



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 10/2021

Gjaldskrá Íslandspóstshöfuðstöðvarinnar fyrir pakka innanlands innan alþjónustu

I. Forsaga málsins

(1) Þann 1. desember 2019 tilkynnti Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) m.a. um nýja gjaldskrá fyrir pakka innanlands (*mál nr. 2019120073*). Í framhaldinu birti stofnunin -Stöðuskjal-PFS(20)-02¹ þar sem stofnunin fór yfir þær reglur sem gilda um aðkomu og eftirlit stofnunarinnar með gjaldskrá alþjónustuveitanda sem og þá breytingu sem Alþingi gerði á frumvarpi til laga um pósthjónustu, þar sem var kveðið á um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli vera sú sama um allt land.

(2) Í kafla 3.1. í ofangreindu -Stöðuskjali- kemur síðan eftirfarandi fram:

„Gjaldskrá ÍSP vegna pakka hefur frá upphafi verið svæðisbundin og skiptist gjaldskráin í þrjú svæði auk sérstaks gjaldflokks (svæði 4) sem tók til dreifingar með landpóstum. Verðmunur á milli þessara gjaldsvæða hefur í sumum tilvikum numið tugum prósentu, innan sama þyngdarflokks. Með lagabreytingunni er ÍSP þannig bannað með lögum að vera með þá uppskiptingu á gjaldskránni sem verið hefur í gildi hingað til hjá fyrirtækinu. Í viðræðum við samgönguráðuneytið um gerð mögulegs þjónustusamnings vegna alþjónustu kom t.d. fram að félagið teldi sig eiga rétt á framlagi úr ríkissjóði vegna þessarar nýju kvaðar. Hvort svo sé og þá hversu hátt slíkt framlag eigi að vera, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu, kemur til skoðunar í því útnefningarferli sem nú stendur yfir í tengslum við alþjónustu, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2019, enda getur verðlagning á pökkum innan alþjónustu væntanlega haft áhrif á mögulegt ríkisframlag til handa alþjónustuveitanda. Stofnunin áætlað að birta samráðsskjal um útnefningu alþjónustuveitanda í lok mars nk. Í skýringum ÍSP er vikið að því markmiði að með hinni nýju verðskrá sé verið að viðhalda raunverði, að svo stöddu, að teknu tilliti til þeirrar þjónustu sem fyrirtækið veiti samkvæmt hinum nýju póstlögum. Jafnframt tiltekur ÍSP rauntölur úr rekstri félagsins undir hinum nýju lögum muni ekki liggja fyrir fyrir en eftir að eitt reikningsár er liðið. Einnig bendir félagið á að

¹<https://www.pfs.is/library/Skrar/Postmal/Dr%c3%b6g%20a%c3%b0%20afst%c3%b6%c3%b0u%20PFS%2028.01.2020.pdf>

neysluhegðun viðskiptavina undir nýju laga og reglugerðarumhverfi sé breyta sem ekki sé hægt að sjá fyrir að svo stöddu.

PFS getur fallist á ofangreind sjónarmið ÍSP enda engin reynsla komin á hvaða afleiðingar hin nýja löggjöf mun hafa á rekstur fyrirtækisins og á þetta sérstaklega við um kröfuna um sömu gjaldskrá um land allt. Auk þess hefur komið fram að ÍSP hefur gengið í gegnum ýmsar hagræðingaraðgerðir og breytingar að undanfögnu vegna taprekstrar, s.s. breytingar á þjónustuframboði, viðbrögð við fækkun bréfa, niðurlagning starfsstöðva, fækkun starfsfólks o.fl. Stofnunin getur því fallist á að sá grunnur sem félagið hefur byggt verðlagningu sína á hingað til sé mögulega ekki vel til þess fallinn að ákvarða verðlagningu félagsins á vörum innan alþjónustu til framtíðar á þetta sérstaklega við varðandi hina nýju kvöð um sama verð á öllum vörum innan alþjónustu.“

(3) Hins vegar taldi stofnunin að nauðsynlegt væri að ÍSP endurskoðaði gjaldskrá félagsins fyrr en fyrirtækið áformaði að gera. Ný og endurskoðuð gjaldskrá tók síðan gildi þann 1. ágúst 2020.

(4) Í framhaldinu birti Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) nýtt stöðuskjal PFS(20)-12² þar sem stofnunin fór yfir hvernig málið horfði nú við, í því sagði m.a:

„Í hinu fyrra stöðuskjali PFS kom það m.a. fram að stofnunin teldi ekki ástæðu til, á þessu stigi, að kalla eftir frekari röksemdum og/eða skýringum á þeim gjaldskráum innan alþjónustu sem tóku gildi þann 1. janúar 2020 og að stofnunin hygðist ekki beita þeim inngrípsheimildum sem kveðið er á um í 3. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu. Vísaði stofnunin m.a. til þess að engin reynsla væri komin á hvaða afleiðingar hin nýja löggjöf mun hafa á rekstur fyrirtækisins. Sérstaklega ætti það við um kröfuna um sömu gjaldskrá um land allt. Auk þess hafði komið fram að ÍSP hafði gengið í gegnum ýmsar hagræðingaraðgerðir og breytingar að undanfögnu vegna taprekstrar, s.s. breytingar á þjónustuframboði, viðbrögð við fækkun bréfa, niðurlagning starfsstöðva, fækkun starfsfólks o.fl. Stofnunin féllst því á að sá grunnur sem félagið hafði byggt verðlagningu sína á hingað til væri mögulega ekki vel til þess fallinn að ákvarða verðlagningu félagsins á vörum innan alþjónustu til framtíðar. Ætti þetta sérstaklega við varðandi hina nýju kvöð um sama verð á öllum vörum innan alþjónustu, en Alþingi útvíkkaði andlag alþjónustu í 2. mgr. 17. gr. í nýju póstlögum þannig að nú fellur öll alþjónusta undir þá kvöð að sama verð skuli gilda um allt land, þ.m.t. pakkar allt að 10 kg, en áður féll einungis 50 gr. bréf undir þá kvöð. Fyrir setningu hinna nýju laga voru gjaldskrár vegna pakkasendinga almennt svæðisbundnar.“

(5) Í lok yfirlýsingar PFS sagði síðan eftirfarandi:

„Gera má hins vegar ráð fyrir því að gjaldskrá pakka innanlands komi á ný til skoðunar á árinu 2021, þegar ÍSP skilar inn upplýsingum í tengslum við bókhaldslegan aðskilnað félagsins fyrir árið 2020, sbr. 19. og 20. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019. Jafnframt, eins og áður sagði, er mögulegt að gjaldskrá vegna pakka komi til skoðunar í tengslum við útreikninga á alþjónustuframlagi ÍSP, en félagið hefur þegar fengið bráðabirgðaframlag að upphæð 250 millj. króna vegna rekstrarársins 2020, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2019.“

²<https://pfs.is/library/Skrar/Postmal/St%c3%b6%c3%b0uskjal,%20eftirlit%20me%c3%b0%20gjaldskr%c3%a1%20innan%20al%c3%bej%c3%b3nustu,%20pakkar%2015.10.2020.pdf>

II.

Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 1/2021

(6) Með ákvörðun PFS nr. 1/2021, komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að ÍSP ætti rétt á framlagi upp á 509 millj. kr. vegna þeirra alþjónustukvaða sem hvíla á fyrirtækinu. Af þeirri fjárhæð eru 126 millj. kr. sérstaklega tilkomnar vegna þeirrar kvaðar sem hvílir á fyrirtækinu að vera með sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu. Afgangurinn af fjárhæðinni er að meginhluta tilkominn vegna dreifingar á svæðum þar sem ekki er talið að markaðsforsendur séu til staðar til að veita fulla þjónustu. Hreinn kostnaður vegna dreifingar á almennum bréfum og rekjanlegum bréfum á óvirkum markaðssvæðum er [...]³ millj. kr. og hreinn kostnaður vegna dreifingar á 0-10 kg. pökkum er [...] millj. kr., samtals nemur hreinn kostnaður 509 millj. kr., en krafa ÍSP, sem rekja má beint til dreifingar á pökkum nam [...] millj. kr.

(7) Eins og vikið er að í stöðuskjali PFS (20)-12 hafa útreikningar um hreinan kostnað ÍSP vegna alþjónustu bein áhrif gjaldskrá fyrirtækisins innan alþjónustu.

(8) Með framlaginu er verið að bæta alþjónustuveitanda þann hreina kostnað sem hlýst af því að allir notendur fái alþjónustu sem uppfyllir gæðakröfur og er á viðráðanlegu verði, sbr. 1. gr. 9. gr. laga um pósthjónustu þar sem fjallað er um inntak alþjónustu. Án sérstakrar kvaðar yrði þjónusta á þessum svæðum hætt og/eða yrði veitt á annan hátt en gert er í dag. Jafnframt var ákveðið sérstakt framlag vegna þeirra skyldu sem hvílir á ÍSP að vera með sömu gjaldskrá um land allt.

III.

Bókhaldslegur aðskilnaður

(9) Eins og vikið var að í stöðuskjali PFS(20)-12 hugðist stofnunin taka gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innanlands til skoðunar í framhaldi af skilum ÍSP á upplýsingum um bókhaldslegan aðskilnað félagsins.

(10) ÍSP hefur nú skilað upplýsingum um bókhaldslegan aðskilnað félagsins, sbr. 19. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, þar sem eftirfarandi kemur fram:

„Bókhald alþjónustuveitanda skal byggjast á hlutlægum reikningskilareglum í samræmi við viðurkenndar aðferðir. Ársreikningar alþjónustuveitanda skulu gerðir í samræmi við lög um bókhald og lög um ársreikninga og birtir opinberlega. Alþjónustuveitandi skal í bókhaldi sérgreina kostnað og tekjur fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir alþjónustu. Bókhaldsleg aðgreining er forsenda þess að alþjónustuveitandi geti sótt um fjárframlag vegna alþjónustu sem honum er skylt að veita og hann telur ósanngjarna byrði á fjárhag sinn.“

(11) Í reglugerð um bókhaldslega aðgreiningu nr. 313/2005⁴ er að finna nánari lýsingar á hvernig alþjónustuveitanda ber að færa bókhald félagsins. Reglugerðin sem og 19. gr. laga um pósthjónustu byggja á 14. og 15. gr. póstillskipunarinnar EB sem íslensk löggjöf byggir m.a. á.

³ Fellt út vegna trúnaðar þar sama gildir um aðrar upplýsingar innan hornklofa í framhaldinu.

⁴ Túlka verður reglugerðina með hliðsjón af því að með lögum nr. 98/2019, var einkaréttur ríkisins felldur niður. Þau ákvæði reglugerðarinnar þar sem vikið er einkarétti og aðgreiningu hans gilda því ekki lengur.

Sá bókhaldslegi aðskilnaður sem ÍSP skilaði inn til PFS þann 15. mars sl. byggir á LRAIC aðferðarfræði, sem er ein af þeim aðferðum sem teljast viðurkenndar í skilningi 1. mgr. 19. gr. laga um pósthjónustu.

(12) Í 2. mgr. 19. gr. koma fram tvær reglur um tilgang og markmið bókhaldslegs aðskilnaðar. Í fyrsta lagi er tilgangur bókhaldslegs aðskilnaðar að aðskilja kostnað og tekjur fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir alþjónustu. Í öðru lagi er bókhaldslegur aðskilnaður forsenda þess að alþjónustuveitandi geti sótt um fjárframlag vegna alþjónustu sem honum er skylt að veita og hann telur ósanngjarna byrði á fjárhag sinn.

(13) Sú aðferðarfræði sem miðað hefur verið við hingað til við skiptingu kostnaðar ÍSP er að þjónustur innan alþjónustu beri meginhluta þess kostnaðar sem til fellur vegna dreifikerfisins. Aðrar þjónustur og vörur í samkeppni utan alþjónustu hafi borið viðbótarkostnað í samræmi við notkun á dreifikerfinu, en það er sá kostnaður sem væri umflýjanlegur ef félagið hætti að bjóða upp á samkeppnisvörur utan alþjónustu.

(14) Samkvæmt því yfirliti sem ÍSP hefur sent PFS, í samræmi við 19. gr. laga um pósthjónustu, sbr. 20. gr. laga um pósthjónustu nemur raunkostnaður pakka innanlands innan alþjónustu að viðbættum hæfilegum hagnaði samtals um [...] millj. kr. á árinu 2020. Þegar tekjur ársins 2020 vegna pakka innanlands eru dregnar frá, [...] millj. kr., þá er raunkostnaður að viðbættum hæfilegum hagnaði umfram tekjur [...] millj. kr. áður en tekið er tillit til hreins kostnaðar.

(15) Eftirfarandi er samandregið yfirlit yfir afkomu pakka innanlands innan alþjónustu að teknu tilliti til [...] millj. kr. hreins kostnaðar vegna pakkasendinga innanlands:⁵

Vöruflokkar	Raunkostn. að viðb. hæfil.hagn.	Tekjur	Hreinn kostn.	Tekjur -kostn.
Pakkar innanlands 0-10 kg., alþjónusta	[...]	[...]	[...]	[...]

Fjárhæðir í millj.kr.

(16) Eins og vikið er að í kafla II hefur PFS komist að niðurstöðu um hreinan alþjónustukostnað ÍSP. Meginhluti af þeim kostnaði er tilkominn vegna dreifingar á óvirkum markaðssvæðum, bæði vegna bréfa- og pakkadreifingar. Til viðbótar var síðan komist að niðurstöðu varðandi hreinan kostnað ÍSP vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu.

(17) Þótt tekið sé tillit til hreins kostnaðar vegna pakka sýnir kostnaðarbókhald félagsins ennþá umtalsvert tap vegna pakka innanlands innan alþjónustu.

(18) Á sama tíma er hins vegar jákvæð afkoma af dreifingu á pökkum yfir 10 kg. utan alþjónustu.

(19) Ljóst er að framansögðu að verðlagning pakka innanlands er ekki að öllu leyti í samræmi við úthlutaðan kostnað samkvæmt kostnaðarbókhaldi félagsins. Hins vegar er gjaldskrá fyrir pakka innanlands, þ.e. innan og utan alþjónustu, í samræmi við heildarkostnað fyrirtækisins af dreifingu pakka að viðbættum hæfilegum hagnaði.

⁵ Mat ÍSP á hreinum kostnaði alþjónustuvара nam alls [...] millj. kr. á árinu 2020, þar af vegna pakka innanlands [...] millj. kr., en PFS samþykkti hins vegar alls 509 millj. kr. framlag á árinu 2020, þar af [...] millj. kr. vegna pakka innanlands og [...] millj. kr. vegna bréfasendinga.

(20) Líkt og bent var á í ákvörðun PFS nr. 1/2021⁶er þörf á að ÍSP endurmeti kostnaðarþátttöku vara innan og utan alþjónustu. Endanleg niðurstaða kostnaðarbókhaldsins kallar einnig á nauðsyn slíks endurmats vegna gjaldskrár félagsins innan alþjónustu.

(21) Auk þess hefur félagið verið að auka þann hlut af starfsemi félagsins sem fellur nú utan laga um pósthjónustu, sbr. sú breyting sem var gerð á skilgreiningu á póstsendingu, sbr. 21. töl. 4. gr. laganna. Með breytingunni er nú kveðið skýrt á um að það að einungis pakkar upp að 20 kg. teljist til póstsendinga. En samkvæmt eldri skilgreiningu voru engin efri þyngdarmörk á pökkum.

(22) Við gerð kostnaðarlíkans félagsins á árinu 2013, í samræmi við LRAIC aðferðarfræði, þá var kostnaður vegna vara utan alþjónustu skilgreindur sem umflýjanlegur viðbótarkostnaður og hefur síðan þá verið stuðst við þá nálgun.

(23) Alþjónusta gerði á þeim tíma mun strangari kröfur og skyldur á félagið sem það varð að uppfylla sem alþjónustuhafi, t.d. að veita 5 daga þjónustu á öllu landinu. Megintekjur félagsins voru einnig tilkomnar vegna dreifingu á bréfum, sem félagið hafði einkarétt á upp að 50 gr., sem greiddi niður kostnað á óhagkvæmum svæðum og gengið var út frá því að vörur innan alþjónustu bæru að mestu kostnað vegna dreifikerfis en vörur utan alþjónustu bæru umflýjanlegan viðbótarkostnað.

(24) Þá hefur hlutfall bréfa af heildartekjum ÍSP lækkað um rúmlega 20% frá árinu 2013 og sambærileg aukning orðið vegna tekna félagsins af pökkum.

(25) Þessi nálgun við útteilingu á kostnaði byggði þ.a.l. á þeirri stöðu sem uppi var á markaðnum sem og því regluverki sem þá var í gildi.

(26) Með lögum nr. 98/2019 var einkaréttur afnuminn og í framhaldinu var ÍSP skilgreindur sem alþjónustuveitandi, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020. Í ákvörðun stofnunarinnar voru einnig skilgreind svokölluð virk- og óvirk markaðssvæði. Niðurstaða PFS var að félagið myndi veita skilgreinda lágmarkspjónustu, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi til um 85% af öllum heimilum og fyrirtækjum á landinu. Samhliða voru skilgreind óvirk markaðssvæði þar sem talið var að ÍSP myndi leggja niður þjónustu og/eða veita hana í breyttri mynd. Um 15% af öllum heimilum og fyrirtækjum á landinu eru í dag staðsett á þessum óvirku markaðssvæðum. Í viðauka 1 með ákvörðun stofnunarinnar má sjá skiptingu landsins í virk og óvirk markaðssvæði eftir pósthúmerum.

(27) Ofangreindar ákvarðanir byggðu þ.a.l. á breyttum reglum nýrra laga um pósthjónustu við að skilgreina alþjónustuveitanda sem og breyttum reglum við að reikna út alþjónustukostnað alþjónustuveitanda frá því sem áður hafði gilt, sjá nánar 12. gr. laga um pósthjónustu, sbr. viðauki II með nógildandi lögum.

(28) Til samræmis við ofangreinda umfjöllun telur PFS rétt, að í stað þess að líkanið sé þannig uppsett að við skiptingu á kostnaði vegna pakka sé tekið mið af þjónustu innan eða utan alþjónustu, eins og verið hefur, sé horft til þess hvort um virkt- eða óvirkt markaðssvæði sé að ræða til samræmis við ákvörðun PFS nr. 13/2020. Þannig myndi t.d. skipting kostnaðar vera með þeim hætti að pakkar innan sem utan alþjónustu taki jafnan þátt eða jafnari þátt í kostnaði, í stað þess að pakkar innan alþjónustu beri að mestu kostnað við dreifikerfið líkt og verið hefur.

⁶ Málsgrein 174.

IV. Reglur um gjaldskrá alþjónustuveitanda

4.1. Almennt

(29) Samkvæmt 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu skulu gjaldskrár alþjónustu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu jafnframt vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja gagnsæi. Til viðbótar þessari meginreglu er einnig kveðið á um að gjöld skulu vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna, sbr. 1. mgr. 17. og í 2. mgr. 17. gr. er kveðið á um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli vera sú sama um allt land.⁷

(30) Þá er og kveðið á um það í 12. gr. laganna að alþjónustuveitandi eigi rétt á framlagi úr ríkissjóði vegna hreins kostnaðar sem talinn er ósanngjörn byrði á félaginu.

(31) Samkvæmt ofangreindu sætir því meginreglan um raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði nokkrum undantekningum, samkvæmt lögnum sjálfum, sem eru að einhverju leyti illsamræmanlegar.

(32) Til viðbótar við þær reglur sem fram koma í 1-3. mgr. 17. gr. um *viðráðanleika* gjaldskráa, *sama gjaldskrá* um land allt og *raunkostnað*, geta einnig aðrar ástæður, t.d. eftirspurn eftir þjónustu haft áhrif á hvernig viðkomandi fyrirtæki getur hagað sinni verðstefnu. Í þessu sambandi má t.d. benda á þá miklu fækkun sem orðið hefur á eftirspurn eftir þjónustu ÍSP, þegar kemur að þjónustu fyrirtækisins í tengslum við dreifingu á bréfum. Mjög ólíklegt verður að telja, miðað við þá þróun sem er á markaðnum, að ÍSP geti hækkað bréfagjaldskrá félagsins, til samræmis við raunkostnað þjónustunnar, þ.e. að fyrirtækið geti mætt magnmínkun bréfa, að öllu leyti með hækkun á gjaldskrá félagsins. Bein afleiðing af þessu verður sú, þegar fram í sækir, ef ekkert annað kemur til, að bréfagjaldskrá fyrirtækisins verður ekki í samræmi við meginregluna um raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði.

(33) Jafnframt geta samkeppnisaðstæður á markaði að einhverju leyti haft áhrif á hvernig fyrirtæki kjósa að verðleggja sína þjónustu.

(34) Af ofangreindu má ljóst vera að PFS ber, lögum samkvæmt, að líta til margvíslegra sjónarmiða við mat á því hvort gjaldskrá alþjónustuveitanda sé í samræmi við ákvæði laga um pósthjónustu, t.d. um að taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði.

(35) Ef niðurstaða stofnunarinnar við slíkt mat er á þá leið að svo sé ekki getur hún gert kröfu um úrbætur, sbr. 7. mgr. 17. gr. póstlaga. Ef alþjónustuveitandi verður ekki við fyrirmælum PFS getur stofnunin ákveðið dagsektir skv. 12. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, þar til bætt er úr.

4.2. Breytingar Alþingis á 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu

(36) Með lögum nr. 98/2019 var kveðið á um að gjaldskrá fyrir þjónustu innan alþjónustu skyldi vera sú sama um land allt, sbr. 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu. Um réttaráhrif þess á gjaldskrá ÍSP er m.a. fjallað í ákvörðun PFS nr. 13/2020 og ávörðun PFS nr. 1/2021, t.d. köflum 2.5 og 3.6.4. Ákvörðun Alþingis, um að kveða á um sömu gjaldskrá um land allt á öllum vörum innan alþjónustu, hefur frá upphafi sætt nokkurri gagnrýni frá einstökum fyrirtækjum á markaði, bæði ÍSP sem ber umrædda skyldu sem og öðrum fyrirtækjum og hagsmunasamtökum þeirra.

⁷ Með lögum nr. 76/2021 sem taka gildi þann 1. júlí 2021 er gerð sú breyting að skylda alþjónustuveitanda til að vera með sömu gjaldskrá um land allt takmarkast við bréf innan 50 g.

(37) Með lögum nr. 76/2021 um breytingar á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála) er umrædd lagagrein breytt í það horf sem hún var í frumvarpi til laga um pósthjónustu, sbr. breytingartillögur umhverfis- og samgöngunefndar á þingskjölum nr. 1634 og 1679 -534 mál. Samkvæmt lögunum er 2. mgr. 17. gr. nú orðuð með eftirfarandi hætti: „Smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu skal vera sú sama um allt land“.

(38) Í nefndaráliti með frumvarpinu segir eftirfarandi um afleiðingar þess að kveðið var á um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu:

„Nefndin vísar til þess vanda sem upp kom á póstmarkaði í kjölfar nýrra laga um pósthjónustu, nr. 98/2019, sérstaklega hvað varðar ákvæði 2. mgr. 17. gr. laganna sem kveður á um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skuli vera sú sama um land allt. Þá hafi hagsmunasamtök og einstök fyrirtæki tjáð sig um þær afleiðingar sem viðkomandi telja að framkvæmd laganna hafi haft á sinn rekstur. Nefndin leggur því til að ákvæðinu verði breytt á þann veg að einungis verði kveðið á um að smásölugjaldskrá fyrir bréf allt að 50 g innan alþjónustu skuli vera sú sama um land allt. Er það í samræmi við ákvæði 2. mgr. 17. gr. frumvarps til laga um pósthjónustu eins og það var áður en það tók breytingum í meðförum þingsins.“

(39) Einnig tiltekur nefndin að umrædd breyting hafi ekki áhrif á ákvæði 1. mgr. 17. gr. um að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að vera viðráðanleg fyrir notendur þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna né heldur ákvæði 3. mgr. 17. gr. um að hún skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði.

(40) Í breytingartillögum nefndarinnar, sbr. þingskjal 1364, er jafnframt kveðið á um að umrædd breyting skuli koma til framkvæmda eigi síðar en 1. september 2021, sem síðar var breytt í 1. nóvember 2021, sbr. þingskjal 1679.

(41) Þá er og fjallað um nauðsyn þess að lækka kostnað ríkisins af alþjónustu og greina möguleg tækifæri til þess. Vísar nefndin í því sambandi sérstaklega til ákvörðun PFS nr. 1/2021 en þar komi fram að stofnunin telji umtalsverð tækifæri til að lækka þennan kostnað.

V.

Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

5.1. Almennt

(42) Eins og vikið var að í Stöðuskjali- (PFS(20)-02 þá taldi stofnunin kvöð um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu myndi mögulega leiða til þess að ríkið yrði skylt að greiða framlag vegna þessarar nýju kvaðar. Í ákvörðun PFS nr. 1/2021 var síðan staðfest greiðsluskylda ríkisins vegna þessarar tilteknu kvaðar. Niðurstaða þess máls er eitt af þeim atriðum sem hefur áhrif á það mat hvort gjaldskrá ÍSP, fyrir pakka innan alþjónustu, sé í samræmi við raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði.

(43) Í sama skjali var einnig tiltekið að rauntölur úr rekstri félagsins, samkvæmt breyttu lagaumhverfi lægju ekki fyrir. Sú breyta sem skipti hvað mestu máli hér var kvöð um sömu gjaldskrá um land allt á öllum vörum innan alþjónustu, en sú kvöð hafði ekki verið áður á ÍSP samkvæmt eldri lögum.

(44) Í stöðuskjal PFS(20) -12⁸ sem birt var í október 2020 sagði síðan eftirfarandi:

„Gera má hins vegar ráð fyrir því að gjaldskrá pakka innanlands komi á ný til skoðunar á árinu 2021, þegar ÍSP skilar inn upplýsingum í tengslum við bókhaldslegan aðskilnað félagsins fyrir árið 2020, sbr. 19. og 20. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019. Jafnframt, eins og áður sagði, er mögulegt að gjaldskrá vegna pakka komi til skoðunar í tengslum við útreikninga á alþjónustuframlagi ÍSP, en félagið hefur þegar fengið bráðabirgðaframlag að upphæð 250 millj. króna vegna rekstrarársins 2020, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2019.“

(45) Frá því að ofangreind stöðuskjöl voru birt hefur PFS tekið ákvörðun nr. 13/2020 þar sem ÍSP var útnefndur sem alþjónustuveitandi hér á landi⁹. Jafnframt hefur PFS tekið ákvörðun nr. 1/2021, um framlag til handa ÍSP vegna alþjónustu, eins og áður sagði. Þá hefur ÍSP einnig skilað inn upplýsingum um bókhaldslegan aðskilnað félagsins, sbr. 19. og 20. gr. laga um pósthjónustu.

(46) Í köflunum hér að neðan verður m.a. gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í ofangreindum ákvörðunum sem hafa að mati stofnunarinnar áhrif á það heildarmat PFS um hvort að það sé tilefni til að kveða á um úrbætur á grundvelli 7. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu.

5.2. Viðráðanleiki gjaldskrár

(47) Erfitt er að setja hér einföld viðmið um hvenær gjaldsskrá innan alþjónustu er orðin það há að hún hafi bein áhrif á aðgengi landsmanna að þeirri þjónustu sem fellur hér undir. PFS er ekki kunnugt um að lönd innan EES hafi sett slík viðmið en reglan kemur úr löggjöf EB á sviði pósthjónustu. En sambærileg regla hefur verið í gildi í fjarskiptarétti.

(48) Eins og vikið er að hér að ofan fór ÍSP þá leið að miða gjaldskrá félagsins fyrir pakka innan alþjónustu, í grunninn við þann hluta gjaldskrárinnar sem áður gildi á höfuðborgarsvæðinu. Í ákvörðun nr. 1/2021 féllst stofnunin á þá aðferðarfræði og þær forsendur sem ÍSP lagið til grundvallar við gerð gjaldskrárinnar, að því er varðar skyldu félagsins til að bjóða sama verð um land allt á vörum innan alþjónustu.

(49) Í ljósi ofangreinds verður að telja að gjaldskrá félagsins vegna pakka undir 10 kg., eins og hún er núna, uppfylli skilyrði 1. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu um viðráðanleika gjaldskrárinnar. Þá þykir PFS rétt að benda á vegna ummæla í nefndarálitni með breytingu á 2. mgr. 17. gr., sem fjallað er um hér að ofan, að til að möguleiki eigi að vera fyrir eftirlitsstjórnvöld að beita umræddu ákvæði þurfi gjaldskrá alþjónustuveitanda að vera komin úr takti, t.d. við verðlagningu á hliðstæðri þjónustu eða að verðlagningin sé að öðru leyti umfram það sem eðlilegt getur talist.

5.3. Sama gjaldskrá um land allt

(50) Í ákvörðun PFS nr. 1/2021 vegna yfirferðar PFS á umsókn ÍSP um framlag vegna alþjónustu var farið yfir þær forsendur sem ÍSP lagði til grundvallar við útfærslu félagsins á kvöð um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu. Gerð er grein fyrir rökstuðningi ÍSP í kafla 2.5. í ákvörðun stofnunarinnar, s.s. byggðarsjónarmiða, tilgangi ákvæðisins, að engin skýr lagaheimild sé fyrir því að láta höfuðborgarbúa niðurgreiða þjónustu í minni og dreifðari

⁸<https://pfs.is/library/Skrar/Postmal/St%c3%b6%c3%b0uskjal,%20eftirlit%20me%c3%b0%20gjaldskr%c3%a1%20innan%20al%c3%bej%c3%b3nustu,%20pakkar%2015.10.2020.pdf>

⁹ Með ákvörðuninni var ákvörðun PFS nr. 29/2019 jafnframt staðfest.

byggðum, auk þess sem reglur samkeppnisréttarins setji því þröngar skorður s.s. víxlنيðurgreiðsla og arðránsmisnotkun, sjá nánar málsgrein 20 í ákvörðun stofnunarinnar.

(51) Jafnframt gerði félagið grein fyrir þeim sjónarmiðum sem réðu því að ákveðið var að miða gjaldskrána við þá gjaldskrá sem áður gildi á höfuðborgarsvæðinu, s.s. byggðarsjónarmið, tilgangi ákvæðisins um jöfnun á aðstöðu sem og hvaða afleiðingar of hátt verð á þjónustu fyrirtækisins á höfuðborgarsvæðinu myndi hafa m.a. á tilvist félagsins, fjárhagslega hagsmuni hins opinbera og sjálft markmiðið um sama verð um allt land. Í því sambandi lýsir félagið ákveðnum spíral sem fyrirtækið telur að geti farið í gang, sjá nánar málsgreinar 21-28 í ákvörðun PFS.

(52) Í kafla 3.6.4. í ákvörðun PFS nr. 1/2021, er að finna umfjöllun PFS um afleiðingar þess að Alþingi lögfesti þá skyldu, að sama gjaldskrá skyldi vera um land allt á vörum innan alþjónustu. Í málsgreinum 120-122 segir m.a.:

„(120) Þegar verið er að tala um jöfnun á aðgengi að þjónustu hér á landi, sbr. rökstuðning samgöngunefndar fyrir breytingu á upphaflega frumvarpinu er yfirleitt verið að tala um jöfnun á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar með einhverjum skilgreindum hætti. Í því ljósi er ekki óeðlilegt að ÍSP hafi í sinni ákvarðanatöku um hvernig fyrirtækið uppfyllti kröfur laganna tekið mið af gjaldskrá félagsins á höfuðborgarsvæðinu.

(121) Að mati PFS er erfitt að sjá ef tekið er mið af þeim jafnræðis- og byggðarsjónarmiðum sem samgöngunefnd vísaði til, að mögulegt hefði verið fyrir ÍSP að miða við aðrar forsendur, en fyrirtækið gerði í upphafi, til að uppfylla þá skilyrðislausu kröfu laganna um sömu gjaldskrá um land allt á vörum innan alþjónustu. Ef gengið hefði lengra í þá átt að „jafna“ gjaldskrána í áttina af þeim svæðisbundnu verðum sem áður giltu hefði mögulega komið upp sú staða að fyrirtækið væri að „okra“ á höfuðborgarsvæðinu Fyrirtækið endurskoðaði gjaldskrána síðar og tók hún gildi þann 1. ágúst 2020.

(122) Jafnframt liggur fyrir, að ÍSP, er í reynd gert ókleyft að verðleggja svæðisbundið líkt og uppbygging eldri gjaldskrár var háttáð, sbr. mynd 1 hér að ofan.“

(53) Við mat á því hvort að núgildandi gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innan alþjónustu taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 3. mgr. 17. gr. er því óumflýjanlegt að tekin verði mið af niðurstöðu PFS um túlkun á 2. mgr. 17. gr. um að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að vera sú sama um allt land, sbr. umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 1/2021. Samkvæmt þeirri niðurstöðu var félaginu í reynd gert ófært að miða við svæðisbundin raunkostnað, líkt og fyrirtækið gerði áður og almennt hefur tíðkast.

(54) Samkvæmt ofangreindu verður því að álykta að gjaldskrá ÍSP fyrir pakka innan alþjónustu, sé í samræmi við núgildandi 2. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 og þá um leið 3. mgr. 17. gr. laganna, enda var fyrirtækinu með lagaboði gert nánast ókleyft að haga verðlagningu fyrirtækisins með sjálfbærum hætti.

(55) Eins og gert er grein fyrir í kafla 4.2. hefur Alþingi nú fellt niður þá kvöð að gjaldskrá fyrir allar vörur innan alþjónustu eigi að vera sú sama um land allt. Í stað þess mun einungis sú

skylda hvíla á alþjónustuveitanda að vera með sömu gjaldskrá um land allt á bréfum undir 50 g.

(56) Frestur, að hámarki, fyrir ÍSP til að endurskoða nógildandi gjaldskrá félagsins innan alþjónustu er eins og áður segir til 1. nóvember 2021, sbr. 13. gr. laga nr. 76/2021.

5.4. Um frest á endurskoðun á nógildandi gjaldskrá innan alþjónustu

(57) Vart þarf að taka það fram að þær grundvallarbreytingar sem ÍSP kemur nú til með að þurfa að gera á gjaldskrá félagsins innan alþjónustu mun hafa víðtæk áhrif á markaðinn.

(58) Eins og gert er grein fyrir, hér að ofan, liggur fyrir að ÍSP, sem alþjónustuveitandi, ber að endurskoða gjaldskrá félagsins, innan alþjónustu, í síðasta lagi, fyrir 1. nóvember 2021, sbr. 13. gr. laga nr. 76/2021.

(59) Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 1/2021 ber ríkinu að greiða ÍSP þann hreina kostnað sem fyrirtækið verður fyrir vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt. Að mati PFS er því mikilvægt, m.a. í ljósi áherslu nefndarinnar að lækka kostnað ríkisins af alþjónustu, að umræddri gjaldskrá verði breytt sem fyrst. Horfir þá stofnunin bæði til kostnaðar ríkisins af umræddri kvöð, sem og til þeirra afleiðinga sem kvöðin hefur haft og m.a. vísað er til í nefndarálitni þingsins.

(60) Með hliðsjón af orðalagi 13. gr. laga nr. 76/2021 og að teknu tilliti til 3. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu og þeirra áhrifa sem nefndin vísar m.a. til að fyrri lagasetning Alþingis hafi haft beinir PFS því til ÍSP að félagið endurskoði gjaldskrá félagsins fyrir pakka innan alþjónustu svo fljótt sem verða má og bíði ekki til 1. nóvember 2021, eins og heimilt er. Í því samhengi er einnig horft til þess að þann 1. júlí 2021 tekur gildi breytt gjaldskrá fyrir pakka yfir 10 kg.¹⁰ Í því ljósi væri það óeðlilegt, að mati PFS, ef félagið myndi ákveða að nýta sér allan þann frest sem Alþingi kvað á um.

5.5. Hreinn kostnaður vegna alþjónustu

(61) Ef póstreikandi telur að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað getur hann í samræmi við 12. gr. laga um pósthjónustu sótt um til PFS að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir.

(62) Hreinn kostnaður alþjónustuskyldna er reiknaður sem mismunur á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda sem samið er við eða gert skylt að veita alþjónustu og kostnaði sama alþjónustuveitanda án skyldu til að veita alþjónustu. Útreikningarnir skulu fela í sér alla aðra viðkomandi þætti, þ.m.t. rétt á *sanngjörnum hagnaði*, hvata til kostnaðarhagkvæmni og markaðsávinning, sem falla til alþjónustuveitanda, sem er tilnefndur til að veita alþjónustu.

(63) Útreikningar alþjónustuveitanda skulu taka mið af viðauka II við lög um pósthjónustu. Jafnframt þarf umsækjandi að sýna fram á að reiknað tap, ef eitthvert er, hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag alþjónustuveitanda.

(64) Samkvæmt viðauka II skulu útreikningar á hreinum kostnaði alþjónustuveitanda fela í sér rétt á *sanngjörnum hagnaði*, hvata til kostnaðarhagkvæmni, óefnislegan ávinning og markaðsávinning, sem falla til póstreikanda sem er tilnefndur til að veita alþjónustu.

¹⁰ Sjá umfjöllun í skjali merkt PFS(21)-05 Verðbreytingar á bréfum til útlanda innan alþjónustu og gjaldskrá pakka innanlands 10+

(65) Eðli málsins samkvæmt þá felst það í reglum um alþjónustu og þar með þeim greiðslum sem til falla vegna þeirra að ekki er gert ráð fyrir að alþjónustuveitendur geti innheimt þennan tiltekna kostnað í gegnum gjaldskrár fyrirtækisins innan alþjónustu, enda er verið að skylda fyrirtækið til að veita þjónustu á svæðum sem ekki er talið að fyrirtæki myndi veita á markaðsforsendum og/eða á sértækum kjörum (sama gjaldskrá um land allt). Til að tryggja þjónustuna er gert ráð fyrir því að ríkið greiði þennan kostnað, sbr. 6. mgr. 12. gr. laga um pósthjónustu.

(66) Með hliðsjón af ofangreindu verður við mat á því hvort gjaldskrá ÍSP vegna pakka innan alþjónustu sé í samræmi við ákvæði 3. mgr. 17. gr. um raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði, að taka mið af ofangreindum greiðslum vegna alþjónustu.

(67) Eins og m.a. er vikið að í kafla III. á kostnaðarbókhaldd ÍSP að endurspegla á hverjum tíma rétta kostnaðarhlutdeild þeirra vöru sem félagið býður. Miklar breytingar hafa einnig átt sér stað bæði í innra og ytra rekstrarumhverfi ÍSP á undanförunum árum. Allar þessar breytingar gera það m.a. að verkum að kostnaðarhlutdeild vegna dreifikerfis er að færast frá bréfasendingum yfir til pakkasendinga. Í ákvörðun þessari líkt og í ákvörðun PFS nr. 1/2021 er fjallað um nauðsyn þess að endurmeta kostnaðarþáttöku vöruflokka innan líkansins almennt og skal endurmatinu vera lokið fyrir 1. september 2021 í samræmi við 8. töl. ákvörðunarorða í ákvörðun PFS nr. 13/2020, þar sem fjallað er um lengd útnefningar og endurskoðun á einstökum ákvæðum hennar.

(68) Ef talið verður að breyting á kostnaðarlíkaninu hafi áhrif á niðurstöðu PFS nr. 1/2021 „*um framlag til handa Íslandspósti ohf, vegna alþjónustu á árinu 2020*“ myndi fara um þá endurgreiðsla samkvæmt umfjöllun í kafla 3.10.3 í ákvörðun stofnunarinnar, en þar segir m.a.:

„(195) Efsú skoðun leiðir í ljós að ástæða sé til að endurskoða greitt framlag vegna hreins kostnaðar ÍSP fyrir árið 2020 mun um þá endurgreiðslu verða farið eftir þeim reglum sem fram koma í 2. töl. 6. gr. í ákvörðun framkvæmdarstjórnarinnar frá 20. desember 2011 nr. 2012/EES/38/07,...“

5.6. Raunkostnaður að viðbættum hæfilegum hagnaði

(69) Í 3. mgr. 17. gr. er kveðið á um að *gjaldskrár* fyrir alþjónustu eigi að taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja gagnsæi. Ekki er ástæða til hér að fjalla sérstaklega um þann hluta 3. mgr. sem varða auðskiljanleika, jafnræði eða gagnsæi gjaldskrár innan alþjónustu.

(70) Í ákvörðun PFS nr. 1/2021 voru forsendur og rökstuðningur ÍSP fyrir mögulegu framlagi úr ríkissjóði vegna alþjónustu, sbr. ákvörðun PFS nr. 13/2020, yfirfarnar. Í tengslum við þá yfirferð var einnig nauðsynlegt að skýra og túlka ákvæði 2. mgr. 17. gr. um skyldu alþjónustuveitanda til að vera með sömu gjaldskrá um land allt og áhrif þess á hreinan kostnað fyrirtækisins og rétt þess til framlags úr ríkissjóði.

(71) Jafnframt taldi PFS, sbr. þau stöðuskjöl sem birt hafa verið, að rekstrarniðurstaða fyrir heilt ár þyrfti að liggja fyrir, m.a. í ljósi þeirra miklu breytinga sem átt höfðu sér stað, t.d. á lagaumhverfi.

(72) Samkvæmt ofangreindu liggur því fyrir, að við ákvörðun ÍSP um verðlagningu á vörum, innan alþjónustu, ber fyrirtækinu ekki eingöngu að horfa til raunkostnaðar að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. umfjöllun hér að ofan.

5.7. Endurskoðun á kostnaðarlíkani Íslandspósts ohf.

(73) Í ákvörðun PFS nr. 1/2021 „um framlag til handa Íslandspósti ohf, vegna alþjónustu á árinu 2020“ er m.a. vikið að endurskoðun á kostnaðarlíkani félagsins. Um það segir m.a. í ákvörðun PFS, sbr. málsgreinar 169-171:

„(169) Útreikningar á hreinum kostnaði byggir að miklu leyti á kostnaðarlíkani ÍSP og þ.a.l. er framlag ríkisins vegna alþjónustu á óvirkum svæðum í samræmi við afkomu félagsins á þeim landssvæðum skv. líkani vegna þjónustu innan alþjónustu.

(170) Kostnaðarbókhald ÍSP byggir á aðferðarfræði langtíma viðbótarkostnaðar (LRAIC) sem hefur þróast á undanförunum árum og byggir í grunninn á eldra kostnaðarlíkani félagsins. Kostnaðarbókhaldið á að endurspegla á hverjum tíma rétta kostnaðarhlutdeild þeirra þjónustu eða vöru sem félagið er með í sinni þjónustu en miðað er við að alþjónusta beri að mestu kostnað vegna dreifikerfisins, en samkeppni utan alþjónustu beri viðbótarkostnað í samræmi við notkun á dreifikerfinu. Það er sá kostnaður sem væri umflýjanlegur ef félagið hætti að bjóða upp á samkeppnisvörur utan alþjónustu.

(171) Miklar breytingar hafa átt sér stað bæði í innra og ytra rekstrarumhverfi ÍSP á undanförunum árum með fjölgun pakkasendinga innanlands samhliða mikilli fækkun bréfasendinga ásamt því að alþjónusta fyrir pakka var breytt úr 0-20 kg. í 0-10 kg. innanlands með lögum nr. 98/2019. Jafnframt ákvað Alþingi að gjaldskrá fyrir alþjónustu skyldi vera sú sama um allt land. Einkaréttur ÍSP fyrir dreifingu bréfasendinga undir 50g var einnig felldur niður en það óhagræði sem var í kerfum ÍSP vegna alþjónustu var áður borið af gjaldskrá félagsins innan einkaréttar.“

(74) Taldi stofnunin að þar sem um miklar breytingar í rekstri félagsins væri að ræða og að kostnaðarhlutdeild vegna dreifikerfis væri að færast frá bréfasendingum yfir til pakkasendinga nauðsynlegt að endurmeta kostnaðarþátttöku vöruflokka innan líkansins almennt og skyldi endurmatinu vera lokið fyrir 1. september 2021, sjá nánar málsgrein 174 í ákvörðun PFS nr. 1/2021.

(75) Eins og fram kemur í kafla II. er niðurstaða kostnaðarbókhalds félagsins eftir að tekið hefur verið tillit til hreins kostnaðar vegna alþjónustu, að reiknuð neikvæð afkoma vegna gjaldskrár fyrir pakka innanlands innan alþjónustu (0-10 kg.) er [...] millj. kr. Á sama tíma er jákvæð afkoma félagsins af dreifingu yfir 10 kg. pakka utan alþjónustu [...] millj. kr. á árinu 2020.

(76) Ljóst er að framansögðu að verðlagning pakka innanlands er ekki að öllu leyti í samræmi við úthlutaðan kostnað samkvæmt kostnaðarbókhaldi félagsins. Hins vegar er gjaldskrá fyrir pakka innanlands, þ.e. innan og utan alþjónustu, í samræmi við heildarkostnað fyrirtækisins af dreifingu pakka að viðbættum hæfilegum hagnaði.

(77) Eins og kom fram í málsgrein nr. 174 í ákvörðun PFS nr. 1/2021 þá fór stofnunin fram á að ÍSP endurmeti kostnaðarþátttöku vara innan og utan alþjónustu í kostnaðarlíkani félagsins fyrir árið 2021 til að líkanið endurspegli með betri hætti þá breytingu sem hefur átt sér stað í starfsumhverfi félagsins.

(78) Núverandi kostnaðarlíkan félagsins miðar við að alþjónusta beri að mestu kostnað vegna dreifikerfisins, en samkeppni utan alþjónustu beri viðbótarkostnað í samræmi við notkun á

dreifikerfinu. Það er sá kostnaður sem væri umflýjanlegur ef félagið hætti að bjóða upp á samkeppnisvörur utan alþjónustu.

(79) Í ákvörðun PFS nr. 13/2020 þá útnefndi stofnunin ÍSP sem alþjónustuveitanda á sviði pósthjónustu um land allt. Í ákvörðuninni er skilgreining á virkum og óvirkum markaðssvæðum, þ.e. svæði sem póstrekendur myndu annað hvort veita þjónustu og/eða þjóna með öðrum hætti en reglur um alþjónustu kveða á um.

(80) Með skilgreiningu á virkum og óvirkum markaðssvæðum er þar með búið að tilgreina þau svæði þar sem félagið myndi veita sambærilega þjónustu án alþjónustuskyldu sem og þau svæði þar félagið myndi ekki veita þjónustu eða breytta þjónustu. Jafnframt fær félagið greitt sérstaklega fyrir að veita þjónustu á óvirkum markaðssvæðum, sbr. ákvörðun PFS nr. 1/2021.

(81) Í stað þess að alþjónusta beri að mestu kostnað vegna dreifikerfisins, en samkeppni utan alþjónustu beri viðbótarkostnað í samræmi við notkun á dreifikerfinu þá horfi félagið frekar til skilgreiningar á virkum og óvirkum svæðum við skiptingu á kostnaði vegna dreifikerfisins.

(82) Kostnaður vegna dreifikerfis myndi vera úthlutað með jafnari hætti, þ.e. kostnaði væri úthlutað á þær vörur og þjónustur sem nýta dreifikerfið óháð því hvort þær séu innan eða utan alþjónustu.

(83) Að mati PFS myndi slík skipting á kostnaði endurspegla með sanngjarnari hætti afkomu pakka bæði innan og utan alþjónustu.

5.8. Inngripsheimildir og niðurstaða

(84) Eins og gerð er grein fyrir hér að ofan skal gjaldskrá innan alþjónustu uppfylla ákveðin viðmið. *Í fyrsta lagi* skal hún vera viðuráðanleg fyrir notendur, sbr. 1. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu. *Í öðru lagi* skal hún vera sú sama um allt land, sbr. 2. mgr. 17. gr. og *í þriðja lagi* skal hún taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði.

(85) Jafnframt eru í gildi reglur þar sem alþjónustuveitanda er tryggðar ákveðnar greiðslur ef talið er að kvaðir sem tengjast alþjónustu séu ósanngjörn byrði á viðkomandi félagi, sbr. ákvarðanir PFS nr. 13/2020 og 1/2021. Við úrlausn þess hvort gjaldskrá ÍSP vegna pakka, innan alþjónustu, sé í samræmi við ákvæði 17. gr. laga um pósthjónustu verður óhjákvæmilega að taka tillit til útreiknaðs framlags til handa ÍSP vegna hreins kostnaðar sem tilkominn er vegna alþjónustu.

(86) Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu er PFS heimilt að krefjast þess að alþjónustuveitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár fyrir þjónustu innan alþjónustu.

(87) ÍSP hefur þróað kostnaðarlíkan á grundvelli LRAIC aðferðarfræði á undanförunum árum. Ekki þarf því að koma til þess að PFS taki sérstaka ákvörðun þess efnis, að ÍSP sé skylt að gera kostnaðarlíkan, enda slíkt kostnaðarlíkan nú þegar til staðar. Jafnframt verður ekki séð að aðrar þær aðferðir sem taldar eru upp í 6. mgr. 17. gr. séu betur til þess fallnar að reikna út eða ákvarða verð á vörum innan alþjónustu en fyrirliggjandi kostnaðarlíkan ÍSP. Nauðsynlegt er hins vegar eins og áður sagði að núverandi kostnaðarlíkan verði uppfært og endurskoðað miðað við þær breytingar sem orðið hafa í starfsumhverfi ÍSP. Í ákvörðun PFS nr. 1/2021 var einnig vikið að nauðsyn þess að ÍSP endurskoði kostnaðarlíkan félagsins, sbr. umfjöllun í málsgrein 174 í ákvörðuninni.

(88) Samkvæmt 7. mgr. 17 gr. er PFS fengin heimild til að leggja fyrir alþjónustuveitanda að gera úrbætur á gjaldskrá innan alþjónustu ef stofnunin telur að gjaldskráin uppfylli ekki þær reglur sem fram koma í 17. gr. laga um pósthjónustu. Í köflunum hér að ofan er gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem líta þarf til við slíka kröfu eftirlitsaðila og samspili þeirra á milli.

(89) Með vísun til alls ofangreinds er því lagt fyrir ÍSP að gera þær breytingar sem í ákvörðunarorðum segir.

(90) Birting þessarar ákvörðunar, ásamt tilvísunum í viðeigandi gögn, byggir m.a. á 4. mgr. 18. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019, en þar kemur fram að breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu ásamt rökstuðningi skulu birtar á vefsíðu Póst- og fjarskiptastofnunar.

Ákvörðunarorð

1. Núgildandi gjaldskrá Íslandspósts ohf. fyrir pakka innan alþjónustu upp að 10 kg. er í samræmi við 2., sbr. 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019.
2. Með stoð í 7. mgr. 17. gr. laga um pósthjónustu nr. 98/2019 gerir Póst- og fjarskiptastofnun eftirfarandi kröfur:
 - a) Að Íslandspóstur ohf. endurskoði skiptingu og úthlutun kostnaðar í kostnaðarlíkani félagsins, sbr. umfjöllun í ákvörðun þessari. Endurmatinu skal vera lokið fyrir 1. september 2021.
 - b) Breytingar á gjaldskrá, fyrir pakka innan alþjónustu, samkvæmt 4. gr. laga nr. 76/2021 skal vera lokið sem fyrst, sbr. umfjöllun í kafla 5.4. eða eigi síðar en 1. nóvember 2021, sbr. 13. gr. laga nr. 76/2021.
3. 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, 30. júní 2021

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson