



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 29/2010 **um pósthjónustu í Æðey og Vigur, afhending póstsendinga**

I.

Erindið

1.

Með bréfi, dags 20. apríl 2010, óskaði Íslandspóstur eftir leyfi Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) til að breyta fyrirkomulagi útburðar í Æðey og Vigur á þann veg að íbúar sæktu sinn eigin póst á þjónustupósthús (Ísafjörð eða Súðavík). Jafnframt var óskað eftir ákvörðun PFS þess efnis hvort Íslandspósti bæri skylda til að semja við íbúa um sérstakar greiðslur vegna þess pósts sem berst til þeirra.

Í erindi Íslandspósts kemur m.a. fram að fyrirtækið hafi undanfarin ár dreift pósti til eyjanna með því að nota áætlunarferðir Vegagerðarinnar tvisvar í viku. Þann 1. apríl s.l. hafi Vegagerðin breytt því fyrirkomulagi að láta verktaka sjá um þessar áætlunarferðir og hafi Íslandspóstur frétt af því fyrir örfáum dögum. Í framhaldinu hafi verið haft samband við Vegagerðina þar sem eftirfarandi svar hafi fengist: „*Samningur við {...} rann út þann 31. mars. Það var ákveðið að framlengja hann ekki heldur var samið við aðilana í Vigur og Æðey um greiðslu fyrir að sjá um flutninga sjálfir eftir þörfum*“

Með hliðsjón af þessum breytingum telur Íslandspóstur að fyrirtækið geti ekki borið út póst reglulega tvisvar í viku eins og gert hefur verið og óskaði eftir að fyrirkomulagi útburðar yrði breytt.

Þá upplýsti Íslandspóstur jafnframt að haft hafi verið samband við fyrirtækið af ábúanda í Æðey þar sem óskað var eftir greiðslum fyrir að sækja sinn eigin póst. Telur fyrirtækið að því beri ekki skylda til að inna af hendi greiðslur og vísar í því sambandi til ákvörðunar PFS, dags. 29. maí 2006 frá 2006 (Hvalsey), þar sem aðstæður séu sambærilegar og í því máli.

Upplýst er af hálfu Íslandspósts að fyrirtækið hafi notfært sér þær ferðir sem eru í boði, þar sem það þykir hagkvæmt s.s. í Flatey, Skáleyjum, Mjóafirði og hingað til í Æðey og Vigur og greitt fyrir það eðlilegt gjald skv. umfangi. Það sem reglulegar ferðir eru nú fallnar niður lítur fyrirtækið svo á að í raun sé ekkert vegasamband við staðinn né reglulegar áætlunarferðir. Bendir fyrirtækið á að það sé ekki sitt hlutverk að koma upp slíkri samgönguleið sem væri eingöngu ætlað til að dreifa pósti til íbúa eyjanna. Slíkt yrði alltof kostnaðarsamt og myndi einungis leiða til kostnaðarauka fyrir aðra notendur. Vegagerðin hafi nú samið við sitthvorn

aðilann um greiðslur til að sjá um flutninga á eigin vegum á þeim tíma sem þeim hentar. Telur Íslandspóstur að væntanlega sé innifalið í því að sækja allan þann varning sem nauðsynlegur er til búsetu sem og aðra þjónustu eftir þörfum. Íbúar fái greitt fyrir að fara í land og sækja sér þjónustu og því ekkert óeðlilegt við það að íbúar sækja einnig þjónustu til Íslandspósts.

Í lok erindisins vísaði Íslandspóstur á 14. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, þar sem vikið er að því með hvaða hætti afhenda má sendingu til viðtakanda:

- a) Með því að hún er sótt á afgreiðslustað póstrekkanda;
- b) Með útburði til viðtakanda eftir því sem pósthöfundur segir til um;
- c) Með því að láta hana í pósthólf, sem viðtakandi tekur á leigu á afgreiðslustöðum

Vísar fyrirtækið til afhendingar samkvæmt liðum a og b sem íbúum stendur til boða og taldi fyrirtækið að með því sé skilyrðum um afhendingu póstsendinga fullnægt.

2.

Með bréfi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, dags. 3. maí 2010, var Póst- og fjarskiptastofnun framsent með vísun til 2. mgr. 7. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, erindi Jónasar Helgasonar, Æðey, til samgönguráðuneytisins þar sem samskiptum íbúa við Íslandspósts vegna þeirra breytinga sem boðaðar voru af hálfu Íslandspósts er lýst.

II.

Málsmeðferð

1.

Með bréfi, dags. 4. maí 2010, var erindi Íslandspósts sent ábúendum að Vigur og Æðey og þeim gefinn kostur á að koma að sínum sjónarmiðum. Jafnframt var tilkynnt að erindi Jónasar Helgasonar til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins hefði verið sameinað erindi Íslandspósts.

2.

Athugasemdir ábúenda að Vigri bárust með bréfi, dags. 5. júní 2010. Í þeim er m.a. vikið að því að helstu rök Íslandspósts fyrir því að hætta að dreifa pósti í Vigur, sé að ekki séu farnar reglulegar ferðir í eyjuna og landfræðilegar aðstæður. Bendir ábúandi á að þó að Vegagerðin skipti um flutningsaðila og styrki færri ferðir, sé ekki þar með sagt að ferðum fækki, t.d. hafi verið farnar 15 ferðir í apríl og 28 í maí. Ekki sé vandamál að hafa þær reglulega t.d. á þriðjudögum og föstudögum eins og verið hefur. Þá benda ábúendur á að landfræðilegar aðstæður hafi ekkert breyst.

Hvað varðaði pósthjónustu á svæðinu þá tóku ábúendur fram að pósti sé dreift í Ísafjarðardjúpi þrisvar í viku en tvisvar í eyjarnar og sé það vel ásættanlegt. Óskiljanlegt sé af hverju Íslandspóstur vilji ekki lengur bera kostnað eða rækja skyldur við dreifingu í eyjarnar. Í samningi Vegagerðarinnar við fyrri rekstaraðila sé ekkert minnst á pósthjónung né sé minnst á hann í nýgerðum samningi um flutninga við ábúendur. Eina breytingin sé að skipt hafi verið um flutningsaðila. Telur ábúandi að vel ásættanleg lausn fyrir báða aðila sé að póstur sé sóttur tvisvar í viku, t.d. þriðjudaga og fimmtudaga og fyrir það greiði Íslandspóstur svipað og verktökum hefur verið greitt fyrir.

Athugasemdir ábúenda að Æðey bárust með bréfi, dags. 12. júní 2010. Í þeim er m.a. bent á að eina breytingin sem orðið hefur á samgöngum til eyjanna sé sú að ferðum hafi verið fækkað um 30% eins og á öðrum leiðum sem Vegagerðin fjármagnar. Þá er því mótmælt að engar samgöngur séu í eyjarnar sem og að samanburði Íslandspósts við Hvalseyjarmálið þar

sem engar samgöngur séu út í Hvalsey. Ef íbúar Æðeyjar þyrftu að sækja sinn eigin póst þá væri um akstur upp á 215 km að ræða aðra leiðina. Þá kom einnig fram að 4 væru með lögheimili í Æðey auk þess væru yfirleitt 2 til 4 með tímabundna búsetu yfir árið.

Í athugasemdum er bent á að fram komi í erindi Íslandspósts að fyrirtækið notfæri sér þær ferðir sem í boði eru til að dreifa pósti og nefnt sem dæmi ferðir í Flatey, Skáleyjar og til Mjóafjarðar, þetta fyrirkomulag falli að öllu leyti að þörfum Æðeyjar og Vigur, en í gildi sé samningur um samgöngur við eyjarnar. Aldrei hafi staðið til að gera neinar aukakröfur um greiðslur umfram það sem áður var í gildi.

Þá mótmæla ábúendur því sérstaklega að með því að bjóða upp á afhendingu samkvæmt leið a og c sé fyrirtækið að uppfylla skilyrði laga um afhendingu póstsendinga.

3.

Með tölvupósti Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 14. júní 2010 var Íslandspósti gefinn kostur á að koma með athugasemdir við sjónarmið íbúa. Athugasemdirnar bárust með bréfi, dags. 16. júní 2010. Í þeim leggur fyrirtækið áherslu á að það starfi eftir lögum og reglugerðum á sviði pósthjónustu, ljóst sé af þeim að fyrirtækið þurfi ekki að dreifa til aðila sem eru utan vegasambands. Þá er og bent á að ekki sé um reglubundnar áætlunarferðir til Æðeyjar og Vigurs eins og verið hafði, heldur fái ábúendur greitt fyrir að koma sér til og frá eyjunum eftir þörfum í því skyni að sækja í land nauðsynjar. Telur fyrirtækið að óeðlilegt sé að íbúar sem fá nú þegar greiðslur til að sækja sér þjónustu upp á land þegar þeim hentar eigi rétt á greiðslum frá Íslandspósti til að sækja sinn eigin póst. Varðandi það sjónarmið ábúenda að íbúar Hvalseyja fái ekki greiðslur frá Vegagerðinni til að sigla í land, þá geti fyrirtækið ekki útskýrt af hverju íbúar Hvalseyja njóti ekki samskonar styrkja og ábúendur í Vigur og Æðey. Að öðru leyti telur Íslandspóstur ekki ástæðu til að tjá sig frekar og vísar í framkomu erindi til PFS.

III.

Forsendur og niðurstaða

1.

Íslandspóstur hf. er opinbert hlutafélag að fullu í eigu íslenska ríkisins. Í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002, reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003 og í rekstrarleyfi Íslandspósts, dags. 3. desember 2007, er skyldum fyrirtækisins að því er varðar pósthjónustu og gæðum hennar lýst. Á sama hátt og talað er um skyldur Íslandspósts mætti einnig tala um réttindi notenda, þ.e. skyldur Íslandspósts eru um leið réttindi notenda þegar kemur að útfærslu þeirrar þjónustu sem landsmenn eiga rétt á.

Markmið laga um pósthjónustu er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um land allt og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, sbr. 2. gr. laganna.

Í 6. gr. lagana er jafnframt kveðið á um að íslenska ríkið eigi að tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði og kveðið á um að öllum notendum sem búa við sambærilega aðstæður sé boðin eins þjónusta.

Þá eru ýmsar kröfur í lögnum um þjónustu og gæði, s.s. tæming móttökustaða a.m.k. einu sinni hvern virkan dag, sbr. 20. gr., útburð alla virka daga, nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt, sbr. 21. gr. og ýmsar reglur um pósthjónustu er varða t.d. frágang sendinga, frímerki, dagstimplun og hvernig standa eigi að afhendingu póstsendinga að hálfu rekstrarleyfishafa, sbr. 31. gr. laganna.

Í reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, er síðan nánari útlistun á þeim skyldum sem alþjónustuhafi ber. Í 2. gr. reglugerðarinnar er markmiði reglugerðarinnar lýst á eftirfarandi hátt: „*Marmið reglugerðar um alþjónustu er að tryggja landsmönnum án mismununar, greiðan aðgang að pósthjónustu, einkum með því að kveða á um lágmarksfjölda afgreiðslustaða, setja skilyrði um söfnun og móttöku pósts, útburð og skilgreina gæðakröfur innan alþjónustu*“ Í 3. gr. reglugerðarinnar er einnig kveðið á um á sama hátt og í 6. gr. laganna að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður standi til boða samskonar þjónusta. Um útburð póstsendinga og undanþágur frá útburði eru settar nánari reglur í 10. gr. reglugerðarinnar og um staðsetningu bréfa í 16. gr.

Skyldur alþjónustuveitanda, í þessu tilviki Íslandspósts, afmarkast þannig af ofangreindum réttarheimildum og skýringu þeirra í hverju einstöku tilfalli. Þau deilumál sem komið hafa til kasta Póst- og fjarskiptastofnunar snúa flest að þjónustu Íslandspósts í dreifbýli, t.d. færri dreifingardagar, sbr. ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 5 og 6/2008, sbr. úrskurðir úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 3 og 4/2008. Þá hafa einnig risið álitamál og kærur í tengslum við lokun afgreiðslustaða fyrir pósthjónustu, sbr. ákvarðanir PFS nr. 24/2007, 15/2009 og 23/2010. Einnig hefur verið uppi ágreiningu um hvernig túlka beri 16. gr. reglugerðar um alþjónustu er varðar þau viðmiðunarmörk sem fyrirtækið getur lagt til grundvallar varðandi staðsetningu bréfa í dreifbýli, sbr. ákvörðun nr. 4/2009.

Almennt má segja að með lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 sem og í reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, sé Íslandspósti veitt nokkurt svigrúm til að móta þjónustu fyrirtækisins innan ákveðinna marka. Sú vísiregla er gefin í b.- lið 2. mgr. 6. gr. laganna „*að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta*“. Í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 11/2006, komst nefndin svo að orði: „*Íslenskir landshættir gera það að verkum að erfiðara er að þjónusta suma hópa en aðra og gert er ráð fyrir að landfræðilegar aðstæður geti haft áhrif á þá þjónustu sem rekstrarleyfishöfum er skylt að veita.*“ Tilvitnað orðalag verður ekki skýrt á annan hátt en að þær aðstæður geta verið uppi í einstökum tilvikum að Íslandspóstur verði ekki skyldaður að óbreyttum lögum til að veita fulla þjónustu óháð aðstæðum í hverju tilviki fyrir sig. Í úrskurði nefndarinnar nr. 7/2008, um lokun afgreiðslustaðar að Laugum var m.a. vikið að því að það væri varla réttlætandi út frá viðskiptalegu sjónarmiði að halda rekstri áfram í óbreyttri mynd.

2.

Í því máli sem hér er til úrlausnar gerir Íslandspóstur í fyrsta lagi þá kröfu að íbúar eyjanna sæki sinn eigin póst og vísar fyrirtækið m.a. til 14. gr. reglugerðar um alþjónustu sem og þess að engar reglulegar áætlunarferðir séu til eyjanna. Í öðru lagi er óskað ákvörðunar PFS um hvort Íslandspósti beri skylda til að semja við íbúa um sérstakar greiðslur vegna pósts sem berst til þeirra.

Sjónarmið íbúa eru einkum þau að þeir telja að Íslandspósti sé skylt að afhenta póstsendingar í eyjunum sjálfum og að skyldur Íslandspósts ljúki þá fyrst. Vísa þeir einnig til þess samnings um samgöngustyrk sem þeir hafa gert við Vegagerðina um flutning á vörum og fólki eftir þörfum og að engum vandkvæðum sé bundið að laga þær ferðir að þörfum Íslandspósts. Þá benda þeir einnig á að Íslandspóstur hafi greitt þeim aðila sem sá um áætlunarferðir út í eyjarnar fyrir flutning á pósti. Telja ábúendur því að Íslandspósti beri skylda til að greiða þeim fyrir að nálgast þær póstsendingar sem berast til eyjanna.

Óumdeild er að Íslandspóstur hefur ekki yfir að ráða bátum til að koma póstsendingum til skila út í eyjar. Í 25. gr. laga um pósthjónustu er kveðið á um það að hver sem heldur uppi reglubundnum flutningum innanlands eða til útlanda sé skyldugur til ef þess er óskað að flytja póstsendingar rekstrarleyfishafa milli staða enda komi eðlileg greiðsla fyrir. Í málinu liggur fyrir að ábúendur hafa gert samning við Vegagerðina um flutning á vörum og þjónustu. Af orðalagi sammingsins má ráða að ekki sé um reglulegar ferðir að ræða heldur hafa íbúar sjálfðæmi um hvenær og hvort þeir fari þær ferðir sem samgöngustyrkurinn tekur til. Verður slíkum samningi, sem er í höndum íbúa sjálfra og með engum kvöðum um reglubundna flutninga ekki jafnað til ferða sem farnar eru fyrir tilstuðlan opinberra aðila í þeim tilgangi að halda uppi reglubundnum samgöngum, þ.m.t. flutningi, sem öllum stendur til boða. Því verður ekki litið svo á að um vegasamband sé að ræða til eyjanna sem Íslandspósti er skylt að nýta sér og m.a. lagt er til grundvallar í 16. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, varðandi staðsetningu bréfastakassa. Með tilliti til þessa verður því heldur ekki talið að ábúendur eigi rétt á greiðslu á grundvelli 25. gr. laga um pósthjónustu fyrir að sækja þær póstsendingar sem berast til þeirra sjálfra.

Með ákvörðun PFS, dags. 29. maí 2006 var því slegið föstu af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar að Íslandspósti bæri ekki skylda til að greiða ábúendum í Hvalseyjum fyrir að sækja sinn eigin póst í bréfastakassa sem staðsettur var við bryggju sem ábúandinn notaði í landi. Ákvörðun PFS var staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 11/2006. Með vísun til þessa úrskurðar verður ekki talið að ábúendur í Æðey og Vigur eigi rétt á því að Íslandspóstur greiði þeim sérstaklega fyrir að nálgast þann póst sem stílaður er til íbúa eyjanna.

Vegagerðin annast þátt ríkisins í samgöngumálum undir yfirstjórn samgönguráðherra, sbr. vegalög nr. 80/2007. Markmiði laganna er svo lýst í 1. gr.: „*Markmið laga þessara er að setja reglur um vegi og veghald sem stuðla að greiðum og öruggum samgöngum.*“

Eins og fram hefur komið þá gerði Vegagerðin samninga við íbúa Æðey og Vigur um samgöngustyrki vegna ferða til og frá eyjunum. Í samningum við ábúendur er kveðið á um að verktaki skuli annast flutningi á fólki og vörum til og frá eyjunum þegar þörf er á og greiðir Vegagerðin fast gjald á mánuði fyrir framangreinda flutninga. Þó að póstsendinga sé ekki getið sérstaklega í þeim verksamningi um samgöngustyrk sem í gildi er á milli ábúenda að Vigri og Æðey við Vegagerðina verður að álíta að tilgangur sammingsins sé fyrst og fremst sá að íbúar geti sótt sér þjónustu upp á land sem eðli málsins samkvæmt stendur ekki til boða í eyjunum sjálfum, s.s. heilbrigðisþjónustu, verslun og aðra opinbera þjónustu sem hinn almenni borgari á rétt á. Að mati PFS ætti það að vera viðurhlutalítið fyrir ábúendur að nálgast þær póstsendingar sem til þeirra berast í tengslum við aðrar þær ferðir sem íbúar telja nauðsynlegar vegna búsetu þeirra í eyjunum. Er þá einnig horft til þess að lög um pósthjónustu sem og reglugerð um alþjónustu verða ekki skýrð á þann hátt að móttakendur póstsendinga eigi undir öllum kringumstæðum rétt til þess að Íslandspóstur fari með póstsendingar alla leið „*heim að dyrum*“. eins og ábúendur krefjast. Telja verður að ábúð út í þeim eyjum sem hér eru til umfjöllunar falli undir slík markatilvik.

Í samræmi við 16. gr. reglugerðar um alþjónustu, sbr. ákvörðun PFS, dags. 29. maí 2006 (afhending póstsendinga í Hvalseyjar) og úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 11/2006 skal Íslandspóstur koma fyrir bréfastakassum í landi. Með tilliti til aðstæðna er slík staðsetning eðlileg og telst póstur afhentur þegar hann er kominn í bréfastakassann, í samræmi við ákvæði 31. gr. laga nr. 19/2002. Ef ábúendur kjósa annan afhendingarmáta í landi en bréfastakassa, sbr. t.d. a eða c liður 2. mgr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu er það einnig heimilt að undangenginni tilkynningu þar um til Íslandspósts.

Ákvörðunarorð

Íslandspóstur ber ekki skylda skv. lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 né reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003 til að semja við ábúendur í Æðey og Vigur um sérstakar greiðslur fyrir flutning á póstsendingum, sem berst til ábúenda, frá landi og út í eyjarnar.

Íslandspóstur skal koma fyrir bréfaöksum til móttöku póstsendinga í landi eða semja við ábúendur í Æðey og Vigur um annan afhendingarmáta í landi, sbr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, sbr. 3. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

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.

Reykjavík, 6. október 2010

Björn Geirsson (f.h. forstjóra)

Friðrik Pétursson