



# PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

## Greinargerð

### Gjald fyrir erlendar póstsendingar

#### I.

#### Almennt

Með 4. gr. laga nr. 23/2019, um breytingu á lögum um pósthjónustu, nr. 19/2002 var sett inn heimild til að leggja sérstakt gjald á viðtakanda erlendar póstsendingar. Ákvæðið er nú í 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019.

Í greinargerð Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS), dags. 13. desember 2019, skjal PFS(19)-11 er að finna yfirferð stofnunarinnar um tilurð gjaldsins og markmið með lagasetningunni. Jafnframt er þar að finna umfjöllun um UPU<sup>1</sup> og að endastöðvargjöld samkvæmt samningnum dugi ekki til að mæta kostnaði Íslandspósts (hér eftir ÍSP) af dreifingu erlendra póstsendinga.

Í skýringum með 4. gr. frumvarpsins, nú 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, segir eftirfarandi:

*„Í frumvarpi þessu er ætlunin að mæla skýrt fyrir um að gjaldskrá rekstrarleyfishafa, skv. 4. mgr. 16.gr., geti einnig endurspeglað raunkostnað sem stafar af meðhöndlun erlendra póstsendinga að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrá fyrir alþjónustu getur því tekið mið af óbættum raunkostnaði vegna erlendra póstsendinga, þ.m.t. kostnaðar vegna móttöku, söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á slíkum sendingum, óháð lágum endastöðvargjöldum.“*

Samkvæmt framansögðu á „*sendingargjaldið*“ að koma til viðbótar því gjaldi sem alþjónustuhafi fær samkvæmt samningum um endastöðvargjöld, þ.e. óbættum raunkostnaði, þ.m.t. kostnaðar vegna móttöku, söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á slíkum sendingum.

Komst PFS að þeirri niðurstöðu að vilji löggjafans hafi fyrst og fremst staðið til þess að bregðast við því vaxandi tapi sem verið hefur af þeim hluta rekstrar ÍSP (alþjónustuveitanda), sem stafar af dreifingu erlendra póstsendinga hér á landi vegna aukinnar netverslunar með því að heimila ÍSP að leggja sérstakt gjald á viðtakanda póstsendingar. Einnig að vilji löggjafans hafi einungis

<sup>1</sup> Alþjóðapóstsambandið

staðið til þess að alþjónustuveitandi eigi að fá bættan þann kostnað félagsins við dreifingu sem ekki fæst greiddur með endastöðvargjöldum.

Jafnframt var það niðurstaða PFS, sem dregin var af lögskýringargögnum, að gjaldið skyldi einungis lagt á sendingar sem hefðu að geyma ákveðin verðmæti og legðust þ.a.l. ekki á allar erlendar póstsendingar, skráðar sem óskráðar.

Um nánari umfjöllun vísast til greinargerðar stofnunarinnar sem áður er vísað til.

## II.

### Eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar með sendingargjaldinu

#### 1.

##### *Fyrri athugun PFS*

Samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 skal alþjónustuveitandi að því er varðar gjaldskrár vegna erlendra póstsendinga gera Póst- og fjarskiptastofnun grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár eigi síðar en fimm virkum dögum áður en hún tekur gildi.

Sambærilegt ákvæði var í eldri lögum um pósthjónustu, sem kom inn að tilhlutan umhverfis- og samgöngunefndar og var rökstudd með eftirfarandi hætti: .

*„Nefndin áréttar að gjaldinu, sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu, er ætlað að bæta það tap sem níverandi rekstrarleyfishafi, Íslandspóstur ohf., telur sig verða fyrir vegna óhagstæðra endastöðvargjalda sem mælt er fyrir um í alþjóðapóstsamningnum. Í samningnum er ríkjum skipt eftir landsvæðum og fer sú skipting eftir því hversu þróuð ríkin eru talin vera samkvæmt mati Alþjóðapóstsambandsins (UPU) á hverjum tíma. Endastöðvargjöld taka mið af þessari svæðaskiptingu og eru lægri þegar um þróunarríki er að ræða, sem á við um póstsendingar frá Asíu. Endastöðvargjöldin eru hærrí þegar um þróaðri ríki er að ræða. Tap rekstrarleyfishafa er því mismunandi eftir því frá hvaða erlenda ríki eða landsvæði póstsending kemur. Nefndin leggur áherslu á að gjaldskrá vegna erlendra póstsendinga skuli endurspegla þennan óbætta raunkostnað rekstrarleyfishafa sem hlýst af ónógum endastöðvargjöldum. Gjaldið skuli því taka mið af því hvaðan sending kemur ef það hefur áhrif á óbættan raunkostnað rekstrarleyfishafa. Nefndin áréttar að gjald þetta skuli ekki notað til að standa straum af neinum öðrum kostnaði en þeim sem beint má leiða af hinum erlendu póstsendingum. Taprekstri Íslandspósts ohf. vegna annarra þátta verður því ekki mætt með þessu gjaldi.*

*Nefndin leggur áherslu á að áður en gjaldtaka hefst verði hún kynnt með skýrum hætti. Þá sé brýnt að neytendur geti með auðveldum hætti kynnt sér á einum stað hvaða gjöld þurfi að greiða fyrir móttöku erlendra póstsendinga og að ljóst sé fyrir hvaða þjónustu sé greitt hverju sinni.*

*Samkvæmt 3. másl. 4. mgr. 16. gr. laganna er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að krefjast þess að rekstrarleyfishafar geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár þeirra. Líkt og kom fram á fundi nefndarinnar er slíkt gert á grundvelli kæru eða sem frumkvæðisathugun stofnunarinnar og getur tekið töluverðan tíma. Til þess að tryggja strax í upphafi gjaldtöku að fjárhæð gjaldsins byggist á raunkostnaði leggur nefndin til að kveðið verði á um það í 4. mgr. 16. gr. laganna að rekstrarleyfishafar skuli gera Póst- og fjarskiptastofnun grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár vegna erlendra póstsendinga eigi síðar en fimm virkum dögum áður en hún tekur*

*gildi. Póst- og fjarskiptastofnun beri því að hafa fyrir fram eftirlit með því að gjaldskráin taki mið af þeim óbætta raunkostnaði sem rekstrarleyfishafi gerir ráð fyrir að hljóti af erlendum póstsendingum.“*

Samkvæmt ofangreindu þá hefur gjaldið þann eina tilgang að leysa þann vanda sem er í rekstri félagsins vegna dreifingu á erlendum sendingum til framtíðar.

Í samræmi við ofangreint birti stofnunin greinargerð þann 13. desember 2019 um gjald á erlendar póstsendingar og fólst sú athugun stofnunarinnar til nokkurra þátta. Í *fyrsta lagi* í því að kanna hvort þau gjöld sem ÍSP lagði á móttakendur sendinga byggðust á raunkostnaði. Í *öðru lagi* hvort sú skipting sem félagið ákvað með því að miða gjaldið við sendingar frá Evrópu eða utan Evrópu ætti rétt á sér. Í *þriðja lagi* hvort að sú ákvörðun félagsins að leggja gjaldið einungis á tollskyldar vörur væri í samræmi við ákvæði laganna. Í *ffjórdða lagi* voru útreikningar fyrirtækisins yfirfarnir, s.s. um áætlað magn og áætlaðar tekjur og skiptingu þess á milli mismunandi flokka.

Var það niðurstaða stofnunarinnar að þau sendingargjöld sem ÍSP lagði á móttakendur póstsendinga væru innan þeirra viðmiða sem fram koma í 4. mgr. 16. gr., (nú 3. mgr. 17. gr.) eins og hún er skýrð í greinargerð með ákvæðinu.

Einnig kom fram að stofnunin hygðist taka umrædd gjöld næst til skoðunar að eigin frumkvæði á fyrrihluta árs 2021 og myndi þá athugun stofnunarinnar m.a. beinast að því hvort að upphaflegir útreikningar félagsins hafi gengið eftir og að gjaldið bætti félaginu óbættan kostnað vegna dreifingu erlendra sendinga.

## 2.

### *Skoðun PFS á sendingargjaldi vegna ársins 2020*

Með bréfi, dags. 13. apríl 2021, óskaði PFS eftir því við ÍSP að félagið myndi skila inn til stofnunarinnar nýjum útreikningum ásamt viðeigandi rökstuðningi fyrir sendingargjöldum, sbr. 3. og 4. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019. Útreikningar félagsins á sínum tíma byggðu að hluta til á áætlunum, enda nokkur óvissa um hvaða áhrif hið nýja gjald myndi hafa t.d. á eftirspurnina. Nú liggur hins vegar fyrir fyrsta heila árið, í rekstri félagsins frá því að umrætt gjald var tekið upp og í því ljósi var óskað eftir ofangreindum upplýsingum.

Stofnunin upplýsti einnig félagið um að eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefði umrætt gjald til skoðunar og hafi af því tilefni óskað eftir tilteknum upplýsingum eftir að PFS hefur lokið sinni skoðun.

Með tölvupósti þann 28. apríl 2021 barst stofnunni svar frá ÍSP þar sem félagið birti yfirlit yfir raun afkomu erlendra sendinga fyrir árin 2018-2020.

Þá taldi félagið að nauðsynlegt væri að gera fyrirvara vegna Covid-19, sem hafði orðið til þess að grípa þurft til ýmissa frávika við vinnslu erlendra sendinga.

Var það mat ÍSP að teknu tilliti til heildarsamhengis, að niðurstaða ársins 2020 gæfi ekki tilefni til þess að endurmeta sendingargjaldið að svo stöddu.

3.

*Frekari fyrirspurnir PFS*

Með bréfi, dags. 19. maí 2021, óskaði PFS eftir frekari upplýsingum þar sem stofnunin taldi einnig nauðsynlegt m.a. upp á samræmi þeirra upplýsinga sem send verða til ESA að ÍSP skili inn samskonar útreikningum fyrir árið 2020 og félagið skilaði inn til stofnunarinnar með bréfi dags. 16. maí 2019. Upphaflegir útreikningar ÍSP byggðu að hluta til á áætlunum og gefnum forsendum sem að mati PFS væri nauðsynlegt að staðreyna hvort að hafi gengið eftir.

Jafnframt var farið fram á að ÍSP skilaði inn kostnaðargreiningu sem byggði á 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu um að gjaldskrár fyrir alþjónustu skulu taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði.

PFS áréttaði einnig í bréfinu að í nefndaráliti með frumvarpinu kom fram að með hinu nýja gjaldi væri einungis ætlunin að bæta alþjónustuveitanda óbættan raunkostnað, sem hlytist af dreifingu erlendra sendinga og að taprekstri vegna annarra þátta yrði ekki mætt með þessu gjaldi. Með öðrum orðum er ekki gert ráð fyrir að ÍSP eigi að hagnast af umræddu gjaldi umfram það sem leiðir af 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.

Til viðbótar við ofangreinda útreikninga og upplýsingar var jafnframt óskað eftir sérgreindum svörum við neðangreindar spurningar, en m.a. væri um að ræða upplýsingar sem ESA hefði kallað eftir í tengslum við athugun eftirlitsins.

1. ÍSP uppfæri útreikninga félagsins sbr. fylgiskjal 1 sem sent var stofnuninni 18. júlí 2019 merkt fylgiskjal 1: Spálíkan-2019 með raungögnum fyrir árið 2020, sbr. spurningu nr. 2. a. frá EFTA Surveillance Authority (ESA).
2. ÍSP uppfæri útreikninga félagsins sbr. fylgiskjal 2 sem sent var stofnuninni 18. júlí 2019 merkt fylgiskjal 2: Áætlað tollað magn og tekjur 2019 með raungögnum fyrir árið 2020, sbr. spurningu nr. 2. a. frá ESA.
3. ÍSP uppfæri útreikninga félagsins á meðalendastöðvatekjum fyrir rekjanleg bréf vegna ársins 2020 eftir því hvort þau séu innan eða utan UPU sbr. tölvupóst þann 15. nóvember 2019 og bréf félagsins dags. þann 18. júlí 2019, sbr. spurningu nr. 2. a. frá ESA.
4. Hverjar voru tekjur félagsins af sendingargjaldi á árinu 2020, sbr. spurningu nr. 2. b. frá ESA.
5. Hver er einingakostnaður vegna dreifingar á erlendum sendingum fyrir bréf 0-50, bréf 51-2000, rekjanleg bréf og pakka á árinu 2020, sbr. spurningu nr. 3 frá ESA.

Ofangreind gögn þyrftu að hafa borist stofnuninni eigi síðar en 9. júní 2021.

Svar ÍSP barst, að hluta, með tölvupósti þann 11. júní 2021 og endanlegt svar þann 30. júní 2021.

Hér fyrir neðan má sjá svör ÍSP við einstökum spurningum PFS, eins og þær voru settar fram í bréfi stofnunarinnar þann 19. maí 2021:

### Spurning 1.

2020	Tollfrjálst	Tollað	Samtals	2019	Tollfrjálst	Tollað	Samtals
Magn	[...]	[...]	[...]	Magn	[...]	[...]	[...]
Tekjur	[...]	[...]	[...]	Tekjur	[...]	[...]	[...]
Kostnaður	[...]	[...]	[...]	Kostnaður	[...]	[...]	[...]
<b>Afkoma</b>	[...]	[...]	[...]	<b>Afkoma</b>	[..]	[..]	[..]

Um væri að ræða tekjur, kostnað og magn fyrir eftirfarandi vöruflokka:

Bréf 0-50 gr.  
Bréf 51-2000 gr.  
Rekjanleg bréf  
Pakkar

### Spurning 2:

#### 2020

Endastöðvatekjur	[...]
Umsýsla og tollur	[...]
<b>Heildartekjur</b>	<b>[...]</b>

Tollameðferð	[...]
Vinnsla, flutn. og afhending	[...]
<b>Heildarkostnaður</b>	<b>[...]</b>

<b>Afkoma fyrir sendingargjald</b>	<b>[...]</b>
------------------------------------	--------------

Sendingargjald	[...]
----------------	-------

<b>Afkoma</b>	<b>[...]</b>
---------------	--------------

### Spurning 3:

Sem svar við spurningu nr. 3 vísaði ÍSP til útreikninga í excelskjali<sup>2</sup> en þar kemur fram útreikningur á meðaltals verði innan og utan UPU. Ekki er ástæða til að tilgreina þá útreikninga sérstaklega í þessari greinargerð, enda um að ræða upplýsingar sem eðlilegt að leynt fari.

### Spurning 4:

Sendingargjald [...] ISK.

<sup>2</sup> Svar 3 – Excel skjal með grunnur að útreikningum vegna UPU og ekki UPU verð.

### Spurning 5:

Kostnaður	Ein. kostnaður	
	Tollfrjálst	Tollað
Bréf 0-50 gr.	[...]	[...]
Bréf 51-2000 gr.	[...]	[...]
Rekjanleg bréf	[...]	[...]
Pakkar	[...]	[...]

Svörum við öllum ofangreindum spurningum fylgdu síðan viðeigandi útreikningar og forsendur sem voru yfirfarnar af hálfu PFS.

### III. Álit Póst- og fjarskiptastofnunar

#### 1.

##### *Almennt*

Meginregla í póstregluverkinu er að sendandi greiðir burðargjaldið. Þessa meginreglu má m.a. finna í 6. gr. alþjóðapóstsamningsins. Til þess að skipta greiðslu sendanda á milli póstoffyrirtækja eru gerðir sérstakir samningar á milli þeirra. Í 4. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 er endastöðvargjald skilgreint á eftirfarandi hátt: „*Þóknun póstrekkanda fyrir dreifingu póstsendinga erlendis frá.*“ sbr. einnig 38. gr. laga um pósthjónustu þar sem taldar eru upp vísireglur sem hafa skal mið af við gerð samninga um endastöðvargjöld.

Ekki hefur því verið fram að gildistöku laga nr. 23/2019 um breytingu á þágildandi lögum um pósthjónustu verið gert ráð fyrir frekari greiðslum vegna erlendra sendinga en endastöðvargjöld, sem m.a. er samið um á vettvangi Alþjóðapóstsambandsins.

Leyfilegt hefur hins vegar verið að taka ýmis viðbótargjöld fyrir ýmsa viðbótarþjónustu sem ekki hefur verði talið að upphaflegi sendandi hafi greitt fyrir við póstlagningu sendingarinnar. Einnig geta fallið til ýmis gjöld í tengslum við tollmeðferð ríkja sem eðli málsins samkvæmt geta verið mjög mismunandi og því almennt ekki innifalin í því gjaldi sem sendandi greiðir við póstlagningu í upprunalandi póstsendingarinnar.

Fram til þess að sérstök heimild var sett í lög um pósthjónustu með 4. gr. laga nr. 23/2019, sem nú er í 17. gr. núgildandi laga, hafði ÍSP ekki tök á því að standa undir þeim kostnaði sem félagið hafði af dreifingu erlendra sendinga í gegnum gjaldskrár félagsins.

#### 2.

##### *Um sendingargjald Íslandspósts ohf.*

Upphaflegir útreikningar ÍSP byggðu að hluta til á áætlunum og gefnum forsendum og því nauðsynlegt að mati PFS að staðreyna hvort hafi gengið eftir. Sendingargjald var lagt á um mitt ár 2019 og því dugði gjaldið ekki til að bæta ÍSP upp neikvæða afkomu vegna dreifingu erlendra sendinga það ár. Árið 2020 er því fyrsta heila rekstrarárið sem sendingargjaldið var innheimt til að bæta félaginu óbættan raunkostnað vegna dreifingu erlendra sendinga til samræmis við markmið lagabreytingarinnar.

Í nefndaráliti með frumvarpinu kom fram að hið nýja gjald sé einungis ætlað að bæta alþjónustuveitanda óbættan raunkostnað, sem hlýst af dreifingu erlendra sendinga og að taprekstri vegna annarra þátta verði ekki mætt með þessu gjaldi.

Athugun PFS var í nokkrum liðum. Í *fyrsta lagi* að kanna hvort að sendingargjaldið nægði til að bæta félaginu upp óbættan raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu, en of há sendingargjöld myndu óbeint leiða til þess að ÍSP gæti nýtt sér gjöldin til að bæta tap vegna annarra þátta í rekstri félagsins. Í *öðru lagi* var horft til innbyrðis skiptingar gjaldsins á milli Evrópu og utan Evrópu. Í *þriðja lagi* voru útreikningar fyrirtækisins yfirfarnir, s.s. um áætlað magn og áætlaðar tekjur og skiptingu þess á milli mismunandi flokka.

Í samhengi við athugun PFS er rétt að geta þess að engar þær breytingar hafa orðið á endastöðvasamningum á alþjóðavettvangi sem auka tekjur ÍSP af dreifingu erlendra póstsendinga.

## 5.

### *Um yfirferð PFS á einstökum útreikningum ÍSP*

Við skoðun á einstökum útreikningum á árinu 2020, s.s. um tekjur, kostnað, magn, áætlanir o.fl. kom ekkert það fram sem gefur til kynna að ekki hafi verið byggt á viðurkenndri aðferðarfræði eða að tekið væri mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði eins og áskilið er í lögum.

Raunkostnaður ársins 2020 að viðbættum hæfilegum hagnaði nam um [...] millj. kr., en tekjur námu [...] millj. kr. og því var afkoma ársins neikvæð um [...] millj. kr. Tekjur vegna sendingargjalds námu [...] millj. kr. á árinu 2020 og því er afkoma vegna erlendra sendinga neikvæð um [...] millj. kr., sbr. eftirfarandi samandregin tafla:

#### **2020**

Endastöðvatekjur	[...]
Umsýsla og tollur	[...]
<b>Heildartekjur</b>	<b>[...]</b>
Tollameðferð	[...]
Vinnsla, flutn. og afhending	[...]
<b>Heildarkostnaður</b>	<b>[...]</b>
<b>Afkoma fyrir sendingargjald</b>	<b>[...]</b>
Sendingargjald	[...]
<b>Afkoma</b>	<b>[...]</b>

Bætt afkoma af erlendum sendingum á árinu 2020 er að mestu leyti í samræmi við afkomuspá félagsins, en skv. 3. mgr. 17. gr. póstlaga skal gjaldskrá félagsins taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Neikvæð afkoma ársins 2020 nemur um 3% af heildartekjum erlendra póstsendinga og er því í raun innan eðlilegra skekkjumarka.

## 6.

### *Niðurstaða*

Með vísun til umfjöllunar hér að ofan og í samræmi við ákvæði 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, er það niðurstaða PFS, að þau sendingargjöld sem ÍSP lagði á móttakendur póstsendinga á árinu 2020, séu byggt á raunkostnaði að viðbættum hæfilegum

hagnaði. En gjaldið byggði upphaflega að hluta til á ákveðnum forsendum, sbr. fyrri greinargerð PFS. Telja verður að þær forsendur hafi í megindráttum gengið eftir.

Af ofangreindu leiðir jafnframt að ekki er verið að nota gjaldið til að niðurgreiða aðra þjónustu hjá ÍSP, sem mögulega tap er af.

Jafnframt styðja útreikningar félagsins við þá ákvörðun ÍSP að vera með mismunandi gjöld eftir því hvort „sendilandið“ sé innan eða utan Evrópu. En ákvörðun um slíkt byggir fyrst og fremst á hærri endastöðvargjöldum frá löndum innan Evrópu en löndum utan Evrópu.

PFS gerir ráð fyrir því að gjaldið verði tekið næst til skoðunar á fyrri parti ársins 2022 við uppgjör ársins 2021 eða fyrr sé talin þörf á. Þessi fyrirætlan breytir hins vegar ekki þeirri skyldu sem hvílir á ÍSP, að aðlaga gjaldið að undirliggjandi rekstri fyrirtækisins á hverjum tíma ef forsendur fyrir gjaldinu breytast verulega á tímabilinu, t.d. hækkun á endastöðvatekjur, eða aðrar þær breytingar í rekstri fyrirtækisins sem verða til þess að kostnaður fyrirtækisins af dreifingu erlendra sendinga minnkar frá því sem hann er í dag. Í því sambandi er rétt að minna á upphaflegan tilgang gjaldsins, þ.e. að gjaldinu sé ætlað að bæta óbættan raunkostnað núverandi alþjónustuveitanda.

*Reykjavík, 30. júní 2021*