100 m.kr. aukna byrði á ári að mati fyrirtækisins. Útreikningar ÍSP byggja á rekstrarárinu 2018 í kostnaðarlíkani („afskrift“), en tekið er tillit til 400 m.kr. hagræðingar milli árunna 2018-2019, auk þess sem áætlaður kostnaður ársins 2020 hækkaði um 70 m.kr. vegna kjarasamninga og annars kostnaðar. ÍSP hefur krafist PFS f.h. ríkisins um alþjónustuframlag upp á 490 m. kr. vegna rekstrarársins 2020. Þegar hefur verið greitt “varúðarframlag” að fjárhæð 250 m.kr. vegna ársins 2020, en PFS hefur ekki samþykkt endanlegt alþjónustuframlag ársins 2020.

<sup>12</sup> ÍSP/CE mátu hreinan kostnað vegna hefðbundinnar byrði (án erlends pósts), án markaðsávinninga af einkarétti sem ekki er lengur til staðar, 325 m.kr. vegna ársins 2016 og 255 m.kr. vegna ársins 2017.

(172) Í samráðsskjali PFS var tekið fram að ef endanleg niðurstaða varðandi virk og óvirk markaðssvæði yrði í samræmi við umfjöllun í samráðsskjali yrði væntanlegur alþjónustuveitandi að miða við þá skiptingu í sínum útreikningum og forsendum vegna mögulegs fjárframlags.

(173) ÍSP gerði tiltekna athugasemdir við þá aðferðarfræði sem PFS viðhafði við skiptingu svæða í óvirk og virk markaðssvæði. Í kafla 2.5 til 2.8 er að finna niðurstöðu stofnunarinnar varðandi þennan þátt málsins.

(174) Samkvæmt þeirri niðurstöðu telur PFS rétt að halda sig við að miða við póstnúmer við afmörkun á virkum og óvirkum markaðssvæðum. Sú breyting er hins vegar gerð að dreifing í þeim dreifbýlispóstnúmerum sem í samráðsskjali var vísað til með tilvísuninni A.4.a til A.4.e, á Suðurlandi, Austurlandi, Norðurlandi og Vesturlandi eru færð undir skilgreiningu óvirkra markaðssvæða.

(175) ÍSP skal því í sínum útreikningum, miða við þau póstnúmer, sem talin eru upp í viðauka II.

### 3.3.6 Um hreinan kostnað

(176) Samandregið yfirlit yfir mat á hreinum kostnaði viðkomandi alþjónustu á því að setja fram með eftirfarandi hætti:

- Tekjur mínus kostnaður með alþjónustuskyldu (e. Actual scenario)
  - + Tekjur mínus kostnaður án alþjónustuskyldu (e. Counterfactual scenario)
  - + Óefnislegur markaðsávinningur
  - + Hagræðingarkrafa (lækkun kostnaðar)
- = **Hreinn kostnaður**

(177) Mat á því hvort hreinn kostnaður teljist ósanngjörn byrði fer síðan fram sjálfstætt eftir að hreinn kostnaður hefur verið fundinn út.

### 3.4 Um uppgjör ársins 2020

(178) Kostnaður ÍSP af alþjónustu fyrir árið 2020 mun væntanlega liggja endanlega fyrir á fyrsta ársfjórðungi ársins 2021. Árið 2020 er fyrsta rekstrarár félagsins eftir að nýtt lagaumhverfi tók gildi þann 1. janúar 2020. Með ákvörðun PFS var kveðið á um varúðarframlag upp á 250 millj. kr. til handa ÍSP, sem nauðsynlegt er að staðfesta sem fyrst hvort greiðslan hafi átt rétt á sér.

(179) Jafnframt hefur ÍSP hagsmuni af því að sú greiðsla sem fyrirtækið á rétt á sé veitt innan þess rekstrarárs sem þjónustan er innt af hendi. Ríkið, sem greiðandi alþjónustuframlags, hefur einnig ríka hagsmuni af því að staðfestir útreikningar liggja fyrir sem fyrst. Horfir PFS þá einkum til þess fyrirkomulags sem viðhaft er við fjármálaáætlun ríkisins og gerð fjárlaga.

(180) Hagsmunir ríkisins sem greiðanda framlagsins og eiganda fyrirtækisins fara því saman við hagsmuni ÍSP um að endanleg niðurstaða um kostnað ÍSP af alþjónustu liggja fyrir sem fyrst.



(181) Með hliðsjón af ofangreindu er ÍSP heimilt að nota 9 mánaða uppgjör félagsins fyrir árið 2020, að viðbættri útkomuspá ársins við útreikninga á hreinum kostnaði félagsins. Að mati PFS ætti að vera komin nægjanleg reynsla af þeim breytingum sem gerðar hafa verið á rekstri fyrirtækisins, sem og þeim breytingum sem eru tilkomnar af hinu nýja regluverki sem tók gildi 1. janúar 2020. Horfir PFS þá einkum til afleiðinga af kvöð um sömu gjaldskrá um land allt.

(182) Til að tryggja gagnsæi skal ÍSP brjóta upp og skila inn útreikningum félagsins á hreinum kostnað, með eftirfarandi hætti:

- Hreinn kostnaður vegna landpóstsdreifingar, sbr. viðauki II.
- Hreinn kostnaður vegna dreifingar í þéttbýliskjörnum með undir 750 fyrirtækjum/heimilum, sbr. viðauki II.
- Hreinn kostnaður vegna sömu gjaldskrár um land allt fyrir vörur innan alþjónustu, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu, sbr. kafli 2.11.
- Hreinn kostnaður vegna blindrasendinga, sbr. kafli 2.12.

(183) ÍSP skal gera grein fyrir helstu forsendum útreikninga félagsins varðandi hvert og eitt af þessum atriðum.

### 3.5 Um ósanngjarna byrði

(184) Einn af þeim þáttum sem á að taka inn í útreikninga í tengslum við fjárframlög til alþjónustuveitanda er hvort hið útreiknaða tap sé ósanngjörn byrði á félaginu, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

(185) Um ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. er að ræða þegar alþjónustukvöð á póstrekkanda með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum pósthjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki mundu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar. Tapið eða aðstæðurnar verða að teljast hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu.

(186) Í samráðsskjali PFS er tekið fram að við umsókn um fjárframlag þyrfti væntanlegur alþjónustuveitandi að skila inn útreikningum til samræmis við tilvitnað ákvæði. Rétt er að taka fram að matið skal taka mið af heildarniðurstöðu um hreinan kostnað félagsins.

(187) Eins og vikið er að hér í kafla 3.2 hefur PFS nú þegar tekið ákvörðun um svokallað varúðarframlag vegna þjónustu ÍSP innan alþjónustu fyrir árið 2020, en gildistími bráðabirgðarákvörðunarinnar er til 31. desember 2020. Af því leiðir m.a. að stofnunin þarf að taka afstöðu til þess hvort að þær alþjónustuskyldur sem fjallað er um í ákvörðuninni sé ósanngjörn byrði á félagið.

(188) Matið er í raun tvíþætt, fyrst þarf viðkomandi fyrirtæki að reikna út tap vegna alþjónustu eða sýna fram á einhverjar aðstæður sem ekki myndi(u) skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið væru lögð til grundvallar. Tapið eða aðstæðurnar verða síðan að hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins, samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu, sbr. 3. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu.

(189) Mat á því hvort að tiltekið tap er ósanngjarnt eða ekki hefur nokkrum sinnum komið til úrlausnar hjá PFS í tengslum við alþjónustukvaðir sem lagðar hafa verið á fjarskiptamarkaðinn.

(190) Í ákvörðun PFS nr. 35/2012 „*umsókn Símans hf. um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna árána 2007-2011 (almenningslímar)*“ var það niðurstaða PFS að hið útreiknaða tap á þjónustunni væri ekki ósanngjörn byrði á fyrirtækinu í skilningi 1. mgr. 21. gr. laga um fjarskipti, eins og hugtakið er skilgreint í 12. töl. 2. gr. reglugerðar um alþjónustu. Kröfu Símans um framlag úr jöfnunarsjóði var því hafnað.

(191) Með ákvörðun PFS nr. 25/2018 var það niðurstaða PFS að Míla myndi líklegast loka fyrir aðgang að 97 símstöðvum félagsins ef ekki væri fyrir hendi kvöð um að útvega tengingar samkvæmt reglum um alþjónustu í fjarskiptalögum.

(192) Hreinn kostnaður félagsins var eftirfarandi:

Beinn nettókostnaður er	121.036.950 kr.
Markaðsávinningur frádraginn	<u>-54.289.967 kr.</u>
Hreinn kostnaður samtals:	66.746.983 kr.

(193) Áður en til greiðsluskyldu jöfnunarsjóðs kom þurfti einnig að meta hvort að tapið væri ósanngjörn byrði á fyrirtækinu í skilningi 1. mgr. 21. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

(194) Með ákvörðun PFS nr. 19/2019, komst PFS að þeirri niðurstöðu að nettókostnaður Mílu að upphæð 66.746.983 kr. væri ekki ósanngjörn byrði á Símasamstæðunni í skilningi 1. mgr. 21. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Vísaði stofnunin einnig til reglugerðar um alþjónustu þar sem kveðið var á um efnisleg skilyrði sem tapið þurfti að uppfylla til að vera metið ósanngjarnt, þ.e. veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins, samkeppnismöguleika eða stofni efnahag þess í hættu.

(195) Niðurstaða stofnunarinnar byggði m.a. á samanburði á hreinum kostnaði við nokkur þekkt fjárhagsleg viðmið sem höfð voru til hliðsjónar við mat á því hvort alþjónustubyrði Símasamstæðunnar væri ósanngjörn eða ekki, en þau má sjá í töflunni hér að neðan.

(196) Eftirfarandi yfirlit er sett fram sem dæmi yfir helstu viðmið sem PFS myndi hafa til hliðsjónar við mat sitt á því hvort alþjónustubyrði ÍSP væri ósanngjörn eða ekki:

Hreinn kostnaður (byrði)

Rekstrartekjur

Hreinn kostnaður (byrði) sem hlutfall af rekstrartekjum

Hagnaður fyrir fjármagnsliði og skatta (EBIT)

Hreinn kostnaður (byrði) sem hlutfall af EBIT hagnaði

Arðsemi fjármagns

Hækkun arðsemi ef engar alþjónustuskyldur

Markaðshlutdeild miðað við tekjur af pósthjónustu

(197) Ofangreind viðmið verða notuð við mat á því hvort að hreinn kostnaður vegna alþjónustu telst hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins, samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu, sbr. 3. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu.

(198) Ef svo er myndi stofnast greiðsluskylda af hálfu ríkisins, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu.

### 3.6 Um árlega endurskoðun

(199) Í athugasemdum ÍSP er vikið að nauðsyn árlegrar endurskoðunar, t.d. á skiptingu í virk og óvirk markaðssvæði. Bendir fyrirtækið í því samhengi á fjölgun heimila og stöðugs samdráttar í bréfasendingum á undanförunum árum.

(200) PFS tekur undir með ÍSP um nauðsyn árlegs endurmats og að fjölgun heimila og fækkun bréfasendinga séu breytur sem vandlega þarf að fylgjast með. Mögulegar breytingar á lögum og reglugerðum gætu einnig orðið þess valdandi að endurmeta þyrfti virk og óvirk markaðssvæði, t.d. ef breytingar verða gerðar á tíðni dreifingar eða reglum sem gilda um afhendingu á póstsendingum. Sá almenni fyrirvari verður því gerður við ákvörðun um lengd útnefningarinnar að hægt verði að breyta einstökum skyldum og réttindum ÍSP, sem kveðið er á um í ákvörðunarorðum, ef forsendur hafa breyst verulega eða breytingar hafa verið gerðar á gildandi lagaumhverfi. Í kafla 2.15. um lengd útnefningar er kveðið á um að fyrir 1. september ár hvert hvort ástæða sé til að gera breytingar á einstökum atriðum útnefningarinnar vegna komandi árs.

### 3.7 Greiðsluskylda ríkisins

#### 3.7.1 Almenn

(201) Samkvæmt 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 skal greiða hreinan kostnað vegna alþjónustuskyldu úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum.

(202) Í 1. mgr. 12. gr. kemur fram að alþjónustuveitandi sækir um framlag til Póst- og fjarskiptastofnunar um að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Lögin verða ekki skilin öðru vísi en að sanngjarnt endurgjald fáið með aðferðarfræði hreins kostnaðar eins og henni er lýst í viðauka II með lögnum.

(203) Nánar er fjallað um fjárframlög úr ríkissjóði vegna alþjónustu í 22. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 400/2020, en þar segir í 2.- 4. mgr.:

*„Sé alþjónustuveitandi útnefndur af Póst- og fjarskiptastofnun, getur alþjónustuveitandi sótt um það til Póst- og fjarskiptastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir, telji hann að alþjónustan sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað. Útreikningar skulu byggja á viðauka II við lög um pósthjónustu.*

*Umsókn um sanngjarnt endurgjald vegna alþjónustu, sbr. 2. mgr., skal að jafnaði berast fyrir eitt ár í senn og skulu útreikningar á hreinum kostnaði fylgja umsókn. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að ákveða greiðslutilhögun sanngjarns endurgjalds.*

*Við útnefningu alþjónustuveitanda er jafnframt heimilt ef upplýsingar liggja fyrir um hreinan kostnað af alþjónustu að kveða á um mögulegan hreinan kostnað alþjónustuveitanda samhliða útnefningarferlinu.“*

(204) PFS mun upplýsa fjármálaráðuneytið um endanlegan kostnað ÍSP af alþjónustu fyrir árið 2020, sbr. það varúðarframlag sem ákvarðað var með ákvörðun PFS nr. 29/2019. PFS hefur lagt fyrir ÍSP að skila inn lokauppgjöri vegna varúðarframlagsins, í síðasta lagi, fyrir 1. apríl 2021. Formleg ákvörðun ætti að liggja fyrir fljótlega eftir það. Ef hið endanlega uppgjör sýnir hærra hreinan kostnað en sem nemur þeim 250 millj. kr. sem ÍSP hefur þegar verið greitt stofnast viðbótar greiðsluskylda á ríkið sem því nemur. Ef hið endanlega uppgjör sýnir lægri tölu ber ÍSP hins vegar að endurgreiða mismuninn, sbr. sá fyrirvari sem kveðið var á um í ákvörðun PFS.

### **3.7.2 Greiðslutilhögun á framlagi vegna alþjónustu**

(205) Miðað við þær upplýsingar sem liggja nú fyrir, sem og þá þróun sem er á markaðnum í dag, t.d. fækkun bréfa er líklegt að sú þjónustuskylda sem lögð er á ÍSP með ákvörðun þessari muni áfram vera byrði á félaginu sem skylt er að bæta, sbr. 12. gr. laga um pósthjónustu.

(206) Nauðsynlegt er því, að mati PFS, að setja viðmið varðandi greiðslutilhögun framlags ríkisins til næstu ára, sbr. 3. mgr. 22. gr. reglugerðar um alþjónustu.

(207) Að áliti PFS er æskilegast, ef mögulegt er, að greiðsla fyrir alþjónustu komi frá ríkinu á því ári sem þjónustan er veitt. Fyrirtækið hefur hreinan kostnað af alþjónustu í dag og ólíklegt er að það muni breytast miðað við núverandi aðstæður. Í því ljósi er m.a. eðlilegt að fyrirtækið fái greitt jafnóðum fyrir þá þjónustu sem fyrirtækið veitir, að kröfu ríkisins.

(208) Með hliðsjón af ofangreindu mun PFS beina því til ríkisins, að það greiði jafnóðum fyrir veitta þjónustu innan alþjónustu á árinu 2021, annað hvort með eingreiðslu eða mánaðarlegum greiðslum. Um fyrirframgreiðslu væri þá að ræða sem tæki mið af lokauppgjöri ársins á undan.

(209) Með ofangreindu fyrirkomulagi telur PFS einnig, að hagsmunir almennings, að því er varðar aðgang að alþjónustu séu best tryggðir, sbr. a. liður 4. töl. 3 gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2002, sbr. einnig 9. og 11. gr. laga um pósthjónustu.

(210) Jafnframt myndi fyrirkomulagið tryggja betur fjárhagsstöðu ÍSP, sbr. 4. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun og 22. gr. laga um pósthjónustu. Um leið yrði geta fyrirtækisins til að sinna alþjónustu betur tryggð.

(211) Í kafla 3.4. veitir PFS heimild fyrir því að ÍSP noti 9 mánaða uppgjör fyrir árið 2020, að viðbættri útkomuspá við útreikninga á hreinum kostnaði félagsins vegna ársins 2020.

(212) PFS telur eðlilegt að sú framkvæmd verði gerð að almennri reglu um uppgjör félagsins vegna hreins kostnaðar vegna alþjónustu. Önnur aðferð myndi leiða til þess að ekki væri hægt að gera upp kostnað félagsins vegna alþjónustu áður en endanlegt uppgjör félagsins fer fram fyrir viðkomandi rekstrarár. Um leið er komið til móts við það sjónarmið að kostnaður og tekjur ÍSP falli til á því rekstrarári sem þjónustan er sannarlega veitt. PFS hyggst því við yfirferð á hreinum kostnaði ársins vegna ársins 2020 móta verklag við hvernig uppgjöri verður háttað til framtíðar, þ.á.m. einstökum dagsetningum varðandi skil á útreikningum vegna hreins kostnaðar.

(213) PFS vill þó benda hér á að stjórnvöld geta ávallt farið í tiltekna mótvægisáðgerðir til að minnka kostnað ríkisins af alþjónustu, ef þau svo kjósa. Gildir það jafnt um tiltekna útfærslur á þjónustunni, t.d. tíðni dreifingar, rýmri kvaðir í tengslum við afhendingu póstsendinga á miðlægum afhendingarstöðum og/eða breytingar á kvöðum tengdum gjaldskrá innan alþjónustu.

## 4 Gjaldskráeftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar

### 4.1 Almennt

(214) Í kafla 4 í samráðsskjali PFS er gert grein fyrir því eftirliti sem PFS hefur með höndum varðandi eftirlit stofnunarinnar með gjaldskrá innan alþjónustu, sem og skyldum alþjónustuveitanda þar að lútandi. Fjallað er m.a. um birtingu gjaldskrár, tilkynningarfresti, rökstuðning og lok máls. Um alla þessa þætti vísast til kafla 4.1. og 4.2. í samráðsskjali PFS.

(215) Í kafla 4.3. gerir stofnunin grein fyrir ýmsum aðferðarfræðum við útreikninga á gjaldskrá innan alþjónustu, en þar segir m.a. eftirfarandi

„Ýmsar aðferðir koma til greina við eftirlit og ákvörðun gjaldskrár innan alþjónustu. Samkvæmt 17. gr. póstlaga getur PFS krafist þess að póstrekkandi geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. PFS getur einnig tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu þar sem hagkvæmni er gætt, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi póstrekkanda. Við val á aðferð telur PFS rétt að leggja áherslu á að aðferðin gefi kost á niðurstöðu sem er eðlileg og sanngjörn á báða bóga og verðlagningu sem er ekki langt umfram raunverulegan kostnað, en tryggi jafnframt eðlilegan arð af fjárfestingum.

Helstu aðferðir sem beitt er við ákvörðun verða eru eftirfarandi:

#### *Kostnaðarviðmiðun (e. Cost orientation)*

Verð þjónustu er grundvallað á sögulegum kostnaði (raunkostnaði) viðkomandi póstrekkanda. Byggt er á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins (HCA)<sup>13</sup> þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC).<sup>14</sup> Hér undir gæti t.d. verið kostnaðarlíkan, sem byggir á aðferðarfræði langtíma viðbótarkostnaðar, en um er að ræða svokallaða „top down“ LRAIC útfærslu þar sem langtíma meðaltals viðbótarkostnaður er leiddur fram. Eða að byggt sé á greiningu langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC)<sup>15</sup> á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt reknu dreifikerfi (bottom-up líkan).<sup>16</sup>

#### *Verðsamanburður (e. Benchmark)*

Borin eru saman verð á sambærilegum samkeppnismörkuðum og fundið út verð í samræmi við þann samanburð. Verð er miðað við ákveðið úrtak úr samanburðarhópnum.

1. <sup>13</sup> Historical Cost Accounting.

2. <sup>14</sup> Allur kostnaður heimfærður á viðkomandi starfsemi og þjónustu (e. Fully Allocated Costs; FAC).

3. <sup>15</sup> Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost: LRIC), þ.e. kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin þjónusta eða starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

4. <sup>16</sup> Talað er um „bottom-up“ LRIC líkan (BU-LRIC) þegar um er að ræða kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt hönnuðu dreifikerfi á viðkomandi póstmárkaði.

### *Smásöluverð mínus (e. Retail minus)*

Með smásölu mínus aðferðinni er fundið út heildsöluverð með því að draga ákveðið hlutfall frá smásöluverði. Mismunurinn sem dregst frá smásöluverði er vegna þess kostnaðar sem að öðrum kosti hefði fallið á fyrirtækið á smásölustigi.

### *Verðþak (e. Price cap)*

Eftirlitsstofnun ákvarðar verðþak fyrir ákveðna þjónustu sem gildir yfir ákveðinn tíma. Verðþakið getur tekið breytingum með vísitölu og hugsanlegri hagræðingarkröfu. Verðþakið getur verið ákvarðað í upphafi út frá kostnaði samkvæmt útreikningum í kostnaðarlíkani eða á annan hátt.

Við val aðferðar sem best er að beita við ákvörðun smásöluverða innan alþjónustu er mikilvægt að hafa í huga annars vegar hvaða aðferð er skilvirk og ekki of þyngjandi fyrir alþjónustuveitanda og PFS og hins vegar að skapa ásættanleg skilyrði fyrir fyrirtæki sem koma til með að óska eftir heildsöluaðgangi á viðkomandi markaði.

Í lögum um pósthjónustu er settar nokkrar meginreglur sem gjaldskrá innan alþjónustu skal uppfylla, en þær eru:

- viðráðanlegt verð fyrir notendur (e. affordability);
- raunkostnaður (e. actual costs);
- gegnsæi (e. transparency); og
- jafnræði (e. non-discrimination).

Gert er ráð fyrir því að gjaldskrá alþjónustuveitanda verði í samræmi við ofangreindar meginreglur.

### *Raunkostnaður*

Í 3. mgr. 17. gr. er kveðið á um að gjaldskrá vegna alþjónustu, þar á meðal gjaldskrá vegna erlendra póstsendinga, skuli byggja á raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu auk þess vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja skal gagnsæi. Alþjónustuveitandinn sjálfur ber ábyrgð á því að gjaldskrár félagsins á hverjum tíma séu í samræmi við þessa meginreglu laganna.

### *Krafa um að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli*

Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. er PFS veitt heimild til að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár innan alþjónustu. Með ákvæðinu er verið að vísa til þess að þegar gjaldskrá alþjónustuveitandi byggir á kostnaði, sbr. 3. mgr. getur stofnunin kallað sérstaklega eftir rökstuðningi alþjónustuveitanda, ef stofnunin metur það svo að slíkt sé nauðsynlegt. Ekki er því um fortakslausa skyldu að ræða fyrir stofnunina að kalla eftir sértækum rökstuðningi fyrir gjaldskrárbreytingum alþjónustuveitanda. Mun það því ráðast af aðstæðum hverju sinni hvort ástæða sé til að beita þessu ákvæði laganna og kalla eftir sérstökum rökstuðningi.

Verð alþjónustu er grundvallað á áföllnum kostnaði, þ.e. raunkostnaði viðkomandi póstrekkanda. Byggt er á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins, þar sem kostnaður og

tekjur eru staðfærðar á viðkomandi þjónustu. Einnig getur t.d. verið um að ræða kostnaðarlíkan sem byggir á aðferðarfræði langtíma meðaltals viðbótarkostnaður (LRAIC).

Byggt er á sögulegum rekstrarkostnaði og notast við árgreiðsluáðferð þar sem ávöxtunarkrafa miðast við vegið meðaltal fjármagnskostnaðar (WACC) vegna eigna sem notaðar eru í sambandi við framboð þjónustu og tekið er tillit til metins líftíma við útreikninga á afskriftum.

#### *Aðrar aðferðir við að ákvarða verð fyrir alþjónustu*

Í 6. mgr. 17. gr. er kveðið á um heimildir fyrir PFS til að kveða á um tilteknar aðferðir sem stofnunin hyggst beita við útreikning á verði innan alþjónustu. Í ákvæðinu eru taldar upp eftirfarandi leiðir.

*Í fyrsta lagi* getur PFS við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt. Hér undir falla líkan eins og „bottom-up“ LRIC líkan (BU-LRIC) þegar um er að ræða kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt reknu dreifikerfi á viðkomandi póstmarkaði.

*Í öðru lagi* getur PFS tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Hér getur verið um að ræða verðsamanburð þar sem borin eru saman verð á samskonar vörum á sambærilegum samkeppnismörkuðum og fundið út verð í samræmi við þann samanburð.

*Í þriðja lagi* getur PFS notað aðferðir sem eru óháðar aðferðum póstrekaða. Hér undir getur t.d. fallið aðferð eins og verðþak þegar núverandi verðlagning er t.d. tengd við framtíðarþróun verðlags og að teknu tilliti til hagræðingarkröfu.

Ofangreindar aðferðir til verðlagningar á gjaldskrá innan alþjónustu geta því komið til viðbótar eða í staðin fyrir raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði, sem gerð er grein fyrir hér að ofan við verðlagningu á þjónustu innan alþjónustu.

#### *Gjaldskrá fyrir magnpóst*

Almennt innan EES hafa fyrrum einkaréttarhafar boðið upp á sérstaka gjaldskrá fyrir stór fyrirtæki eða söfnunaraðila.

Sérstök gjaldskrá (e. special tariffs) er hluti af aðgangi (e. downstream access) þriðja aðila af fyrirliggjandi þjónustu fyrrum einkaréttarhafa.<sup>17</sup>

Samkvæmt 5. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu er alþjónustuveitanda heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar. Gjaldskráin getur bæði tekið til svæðisbundinnar dreifingar sem og til landsins alls. Ákvæðið er nokkuð breytt frá eldra ákvæði sama efnis. ÍSP tilkynnti hins vegar sömu gjaldskrá og skilmála og gilt höfðu áður við þær breytingar sem urðu 1. janúar 2020 þegar einkaréttur var afnuminn. Með tilkynningu

<sup>17</sup> Sjá t.d. grein 12,5 mgr., í tilskipun ESB.

ÍSP þann 12. maí 2020 til PFS tilkynnti ÍSP hins vegar um að fyrirtækið hafi ákveðið að breyta því afsláttarfyrirkomulagi sem verið hafði í gildi frá árinu 2012.<sup>18</sup>

Nokkrar breytingar voru gerðar á gildandi fyrirmælum um gerð gjaldskrár fyrir magnpóst í nýjum lögum um pósthjónustu. Fellt var niður, í samræmi við Evrópurétt, það skilyrði eldri laga að gjaldskrá fyrir magnpóst eigi að taka mið af kostnaði sem sparast. Eingöngu er nú tiltekið að gjaldskráin geti tekið til dreifingar um land allt sem og til svæðisbundinnar dreifingar. Jafnframt er tiltekið að við útreikninga á gjaldskránni megi taka mið af ákveðnu dreifingarhlutfalli bréfa eftir landsvæðum. Ákvæði 6. mgr. tekur einnig eingöngu til bréfa, sbr. orðalagið „*fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og afhenda alþjónustuveitanda til dreifingar.*“

Ekki er lagaheimild fyrir PFS til að setja einhver fyrirfram skilyrði varðandi þennan aðgang þriðja aðila og þar með útreikninga á heildsölugjaldskránni. Slík viðmið hafa eingöngu verið sett af eftirlitsaðilanum í Hollandi og þá á grundvelli sérstakrar lagaheimildar.

#### *Krafa um úrbætur*

Ef PFS telur að gjaldskrá innan alþjónustu uppfylli ekki skilyrði 17. gr. er gert ráð fyrir því að stofnunin geri kröfu um úrbætur. Skoða verður heimild PFS um úrbætur í samhengi við 3. mgr. 18. gr. þar sem kveðið er á um að PFS geti eftir atvikum kveðið á um breytingar á tilkynntu verði ef útreikningar alþjónustuveitanda eru ekki réttir eða gefa ekki tilefni til þeirrar hækkunar sem tilkynnt var.“

## **4.2 Nánar um gjaldskrárefirlit Póst- og fjarskiptastofnunar**

(216) Í samráðsskjali stofnunarinnar er bent á að það sé alþjónustuveitandinn sjálfur sem beri ábyrgð á því að gjöld vegna alþjónustu séu í samræmi við raunkostnað á hverjum tíma. Jafnframt verður sama meginregla í gildi og verið hafi í tíð eldri laga, þ.e. að gjaldskrár alþjónustuveitanda eigi að taka mið af raunkostnaði, að viðbættum hæfilegum hagnaði. Einnig er vikið að því að PFS geti, ef stofnunin metur það svo, kallað eftir því að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár innan alþjónustu, sbr. 4. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu, sbr. og 3. mgr. 18. gr., þar sem fjallað er um heimild PFS til að samþykkja breytingar að hluta eða í heild.

(217) PFS kvað síðan upp úr með það, eins og verið hafði í tíð eldri laga, að áfram verði miðað við, að gjaldskrá alþjónustuveitanda eigi að taka mið af raunkostnaði, að viðbættum hæfilegum hagnaði.

(218) Eins og fram kemur hér að ofan er meginreglan sú að gjaldskrá alþjónustuveitanda á að taka mið af raunkostnaði, að viðbættum hæfilegum hagnaði. Í kafla 4.4.1. í samráðsskjali PFS er sérstök umfjöllun um svokallað verðþak. Í umfjölluninni er m.a. vikið að því að mögulegt sé að kveða á um svokallað verðþak (e. Price cap).

<sup>18</sup> Fréttatilkynning PFS, dags. 18. maí 2020, ásamt tilkynningu og rökstuðningi Íslandspósts ohf. fyrir breytingunum.



(219) Slík kvöð kæmi þá til viðbótar hinni almennu reglu sem er í gildi um að gjaldskrár eigi að taka mið af raunkostnaði, að viðbættum hæfilegum hagnaði.

(220) Í umfjöllun stofnunarinnar um þessa kvöð segir eftirfarandi í samráðsskjali PFS:

„Tilgangurinn er m.a. að draga úr líkum á hækkun á smásöluverðum, og stuðla þannig óbeint að því að verð fyrir þjónustuna sé viðráðanlegt í nútíð og framtíð. Þar sem verðþaki hefur verið beitt hafa ríki innan EES sett nokkur viðmið sem tekið hefur verið mið af þegar verðþak hefur verið sett s.s. þróun vísitölu í viðkomandi landi, sett er ákveðin hagræðingarkrafa á alþjónustuveitanda, sem á að hvetja til hagkvæmni og hagræðingu í rekstri. Hagræðingarkrafan kemur þannig í veg fyrir að hægt sé að velta öllum kostnaði inn í gjaldskrá viðkomandi fyrirtækis.

Helstu viðmiðanir sem miðað er við við útfærslu á verðþaki innan EES:

- Verðbólga (Inflation).
- Krafa um hagræði (Efficiency factor).
- Magn (Volumes).
- Kostnaður (Cost).
- Eftirspurnarteygni (Demand elasticity).
- Velta (Turnover).

Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu falla allar vörur innan alþjónustu undir þá kvöð að sama gjaldskrá skal vera í gildi um allt land. Af því leiðir að þá þurfa allir flokkar bréfa og pakka að vera innan þess verðþaks sem kynni að verða sett. PFS mun einnig áskilja sér við útreikninga á mögulegu verðþaki miða við verðskrá nokkurra flokka bréfa, t.d. 50 g. og 250 gr. bréf og síðan 1 kg., 5 kg. og 10 kg. pakka, ef stofnunin álitur að slíkt sé til einföldunar.

Við val á því hvað telst hæfilegt verðþak fyrir viðkomandi alþjónustuveitanda þarf einnig að huga að eftirfarandi atriðum:

- Að notendur þjónustunnar hafi aðgang að viðráðanlegri gjaldskrá.
- Að viðkomandi fyrirtæki hafi hæfilegan hagnað af viðkomandi þjónustu og hafi nauðsynlegan sveigjanleika til að bregðast við breyttum markaðsaðstæðum.
- Að alþjónusta verði sjálfbær fjárhagslega.

Með stoð í 6. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu hyggst PFS, í væntanlegri útnefningu alþjónustuveitanda, að eftirliti stofnunarinnar með gjaldskrá alþjónustuveitanda á smásölustigi verði háttáð með þeim hætti, að gjaldskrá taki mið af kostnaðargrundvelli, auk þess sem beitt verði verðþaki ef slíkt verður talið nauðsynlegt.“

(221) Eins og sjá má á ofangreindri umfjöllun þá hefur engin ákvörðun verið tekin um það af hálfu PFS, að setja slíkt verðþak, aðeins er verið að lýsa mögulegum sjónarmiðum sem ákvörðun um slíkt gæti byggt á. Einnig er vísað til þeirra lagaheimildar sem heimilar aðrar aðferðir en raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði.

(222) Tilgangur umfjöllunarinnar var fyrst og fremst að vekja athygli á því að aðrar leiðir eru færar þegar kemur að eftirliti PFS með gjaldskrá alþjónustuveitanda. Jafnframt upplýsti stofnunin um að af þeim aðferðum sem taldar eru upp í 6. mgr. 17. gr. myndi hún beita verðþaki ef slíkt verður talið nauðsynlegt. Um sjálfstæða ákvörðun yrði ávallt að ræða sem um myndu gilda reglur stjórnsýsluréttarins. PFS sér því ekki rökbundna nauðsyn til þess að svara efnislega þeim sjónarmiðum sem fram koma af hálfu ÍSP um verðþak sem finna má í kafla 4.4.

### 4.3 Viðráðanlegt verð

(223) Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga um pósthjónustu er gert ráð fyrir því að allir notendur pósthjónustu eigi að hafa rétt til alþjónustu á viðráðanlegu verði. Ekki hefur hingað til þótt ástæða til að fara í sérstaka rannsókn á því og/eða gefa út eitthvað opinbert mat á því hvenær gjaldskrá vegna pósthjónustu telst almennt viðráðleg eða ekki fyrir notendur þjónustunnar. Í samráðsskjali PFS kom m.a. fram að stofnunin gerði ekki, nema forsendur breytist verulega, ráð fyrir því að ástæða sé til að gera umrætt mat í framtíðinni. Benti PFS m.a. á að örfá ríki innan EES hafi sett viðmið um hámarksverð á þjónustu innan alþjónustu. Í nýlegri reglugerð um alþjónustu hafi heldur ekki verið útfærð nein viðmið sem gerðu PFS kleyft að fara í umrætt mat. Lýsti stofnunin því þeirri skoðun sinni, að hún myndi ekki útfæra neinar reglur um gjaldskrár innan alþjónustu þar sem tekið yrði mið af því hvort gjaldskráin væri viðráðanleg eða ekki fyrir notendur.

(224) Jafnframt benti PFS á að krafa um viðráðanlegt verð fyrir notendur geti í sumum tilvikum ekki verið samþýðanlegt þeirri kröfu laga um pósthjónustu að gjaldskrá eigi að miðast við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði. Til að mæta þessum mismunandi sjónarmiðum laganna og þess regluverks sem lögin byggja m.a. á telur PFS koma til greina að sett sé svokallað verðþak, sem nánar er gerð grein fyrir hér að ofan.

(225) Í samræmi við umfjöllun PFS hér að ofan beindi stofnunin eftirfarandi spurningum að hagsmunaaðilum:

#### **Spurningar**

**19. Ert þú sammála því að við eftirlit PFS með gjaldskrá alþjónustuveitanda eigi að miða við kostnaðargrundvöll og/eða verðþak?**

**20. Ert þú sammála þeim viðmiðum sem PFS hyggst nota ef verðþak verður ákveðið, ef ekki, hvaða viðmið telur þú að miða eigi við?**

**21. Telur þú að nota eigi aðra aðferðarfræði, en kostnaðargrundvöll og verðþak við eftirlit með smásöluverðum?**

### 4.4 Athugasemdir Íslandspósts, um gjaldskráeftirlit PFS

(226) Í athugasemdum ÍSP vegna þess sagði fyrirtækið m.a.:

„Pósturinn telur eðlilegt að miðað sé við kostnað við verðlagningu þjónustu alþjónustuveitanda. Slíkt leiðir enda af lögum um pósthjónustu.

Öðru máli gegnir um verðþak. Það leiðir ekki af lögum að verðþak sé sett á verðlagningu alþjónustu. Hins vegar er kveðið á um að verðskrá skuli taka mið af

raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Ætli PFS að koma á verðþaki, er ljóst að stofnunin hefur með því takmarkað þann mögulega hagnað sem alþjónustuveitandi getur haft af því að veita þjónustu. Með því að setja mörk á hugsanlegan hagnað, hefur PFS þannig kveðið á um hvaða hagnaður telst „hæfilegur“. Með því er PFS komin í hlutverk nokkurskonar verðlagsnefndar. Er Póstinum til efa að slíkt fyrirkomulag sé almennt talið ákjósanlegt og einnig er það Póstinum til efa að PFS telji það eftirsóknarvert hlutverk. Er það ein af ástæðum þess að Pósturinn telur ekki til bóta að PFS taki upp verðþak. Í raun telur Pósturinn ekki víst að PFS hafi strangt til tekið heimild til að ákvarða verðþak á þjónustu. Þá má ekki gleyma því að ekki er fyrir hendi einkaréttur lengur og því eiga allir markaðir að vera samkeppnismarkaðir. Erfitt getur reynst fyrir aðila í frjálsri samkeppni að veita samkeppnishæf verð, hafi verðum eins keppinautarins verið haldið niðri með verðþaki. Í því samhengi telur Pósturinn að rétt væri að Samkeppniseftirlitið yrði haft með í ráðum við mat á því hvort verðþak sé fýsilegur kostur.

Hins vegar kann að vera að PFS ákveði að setja verðþak það hátt að ekki sé hætt á því að alþjónustuveitandi færi verð uppundir slík viðmið, enda myndi samkeppni sem honum er veitt beint eða óbeint, halda aftur af hækkunum að slíku marki. Með slíku fyrirkomulagi verðþaks er minni hætt á því að eðlilegri verðmyndum markaðarins sé raskað. Hins vegar væri slíkt verðþak að sama skipi bit- og tilgangslaust. Þá væri líklega betur heima setið en af stað farið, þar sem hið óformlega lögmál um ófyrirséðar afleiðingar markaðsinngripa mælir fyrir um að fyrir eða síðar muni það skapa vandamál sem uppgötvast ekki fyrr en þau hafa valdið annars umflýjanlegum kostnaði.

Pósturinn sér því ekki annað en að verðþak myndi skapa vandamál. Munurinn er aðeins fyrirsjáanleiki þeirra vandamála sem um ræðir. Að því ógleymdu að Pósturinn telur ekki víst að PFS hafi verið veitt heimild til að setja á verðþak.

Að lokum má geta þess að Pósturinn telur heldur ekki skýrt hvort PFS telur þetta ákvarðað verðþak vera hið fasta hámarksverð sem miða skal við þegar kveðið er á um að gjaldskrá skuli vera hin sama um allt land, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.“

(227) Eins og vikið er að í kafla 4.1. telur PFS ekki þörf á að svara einstökum sjónarmiðum ÍSP um útfærslu á mögulega verðþaki, enda liggur ekki fyrir nein endanleg ákvörðun um að taka upp verðþak í tengslum við gjaldskrárefirlit PFS.

(228) Með vísun til ofangreinds verður skylda ÍSP orðuð með eftirfarandi hætti í ákvörðunarorðum:

**Gjaldskrár Íslandspósts ohf. að því er varðar þjónustu innan alþjónustu skulu taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.**

**Gjaldskrá fyrir alþjónustu skal vera sú sama um allt land, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.**

**Póst- og fjarskiptastofnun getur, ef hún telur það nauðsynlegt, miðað við önnur viðmið en kostnaðargrundvöll við eftirlit sitt með gjaldskrá innan alþjónustu, gripið til ráðstafana, t.d. sett verðþak, sbr. 6. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu. Ákvörðun um slíkt yrði tekin með sérstakri stjórnarsýsluákvörðun.**

#### **4.5 Bókhaldsleg aðgreining**

(229) Engar athugasemdir eða ábendingar komu fram í samráðinu um framkvæmd og eftirlit PFS með bókhaldslegum aðskilnaði ÍSP.

(230) Um framkvæmd bókhaldslegs aðskilnaðar gildir 19. gr. laga um pósthjónustu, sbr. reglugerð nr. 313/2005. Rétt er þó að geta þess að þau ákvæði reglugerðarinnar þar sem fjallað er sérstaklega um einkarétt eiga ekki lengur við.

(231) Bókhaldslegur aðskilnaður verður áfram ein af meginforsendum þess að alþjónustuveitandi geti sótt um framlag vegna alþjónustu á grundvelli hreins kostnaðar. Auk þess að vera áfram grundvöllur undir verðlagningu á þjónustu alþjónustuveitanda, sbr. 17. gr. laga um pósthjónustu þar sem fjallað er um gjaldskrár alþjónustuveitanda.

(232) PFS byggir álit sitt á bókhaldslegum aðskilnaði hjá ÍSP á ársreikningi félagsins sem áritaður er af Ríkisendurskoðun, stjórn og forstjóra, yfirferð á kostnaðarlíkani ásamt forsendum og skýringum, gögnum úr bókhaldi ÍSP og upplýsingum sem stjórnendur fyrirtækisins hafa lagt fram sem rökstuðning fyrir bókhaldslegum aðskilnaði. Jafnframt hefur ÍSP lagt fram frekari upplýsingar og skýringar að beiðni PFS um ýmis atriði í bókhaldi félagsins vegna bókhaldslegs aðskilnaðar hverju sinni. Í samræmi við fyrirmæli PFS í ákvörðun nr. 18/2013 hefur ÍSP lagt árlega fram álitgerð óháðs löggilts endurskoðunaraðila, þar sem kemur fram að samræmi sé á milli lýsingar ÍSP um það hvernig kostnaði er skipt og framkvæmdar á bókhaldslegum aðskilnaði fyrirtækisins sé í er í samræmi við reglugerð nr. 313/2005. Verða því ákvörðunarorð orðuð svo:

(233) Með vísun til ofangreinds verður skylda ÍSP orðuð með eftirfarandi hætti í ákvörðunarorðum:

**Íslandspóstur skal skal m.a. senda Póst- og fjarskiptastofnun eftirfarandi gögn í tengslum við eftirlit með bókhaldslegum aðskilnaði:**

- **Ársreikning**
- **Árshlutauppgjör**
- **Kostnaðarlíkan, ásamt forsendum og skýringum**
- **Yfirlýsingar endurskoðanda**
- **Annað, sem skýrt getur einstakar forsendur í bókhaldi félagsins.**

**Lokauppgjör hvers árs skal senda PFS eigi síðar en þremur mánuðum frá lokum viðkomandi fjárhagsárs. Um aðra upplýsingagjöf félagsins ræðst af atvikum máls hverju sinni, t.d. í tengslum við einstakar gjaldskrárbreytingar félagsins á vörum innan alþjónustu.**

#### 4.6 Eftirlit með fjárhagsstöðu

(234) Í samráðsskjali PFS var gerð grein fyrir 20. gr. laga um pósthjónustu þar sem vikið er að ýmsum upplýsingum um starfsemi og rekstur alþjónustuveitanda sem honum er skylt að veita og tók stofnunin fram að ákvæðið skýrði sig að mestu sjálft.

(235) Stofnunin fjallaði hins vegar sérstaklega um eftirlit með fjárhagsstöðu alþjónustuveitanda með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun, sem nú var sérstaklega tiltekið sem eitt af þeim atriðum sem stofnunin skyldi hafa eftirlit með. Engar leiðbeiningar væri þó að finna í greinargerð um útfærslu eftirlitsins með fjárhag alþjónustuveitanda.

(236) Að mati PFS yrði hins vegar ekki dregin önnur ályktun en að vilji Alþingis stæði til þess að eftirlitið yrði aukið frá því sem nú er. Einnig að það tæki til fleiri þátta í rekstri fyrirtækisins, heldur en þeirra sem eingöngu leiða af alþjónustu. Benti PFS á að æskilegrar hefði verið að Alþingi hefði sérgreint nánar hvaða upplýsingar það væru sem alþjónustuveitanda bæri að senda til PFS til að umrætt mat á fjárhagsstöðu alþjónustuveitanda færi fram.

(237) Með hliðsjón af ofangreindu lýsti stofnunin eftirfarandi fyrirætlunum í samráðsskjalinu:

„...Eðli málsins samkvæmt eru það margvíslegar aðgerðir eða ákvarðanir í rekstri fyrirtækja sem geta haft áhrif á fjárhagsstöðu með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun. Einnig eru afleiðingar oft og iðulega ekki að fullu ljósar fyrir en að löngum tíma liðnum.

PFS hyggst því efla reglubundið eftirlit sitt með fjárhagsstöðu póstrekkanda sem hefur verið falið að sinna alþjónustu. Í þeim tilgangi hyggst PFS setja inn við útnefningu eftirfarandi ákvæði um eftirlit með fjárhagsstöðu viðkomandi alþjónustuveitanda sem taki gildi eigi síðar en 1. janúar 2021.

Til að sinna þessu eftirliti hyggst PFS kveða á um að alþjónustuveitandi sendi PFS eftirfarandi upplýsingar:

- Alþjónustuveitandi skal sæta eftirliti PFS að því er varðar fjárhagsstöðu hans á hverjum tíma m.a. með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun.
- Alþjónustuveitandi skal sem hluti af eftirliti PFS afhenda stofnuninni ársreikninga, milliuppgjör, rekstrar- og fjárfestingaráætlanir, fundargerðir stjórnar, lánsamninga, yfirlýsingu endurskoðanda eða aðrar sambærilegar upplýsingar skv. nánari fyrirmælum frá PFS.
- Alþjónustuveitandi skal afhenda PFS framangreindar upplýsingar með reglubundnum hætti þó eigi sjaldnar en ársfjórðungslega. Skilafrestur er að hámarki 3 mánuðir frá lokum viðkomandi fjárhagstímabils.
- Jafnframt gerir stofnunin kröfu um að fyrirtækið upplýsi stofnunina jafnóðum um allar óreglulegar aðgerðir eða atburði er varða fjárhagsstöðu félagsins, s.s. breytt eignarhald og/eða nýtt hlutafé svo og kaup eða sala eignarhluta í öðrum félögum.

- Telji alþjónustuveitandi að líkur séu á rekstrarstöðvun vegna fjárhagserfiðleika, þá skal PFS tilkynnt um það eins fljótt og auðið er og jafnframt til hvaða úrræða félagið eða eigendur þess hyggist grípa til.
- Telji PFS að fjárhagsstaða viðkomandi póstrekkanda á einhverjum tíma sé slík að hætta sé á að hann uppfylli ekki alþjónustuskuldur sínar getur stofnunin krafist þess að bætt verði úr innan tiltekins frests samkvæmt 5. gr. laga nr. 69/2003. Ef póstrekkandi uppfyllir ekki kröfur stofnunarinnar getur hún svipt viðkomandi rekstrarleyfi.

PFS hyggst sinna eftirliti með fjárhagsstöðu alþjónustuveitanda með ofangreindum hætti.“

(238) Í samráðsskjali PFS var síðan eftirfarandi spurning lögð fyrir hagsmunaaðila.

### **Spurning**

**22. Telur þú að ofangreint eftirlit sé fullnægjandi þegar kemur að fjárhagsstöðu alþjónustuveitanda?**

#### **4.6.1 Athugasemdir Íslandspóstis ohf.**

(239) Í athugasemdum ÍSP við hið fyrirhugað eftirlit segir eftirfarandi:

„Pósturinn telur að tilkynnt eftirlit gangi lengra en nauðsyn krefur.

Í raun telur Pósturinn nauðsynlegt að vekja athygli á meðalhófskröfu stjórnarsýsluréttarins, en hún setur stjórnvöldum þann ramma að lögmæti markmiðs réttlætis ekki allar hugsanlegar athafnir.

Því er ekki mótmælt af hálfu Póstsins að markmiðið um eftirlit með fjárhagsstöðu, eins og kveðið er á um í 20. gr. laga um pósthjónustu, telst lögmætt markmið. Hins vegar krefst meðalhófsreglan þess að sú leið sem er valin er, verður að vera vægasta aðferðin og útfærslan á henni má ekki ganga lengra en nauðsynlegt þykir.

Pósturinn telur það magn af upplýsingum sem PFS hefur lýst yfir að stofnunin muni kalla eftir, eðli upplýsinganna og sú tíðni sem PFS lýsir yfir að upplýsinga verði krafist, ganga lengra en eðlilegt getur talist. Þannig telur Pósturinn eftirlit PFS eins og boðað hefur verið af hálfu PFS, ekki standast meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttarins.

Þá telur Pósturinn einnig að ætluð viðurlög, þ.e.a.s. svipting rekstrarleyfis, ef ekki verði farið eftir upplýsingarkröfum PFS séu ekki í samræmi við meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttarins.“

#### **4.6.2 Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar**

(240) Eins og vikið var að í samráðsskjali PFS eru engar leiðbeiningar í lögum um pósthjónustu um hvaða upplýsingar ber að senda til stofnunarinnar í tengslum við mat hennar á fjárhagsstöðu alþjónustuveitanda.

(241) Í samráðsskjalinu stofnunarinnar voru talda upp margvíslegar aðgerðir eða ákvarðanir í rekstri fyrirtækja sem haft geta áhrif á fjárhagsstöðu með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun. Jafnframt eru afleiðingar oft og iðulega ekki að fullu ljósar fyrr en að löngum tíma liðnum. Til að tryggja, að mati PFS, fullnægjandi eftirlit þegar að fjárhagsstöðu alþjónustuveitanda kemur tiltók PFS mögulega skyldu alþjónustuveitanda til að afhenda PFS tiltekna upplýsingar, sem og tíðni upplýsinga gjafarinnar, sbr. kafli 4.5. En umrætt eftirlit kæmi til viðbótar eftirliti PFS á bókhaldslegri aðgreiningu félagsins.

Í athugasemdum ÍSP eru ekki gerðar athugasemdir við markmið um eftirlit með fjárhagsstöðu. Fyrirtækið telur hins vegar að stofnunin hafi með þeirri upplýsingargjöf sem farið er fram á gengið of langt með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins.

(242) PFS getur fallist á það með ÍSP, að sú víðtæka upplýsingagjöf sem farið er fram í tengslum við eftirlit með fjárhagsstöðu kunni að hafa gengið of langt. En gert var ráð fyrir að umrædd upplýsingargjöf kæmi til viðbótar því reglulegu eftirliti PFS með bókhaldslegum aðskilnaði fyrirtækisins, sbr. 19. gr. laga um pósthjónustu. Í því sambandi má einnig benda á ábyrgð stjórnar og forstjóra samkvæmt lögum um hlutafélög. Sú ábyrgð sem þar er talað um verður t.d. ekki flutt yfir á PFS, á grundvelli 20. gr. laga um pósthjónustu. Í því ljósi er eðlilegt að mati PFS, að það sé stjórn félagsins sem ber ábyrgð á fjárhagsstöðu félagsins, enda hefur hún aðgang að öllum upplýsingum úr rekstri félagsins eins og þær eru uppfærðar á hverjum tíma.

(243) Þær upplýsingar og gögn sem vísað var til í samráði PFS, í tengslum við útfærslu fjárhagslegs eftirlits PFS með ÍSP, hafa í einhverjum tilvikum þegar verið afhentar PFS. Einkum á þetta við, í tengslum við eftirlit PFS, með bókhaldslegum aðskilnaði. Það tiltekna eftirlit á sér hins vegar stað í flestum tilvikum eftirá. Eftirlit með bókhaldslegum aðskilnaði nær því ekki að fanga einhver snögg umskipti í rekstrinum sem haft geta áhrif á fjárhagsstöðu félagsins, t.d. með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun.

(244) Stofnunin telur engu að síður rétt að koma til móts við sjónarmið ÍSP varðandi magn þeirra upplýsinga sem skylt er að senda PFS í tengslum við eftirlit með fjárhagsstöðu félagsins. Einnig er ljóst eins og vikið er að hér að ofan, að það er stjórn félagsins og forstjóri sem fyrst og fremst bera ábyrgð á fjárhagsstöðu félagsins hverju sinni.

(245) Skylda ÍSP varðandi upplýsingar í tengslum við eftirlit PFS með fjárhagsstöðu ÍSP verður því orðuð með eftirfarandi hætti:

**Íslandspóstur ohf. skal sæta eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar með tilliti til fjárhagsstöðu og þar með hættu á rekstrarstöðvun.**

1. Telji Íslandspóstur ohf., að líkur séu á rekstrarstöðvun vegna fjárhagserfiðleika skal Póst- og fjarskiptastofnun tilkynnt um það eins fljótt og auðið er og jafnframt til hvaða úrræða félagið eða eigendur þess hyggjast grípa til.
2. Til viðbótar við þau gögn sem talin eru upp í kafla 4.6 skulu eftirfarandi gögn a.m.k. fylgja tilkynningu Íslandspósts, rekstrar- og fjárfestingaráætlanir, fundargerðir stjórnar, lánsamningar, ásamt öðrum þeim skýringum sem Íslandspóstur vill koma á framfæri.

## Ákvörðunarröð

### 1. Útnefning Íslandspósts

Íslandspóstur ohf., kt. 7012966139 er hér með útnefndur með skyldu til að veita alþjónustu á sviði pósthjónustu, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

Skylda Íslandspósts ohf. nær til þess að veita þjónustu um allt land, sbr. 2. mgr. 11. gr. sl.

### 2. Þjónusta innan alþjónustu

Íslandspóstur ohf. skal veita notendum pósthjónustu aðgang að afgreiðslustað og póstkössum, í samræmi við reglur nr. 504/2003.

Íslandspóstur ohf. skal bjóða notendum á Íslandi upp á dreifingu á eftirfarandi tegundum af póstsendingum, innanlands og til og frá landinu:

Bréfum upp að 2 kg. (Letter single piece)

Magnpósti upp að 50 gr. (Bulk letters)

Pökkum upp að 10 kg. (innanlands)

Pökkum upp að 20 kg. (til og frá landinu)

Ábyrgðarsendingum (Registered items)

Tryggðum sendingum (Insured items)

Blindrasendingar upp að 2 kg.

Um stærð og frágang póstsendinga, innan alþjónustu, gilda reglur Alþjóðapóstsambandsins (UPU).

### 3. Fjöldi dreifingardaga

Íslandspóstur ohf. skal miða við að dreifing póstsendinga, sem falla undir alþjónustu, fari fram að lágmarki tvo daga í viku til einstaklinga sem hafa fasta búsetu, sbr. lög um lögheimili og aðsetur. Á sama hátt skal bera út póstsendingar til lögaðila sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnaði.

Íslandspósti ohf er heimilt að stöðva dreifingu póstsendinga til þeirra aðila (einstaklinga eða fyrirtækja) þar sem merkingar bréfa kassa/bréfrifa eða staðsetning er ekki í samræmi við ákvæði laga og reglugerða á hverjum tíma.

### 4. Skipting landsins í virk og óvirk markaðssvæði

Virk markaðssvæði eru öll þau póstnúmer sem talin eru upp í viðauka I.

Óvirk markaðssvæði eru öll þau póstnúmer sem talin eru upp í viðauka II.

### 5. Blindrasendingar

Íslandspóstur ohf. skal veita pósthjónustu fyrir blinda og sjónskerta fyrir póstsendingar allt að 2 kg. Um afmörkun þeirra tegunda póstsendinga sem falla undir að vera



gjaldfrjálsar skal fara eftir skilgreiningu á blindrasendingu í 5. töl. 4. gr. laga nr. 98/2019.

Íslandspósti ohf. er heimilt að krefja íslenska ríkið um þann kostnað sem fyrirtækið hefur af því að veita ofangreinda þjónustu. Við útreikninga félagsins skal taka mið af fjölda þeirra póstsendinga sem falla undir þá reglu laganna að vera gjaldfrjálsar.

#### **6. Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands**

Íslandspóstur skal haga starfsemi sinni í samræmi við þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt gildandi alþjóðasamningum á sviði póstmála svo fremi þeir gangi ekki gegn lögum um pósthjónustu nr. 98/2019. Íslandspóstur skal taka þátt í alþjóðlegu samstarfi sem útnefnt fyrirtæki (designated operator) hjá Alþjóða póstsambandinu (UPU) vegna alþjóðlegra skuldbindinga á sviði póstmála.

#### **7. Um útreikninga á hreinum kostnaði**

Til að tryggja gagnsæi skal Íslandspóstur brjóta upp og skila inn útreikningum félagsins á hreinum kostnað, með eftirfarandi hætti:

- Hreinn kostnaður vegna landpóstdreifingar, sbr. viðauki II.
- Hreinn kostnaður vegna dreifingar í þéttbýliskjörnum með undir 750 fyrirtækjum/heimilum, sbr. viðauki II.
- Hreinn kostnaður vegna sömu gjaldskrár um land allt fyrir vörur innan alþjónustu, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu, sbr. kafli 2.11.
- Hreinn kostnaður vegna blindrasendinga, sbr. kafli 2.12.

Íslandspóstur skal gera grein fyrir helstu forsendum útreikninga félagsins varðandi hvert og eitt af þessum atriðum.

#### **8. Lengd útnefningar og endurskoðun**

Útnefning Íslandspósts ohf. skal gilda frá og með 1. janúar 2021 til og með 31. desember 2030. Ef ráðherra ákveður að endurskoða ákvörðun sína um að val á alþjónustuveitanda fari eftir útnefningarleiðinni, t.d. við umtalsverða breytingu á markaðsaðstæðum. Getur Póst- og fjarskiptastofnun afturkallað útnefninguna með 12 mánaða fyrirvara eða styttri tíma samkvæmt samkomulagi við Íslandspóst ohf.

Heimilt er á útnefningartímabilinu, að gera breytingar á ákvæðum útnefningarinnar ef forsendur hafa breyst verulega eða breytingar hafa orðið á lögum eða reglugerðum sem áhrif hafa á einstök atriði. Kanna skal fyrir 1. september ár hvert hvort ástæða sé til að gera breytingar vegna komandi árs.

#### **9. Gæði þjónustu**

Um gæði þjónustu gilda ákvæði 21. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, sbr. 11. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 40/2020.

#### **10. Um eftirlit með gjaldskrá innan alþjónustu**

Gjaldskrár Íslandspóstis ohf. að því er varðar þjónustu innan alþjónustu skulu taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.

Gjaldskrá fyrir alþjónustu skal vera sú sama um allt land, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.

Póst- og fjarskiptastofnun getur, ef hún telur það nauðsynlegt, miðað við önnur viðmið en kostnaðargrundvöll við eftirlit sitt með gjaldskrá innan alþjónustu, gripið til ráðstafana, t.d. sett verðþak, sbr. 6. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu. Ákvörðun um slíkt yrði tekin með sérstakri stjórnarsýsluákvörðun.

#### **11. Um eftirlit með bókhaldslegum aðskilnaði**

Íslandspóstur skal m.a. senda Póst- og fjarskiptastofnun eftirfarandi gögn í tengslum við eftirlit með bókhaldslegum aðskilnaði:

- Ársreikning
- Árshlutauppgjör
- Kostnaðarlíkan, ásamt forsendum og skýringum
- Yfirlýsingar endurskoðanda
- Annað, sem skýrt getur einstakar forsendur í bókhaldi félagsins.

Lokauppgjör hvers árs skal senda PFS einum mánuði eftir aðalfund félagsins. Um aðra upplýsingagjöf félagsins ræðst af atvikum máls hverju sinni, t.d. í tengslum við einstakar gjaldskrárbreytingar félagsins á vörum innan alþjónustu.

#### **12. Eftirlit með fjárhagstöðu**

Íslandspóstur skal sæta eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar með tilliti til fjárhagsstöðu og þar með hættu á rekstrarstöðvun.

1. Telji Íslandspóstur að líkur séu á rekstrarstöðvun vegna fjárhagserfiðleika skal Póst- og fjarskiptastofnun tilkynnt um það eins fljótt og auðið er og jafnframt til hvaða úrræða félagið eða eigendur þess hyggjast grípa til.
2. Til viðbótar við þau gögn sem talin eru upp í kafla 4.6 skulu eftirfarandi gögn a.m.k. fylgja tilkynningu Íslandspóstis, rekstrar- og fjárfestingaráætlanir, fundargerðir stjórnar, lánsamningar, ásamt öðrum þeim skýringum sem Íslandspóstur vill koma á framfæri.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. sömu laga getur aðili einnig borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal

**höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.**

Reykjavík, 11. desember 2020

---

Hrafnkell V. Gíslason

---

Friðrik Pétursson

## Viðauki I Virki markaðssvæði

Þeir staðir sem falla hér undir eru eftirfarandi:

### *A-1 Höfuðborgarsvæðið*

Allt höfuðborgarsvæðið. Um nánari afmörkun vísast til meðfylgjandi lista yfir póstnúmer.

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
101	Reykjavík	7.441	1.539	8.980
102	Reykjavík	1.201	104	1.305
103	Reykjavík	1.383	164	1.547
104	Reykjavík	4.009	519	4.528
105	Reykjavík	7.992	802	8.794
107	Reykjavík	3.952	58	4.010
108	Reykjavík	5.007	881	5.888
109	Reykjavík	4.141	143	4.284
110	Reykjavík	4.563	938	5.501
111	Reykjavík	3.718	89	3.807
112	Reykjavík	6.160	274	6.434
113	Reykjavík	2.829	106	2.935
170	Seltjarnarnesi	1.708	97	1.805
200	Kópavogi	6.897	866	7.763
201	Kópavogi	3.914	550	4.464
203	Kópavogi	2.949	217	3.166
210	Garðabæ	5.185	479	5.664
220	Hafnarfirði	6.392	1.357	7.749
221	Hafnarfirði	3.719	753	4.472
225	Garðabær (Álftanes)	772	26	798
270	Mosfellsbæ	3.701	391	4.092
		<b>87.633</b>	<b>10.353</b>	<b>97.986</b>

**Tölur frá Þjóðskrá fyrir póstnúmer 101-270.**

### *A-2 Reykjanesið*

Eftirfarandi staðir á Reykjanesi teljast til virks markaðssvæðis. Um nánari afmörkun vísast til meðfylgjandi lista yfir póstnúmer.

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
230	Reykjanesbæ	3.151	755	3.906
233	Reykjanesbæ	41	28	69
235	Keflavíkurflugvöllur	0	63	63
240	Grindavík	1.019	257	1.276
260	Reykjanesbæ	2.431	357	2.788
262	Reykjanesbæ	1.376	387	1.763
		<b>8.018</b>	<b>1.847</b>	<b>9.865</b>

**Tölur frá Þjóðskrá fyrir póstnúmer 230-262.**

### *A-3 Þéttbýlisstaðir*

Allir þéttbýlisstaðir þar sem samanlagður fjöldi heimila og fyrirtækja er yfir 750 skal teljast til virkra markaðssvæða. Um nánari afmörkun vísast til meðfylgjandi lista yfir póstnúmer.

<b>Póstnúmer</b>	<b>Staður</b>	<b>Heimili</b>	<b>Vinnustaður</b>	<b>Samtals</b>
300	Akranes	2.657	358	3.015
310	Borgarnes	738	95	833
400	Ísafjörður	1.080	200	1.280
550	Sauðárkrókur	976	156	1.132
600	Akureyri	4.888	266	5.154
603	Akureyri	2.941	140	3.081
640	Húsavík	909	102	1.011
700	Egilsstaðir	1.118	121	1.239
800	Selfoss	3.077	545	3.622
810	Hveragerði	850	141	991
900	Vestmannaeyjar	1.604	85	1.689
		<b>20.838</b>	<b>2.209</b>	<b>23.047</b>

**Tölur frá Þjóðskrá fyrir póstnúmer 300 og 800.**

## Viðauki II Óvirk markaðssvæði

Eftirfarandi póstnúmer skulu vera grundvöllur útreikninga Íslandspósts um hreinan kostnað vegna þeirra skyldna sem lagðar eru á fyrirtækið samkvæmt reglum um alþjónustu.

### *1.Þéttbýli*

Öll þéttbýli þar sem fjöldi heimila og fyrirtækja er undir 750, sjá nánar neðangreindan lista.

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
190	Vogum	385	66	451
245	Sandgerði	559	126	685
250	Garði	519	78	597
340	Stykkishólmur	494	48	542
350	Grundarfjörður	314	29	343
355	Ólafsvík	344	28	372
360	Hellissandur	180	18	198
370	Búðardalur	106	28	134
410	Hnífsdalur	77	4	81
415	Bolungarvík	305	21	326
420	Súðavík	63	15	78
421	Súðavík	3	0	3
425	Flateyri	73	2	75
430	Suðureyri	90	3	93
450	Patreksfjörður	263	35	298
460	Tálknafjörður	97	28	125
465	Bíldudalur	87	18	105
470	Þingeyri	105	7	112
510	Hólmavík	130	32	162
530	Hvammstangi	233	26	259
580	Síglufjörður	543	62	605
610	Grenivík	98	95	193
620	Dalvík	480	34	514
625	Ólafsfjörður	345	22	367
650	Laugar	57	6	63
660	Mývatn	130	22	152
670	Kópasker	55	16	71
675	Raufarhöfn	100	33	133
680	Þórshöfn	140	14	154
690	Vopnafjörður	208	19	227
710	Seyðisfjörður	290	42	332
730	Reyðarfjörður	518	78	596
735	Eskifjörður	446	26	472
740	Neskaupstaður	551	66	617
750	Fáskrúðsfjörður	255	15	270
755	Stöðvarfjörður	98	20	118
760	Breiðdalsvík	62	20	82
765	Djúpivogur	115	13	128
780	Höfn	556	51	607

806	Selfoss	383	310	693
815	Þorlákshöfn	560	85	645
870	Vík	125	58	183
880	Kirkjubæjarklaustur	82	15	97
		<b>10.624</b>	<b>1.734</b>	<b>12.358</b>

*Tölur frá Þjóðskrá fyrir póstnúmer 190, 245 og 250.*

## *2. Dreifing með landpóstum*

Að mati PFS mun ekkert fyrirtæki á markaði vera tilbúið til að dreifa póstsendingum á markaðsforsendum á eftirfarandi póstnúmerum/landpóstaleiðum. Það sama gildir um dreifingu á nokkrum af þeim eyjum sem eru hringinn í kringum landið.

<b>Póstnúmer</b>	<b>Staður</b>	<b>Heimili</b>	<b>Vinnustaður</b>	<b>Samtals</b>
116	Reykjavík	165	11	176
161	Reykjavík	6	11	17
162	Reykjavík	79	189	268
191	Vogum	24	45	69
206	Kópavogur	4	10	14
241	Grindavík	14	72	86
246	Sandgerði	29	17	46
251	Garði	23	35	58
271	Mosfellsbæ	104	30	134
276	Mosfellsbæ	73	24	97
301	Akranes	229	74	303
320	Reykholt	135	14	149
341	Stykkishólmur	23	3	26
342	Stykkishólmur	40	4	44
351	Grundarfjörður	28	6	34
356	Snæfellsbær	60	11	71
371	Búðardalur	133	16	149
380	Reykhólahreppur	47	10	57
381	Reykhólahreppur	47	6	53
401	Ísafjörður	18	4	22
416	Bolungarvík	5	0	5
426	Flateyri	15	0	15
431	Suðureyri	5	0	5
451	Patreksfjörður	35	10	45
461	Tálknafjörður	8	0	8
466	Bíldudalur	7	1	8
471	Þingeyri	19	0	19
500	Staður	52	4	56
511	Hólmavík	45	5	50
512	Hólmavík	12	0	12
520	Drangsnes	40	7	47
524	Árneshreppur	26	2	28
531	Hvammstangi	154	10	164
570	Fljót	24	8	32
581	Siglufjörður	1	0	1

616	Grenivík	25	7	32
621	Dalvík	171	9	180
626	Ólafsfjörður	5	0	5
641	Húsavík	281	45	326
645	Fosshóll	32	2	34
671	Kópasker	75	15	90
676	Raufarhöfn	5	5	10
681	Þórshöfn	40	5	45
685	Bakkafjörður	40	12	52
686	Bakkafjörður	4	0	4
691	Vopnafjörður	45	7	52
701	Egilsstaðir	238	15	253
711	Seyðisfjörður	5	3	8
715	Mjólfjörður	7	8	15
720	Borgarfjörður eystri	39	12	51
721	Borgarfjörður eystri	15	0	15
731	Reyðarfjörður	3	5	8
736	Eskifjörður	6	1	7
741	Neskaupstaður	22	5	27
751	Fáskrúðsfjörður	19	0	19
756	Stöðvarfjörður	1	0	1
761	Breiðdalsvík	29	11	40
766	Djúpivogur	31	3	34
781	Höfn	126	31	157
785	Öræfi	24	10	34
871	Vík	60	21	81
881	Kirkjubæjarklaustur	98	15	113
		<b>3.175</b>	<b>886</b>	<b>4.061</b>

**Tölur frá Þjóðskrá fyrir póstnúmer 116-276.**

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
345	Flatey	4	2	6
611	Grimsey	26	10	36
630	Hrísey	58	5	63
		<b>88</b>	<b>17</b>	<b>105</b>

3. Dreifing með landpóstum, í eftirfarandi póstnúmerum, í nálægð við nokkra stóra þéttbýlisstaði telst til óvirks markaðssvæðis.

a. Suðurlandsundirlendið, listi yfir póstnúmer

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
801	Selfoss	110	90	200
803	Selfoss	292	241	533
804	Selfoss	254	203	457
805	Selfoss	145	136	281



816	Ölfus	153	40	193
820	Eyrarbakki	190	16	206
825	Stokkseyri	171	10	181
840	Laugarvatn	71	40	111
845	Flúðir	171	20	191
846	Flúðir	122	15	137
850	Hella	315	39	354
851	Hella	341	38	379
860	Hvolsvöllur	403	37	440
861	Hvolsvöllur	280	25	305
		<b>3.018</b>	<b>950</b>	<b>3.968</b>

*b. Borgarfjörður, listi yfir póstnúmer.*

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
311	Borgarnes	374	45	419
		<b>374</b>	<b>45</b>	<b>419</b>

*c. Eyjafljörður, listi yfir póstnúmer.*

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
601	Akureyri	6	2	8
604	Akureyri	177	16	193
605	Akureyri	369	72	441
606	Akureyri	136	19	155
607	Akureyri	44	7	51
		<b>732</b>	<b>116</b>	<b>848</b>

*d. Skagafljörður, listi yfir póstnúmer.*

Póstnúmer	Staður	Heimili	Vinnustaður	Samtals
540	Blönduós	327	30	357
541	Blönduós	153	6	159
545	Skagaströnd	177	10	187
546	Skagaströnd	19	1	20
551	Sauðárkrókur	177	30	207
560	Varmahlíð	45	7	52
561	Varmahlíð	193	28	221
565	Hofsós	58	13	71
566	Hofsós	35	10	45
		<b>1.184</b>	<b>135</b>	<b>1.319</b>

### Viðauki III

## Skipting landsins í virk og óvirk markaðssvæði miðað við heildarfjölda heimila og fyrirtækja

### Virk og óvirk markaðssvæði

	Virk	Heimili	Fyrirtæki	Samtals
A-1	Höfuðborgarsvæðið	87.633	10.353	97.986
A-2	Reykjanesið	8.018	1.847	9.865
A-3	Þéttbýlisstaðir	20.838	2.209	23.047
		<b>116.489</b>	<b>14.409</b>	<b>130.898</b>
	<b>Óvirk</b>			
1	Þéttbýli	10.624	1.734	12.358
2	Dreifing með landpóstum	3.175	886	4.061
2	Flatey, Grímsey og Hrísey	88	17	105
3-a	Suðurlandsundirlendi	3.018	950	3.968
3-b	Borgarfjörður	374	45	419
3-c	Eyjafjörður	732	116	848
3-d	Skagafjörður	1.184	135	1.319
		<b>19.195</b>	<b>3.883</b>	<b>23.078</b>

	Heimili	Vinnustaður	Samtals	Hlutfall
<b>Virk</b>	116.489	14.409	130.898	85,0%
<b>Óvirk</b>	19.195	3.883	23.078	15,0%
	<b>135.684</b>	<b>18.292</b>	<b>153.976</b>	<b>100,0%</b>