



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

### Ákvörðun nr. 6/2008

#### Erindi Íslandspósts hf. um fækkun dreifingardaga út frá Patreksfirði

##### I

##### Erindið

Með bréfi, dags. 28. september 2007, óskaði Íslandspóstur hf. eftir því við Póst- og fjarskiptastofnun að stofnunin gæfi leyfi fyrir því að dreifingardögum yrði fækkað úr fimm í þrjá til bæja út frá Patreksfirði um fyrrverandi Barðastranda og Rauðasandshrepp.

Röksemdir Íslandspósts voru m.a. eftirfarandi:

##### *Kostnaðarsöm dreifileið.*

Í erindi Íslandspósts kemur fram að meðaldreifingarkostnaður á öll heimili í sveitum landsins sé um 50.000 kr. á ári. Kostnaður við að dreifa pósti á þá bæi sem umsóknin tekur til sé hins vegar fimmfalt hærri. Ef farið verður í þriggja daga þjónustu mun kostnaður eftir sem áður verða rúmlega 2 sinnum meðaltalið.

##### *Fáir íbúar og fólksfækkun*

Íbúum á póstnúmerasvæði 451 hafi fækkað skv. íbúatölum frá Hagstofunni um 40% á árunum 1997 til 2006 og útlit sé fyrir áframhaldandi fækkun.

##### *Fækkun bréfa og aukin rafræn þjónusta*

Almennum bréfum hafi fækkað og tæknivæðing á síðustu árum (tölvupóstur, netbankar) sem og bætтар samgöngur hafi leitt til þess að mikilvægi bréfsins sem samskiptamáta hafi minnkað mikið á undanförunum árum. Þá bendir Íslandspóstur á að almenn bréf séu í fæstum tilfellum viðkvæm fyrir tíma.

##### *Umhverfisvernd*

Íslandspóstur sé umhverfisvænt fyrirtæki og viðurkenni mikilvægi þess að draga úr hvers konar mengun telur fyrirtækið það skyldu sína að fylgja því verkefni. Á síðasta ári hafi 87

landpóstar á vegum Íslandspósts ekið yfir 3,5 milljón kílómetra eða að meðaltali 13.570 km hvern virkan dag.

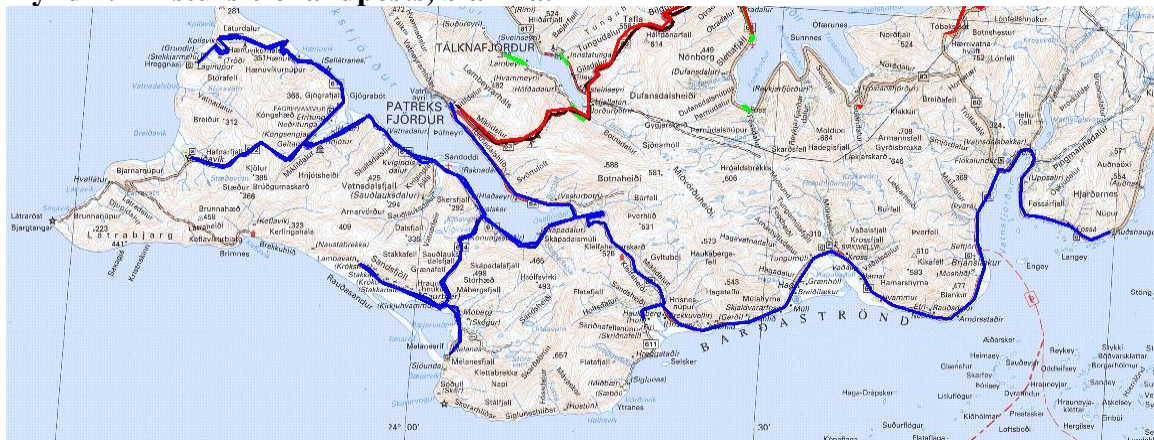
### *Krafa um hagkvæmni*

Þá telur Íslandspóstur að fyrirtækið eigi erfitt með að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu ef fyrirtækinu verður gert að halda áfram að bjóða upp á fimm daga þjónustu til staða þar sem í senn er fámenni, dreifð byggð, landfræðilegir erfiðleikar og hár kostnaður. Kostnaður við að þjónusta heimili í sveitum megi ekki verða óeðlilega hár enda muni það einungis leiða til kostnaðarhækkana fyrir aðra notendur þjónustunnar.

### *Bæir sem fá þjónustu frá Patreksfirði*

Með beiðni fyrirtækisins fylgdi neðangreint kort sem sýnir landpóstaleiðina frá Patreksfirði, um fyrrverandi Barðastranda og Rauðasandshrepp. Á þessari leið séu 37 bæir og 33 viðkomustaðir.

### **Mynd 1. Akstursleið landpósts, blá lína.**



Fram kemur í beiðni Íslandspósts að leiðin sé að stærstum hluta ómalbikuð og fara verði yfir 4 erfiða fjallvegi. Snjómokstur sé stopull stærstan hluta leiðarinnar t.d. sé heiðin yfir Rauðasand og yfir á Breiðavík ekki á mokstursáætlun. Vegurinn út Patreksfjörð og að Hænavík og Hreggnasa sé einungis mokuð 2 sinnum í viku. Svæðið sé viðamikilið og fámennt, vegir slæmir og því sé dýrt að aka þessa leið daglega, en alls séu það 323 km sem eknir séu daglega.

## **II Málsmeðferð**

1

Með bréfum, dags. 3 og 4. október 2007, var öllum þeim bæjum (alls 37) sem umsókn Íslandspósts hf. tekur til gefin kostur á að koma að athugasemdum við erindið.

Athugasemdir bárust frá þremur aðilum. Allir lýstu yfir andstöðu við það að tíðni ferða yrði færð úr fimm daga þjónustu í þrjú daga þjónustu. Bent var m.a. á að vegir hefðu batnað og malbikaður vegur væri frá Patreksfirði og alla Barðaströndina sem næði í Vatnsfjörð. Einn fjallvegur sé á þessari leið, Kleifarheiði: Leiðin sé 61 km og 22 bæir. Kleifarheiðinni sé haldið akfærri alla daga vikunnar bæði fyrir skólaakstur og alla aðra

þjónustu. Varðandi þjónustuna þá var bent á að hafi verið ástæða til að fjölga dreifingardögum á sínum tíma þá sé engin ástæða til að fækka þeim nú. Í því sambandi skipti ekki máli hvort fólki hafi fækkað á svæðinu þeir sem eftir eru þurfi á sömu þjónustu að halda og áður. Hvað varðaði umhverfissjónarmið Íslandspóstis þá kom fram að fækkun dreifingardaga úr fimm í þrjá skipti harla litlu máli.

2

Með bréfi, dags. 1. nóvember 2007, var Íslandspósti boðið að skila inn athugasemdum um þær umsagnir sem borist höfðu.

Umsögn Íslandspóstis hf., barst með bréfi, dags 13. nóvember 2007. Í umsögninni bendir fyrirtækið á að kostnaður við landpóstakerfið sé mjög hár og hafi vaxið á undanförunum árum, fyrir nokkrum árum hafi verið tekin sú ákvörðun að bjóða íbúum í sveitum landsins upp á fimm daga þjónustu í stað þriggja áður. Með lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 hafi verið lögfest að alþjónustuaðili skuli veita fimm daga þjónustu allsstaðar á landinu nema þar sem kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindri slíkt.

Rúmu ári eftir að lögin tóku gildi hafi verið gefin út reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, þar sem settar höfðu verið nánari skilgreiningar um framkvæmd laganna. Á þeim tímapunkti hafði Íslandspóstur þegar sett fjölmennustu sveitirnar í fimm daga þjónustu og tímasett áætlun verið lögð fram um aðrar sveitir. Í reglugerðinni hafi verið boðið upp á undanþáguleið frá fimm daga þjónustu og nánar útlistað hvað teldist vera “kringumstæður og landfræðilegar aðstæður” Íslandspóstur hafi að mjög litlu leyti nýtt sér þessar undanþáguákvæði.

Breyting úr þriggja daga þjónustu yfir í fimm daga þjónustu hafi verið metnaðarfull og jafnframt kostnaðarsöm. Sá kostnaðarauki sem fallið hafi á Íslandspóstis hafi orðið hærrí en reiknað hafi verið með. Telur Íslandspóstur að í dag sé hægt að halda því fram að þessi ákvörðun hafi verið tekin á hæpnum forsendum þar sem fyrirséð hafi verið að almennum bréfaþósti myndi fækka á næstu árum sem og íbúum í sveitum einnig hafi verið fyrirséð að rafræn þjónusta ykist. Þetta þýði einfaldlega að færri bréf koma til pósthagningar sem þýði minni tekjur fyrir fyrirtækið. Þá benti fyrirtækið á að flest bréf sem berist séu reikningar og yfirlit sem send eru tímanlega af fyrirtækjum. Einnig bjóði bankar og þjónustuaðilar upp á beingreiðslur. Vegna þessa hafi fyrirtækið óskað eftir að fækka dreifingardögum á svæðum sem eru fámenn og kostnaðarsöm.

Íslandspóstur tekur undir þau sjónarmið sem fram hafi komið frá íbúum Barðastrandar um að vegir séu góðir og mokstur daglega. Landpóstaleiðin sé hins vegar miklu lengri í heildina og að ekki sé ætlunin að skipta leiðinni upp. Slíkt myndi einungis leiða til meiri óhagkvæmni. Um fækkun ferða og áhrif þess á umhverfið þá muni það skipta óverulegu máli hvað varðar þessa einstöku leið. Hins vegar sé fyrirséð að óskað verði eftir sömu breytingum á fleiri stöðum á landinu sem muni hafa meiri áhrif.

Að lokum bendir fyrirtækið á að fjöldi dreifingardaga hafi engin áhrif á fjölda bréfa, þ.a.l. sé hreinlega ekki skynsamlegt að dreifa pósti fimm daga vikunnar í svo fámenna sveit.

3

Einungis sé hægt að réttlæta fimm daga þjónustu í sveitum þar sem þéttleiki sé mikill og viðkomustaðir margir.

### III Niðurstaða

1

#### *Lög um pósthjónustu nr. 19/2002*

Ákvæði um skyldu til að bera út póst til landsmanna alla virka daga kom fyrst í íslenska löggjöf við gildistöku núgildandi laga um pósthjónustu nr. 19/2002. Fyrir þann tíma var það í raun rekstrarleg ákvörðun hjá Íslandspósti hve oft pósti var dreift í dreifbýli<sup>1</sup>. Við val á fjölda dreifingardaga var stuðst við sjónarmið eins og magn sendinga, þéttleika byggðar, hvort heimili eru afskekkt og kostnað við dreifingu.

Lög um pósthjónustu eiga uppruna sinn m.a. að rekja til tilskipunar 97/67/EB,<sup>2</sup> sem tekin hefur verið inn í EES samninginn, sjá nánar kafla III 2.

Samkvæmt 21. gr. laganna, skal Póst- og fjarskiptastofnun tryggja að alls staðar á landinu sé alla virka daga borinn út póstur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu nema kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindri slíkt.

Þá hefur samgönguráðherra sett reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, þar sem nánar er kveðið á um réttindi og skyldur neytenda og Íslandspósts sem og hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar. Í 10. gr. er fjallað um útburð á póstsendingum ásamt því að hugtökin kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hafa verið skýrð nánar, en ákvæðið hljóðar svo:

*„Rekstrarleyfishafi, sem fengið hefur leyfi til að starfrækja pósthjónustu sem fellur undir alþjónustu og á hafa verið lagðar kvaðir samkvæmt rekstrarleyfi um að veita alþjónustu á landinu eða á ákveðnu svæði, skal bera út póst alla virka daga til heimila og fyrirtækja á landinu öllu eða á viðkomandi svæði eftir því sem við á.*

*Telji rekstrarleyfishafi að kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður valdi því að útburður pósts alla virka daga sé verulegum erfiðleikum bundinn á tilteknum stöðum er honum heimilt að senda Póst- og fjarskiptastofnun rökstudda umsókn um undanþágu frá ákvæðum 1. mgr. Við mat sitt á umsókninni skal Póst- og fjarskiptastofnun taka tillit til annars vegar mikilvægi pósthjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga og hins vegar erfiðleika og kostnað við útburð, svo sem vegna fjarlægðar eða lélegs vegasambands. Ekki er skylda til að bera út póst í sumarhús eða á svæðum sem teljast til hálendis.“*

Meginreglan samkvæmt ofangreindum réttarheimildum er sú að skylda Íslandspósts nær til þess að bera út póst til allra heimila og fyrirtækja alls staðar á landinu. Á sama hátt er það réttur móttakanda að fá bornar út til sín póstsendingar á hverjum degi. Þessi meginregla er hins vegar ekki án undantekninga. Þannig er skýrt kveðið á um að hægt sé að takmarka þennan rétt móttakanda og að Póst- og fjarskiptastofnun geti veitt

<sup>1</sup> Í þéttbýli hefur verið 5 daga dreifing í mörg ár.

<sup>2</sup> Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 97/67/EB frá 15. desember 1997 um sameiginlegar reglur varðandi þróun innri markaðar bandalagsins á sviði pósthjónustu og umbætur á þeirri þjónustu.

rekstrarleyfishafa undanþágu frá skyldu til að bera út póst alla virka daga á tilteknum stöðum.

2

*Ákvæði tilskipunar 97/67/EB um pósthjónustu*

Löggjöf á sviði pósthjónustu hér á landi á rót að rekja til EES- samningsins og þeirrar skyldu íslenska ríkisins að innleiða inn í íslenska löggjöf þær tilskipanir sem teknar eru inn í samninginn. Á sviði pósthjónustu er í gildi tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 97/67/EB frá 15. desember 1997 um sameiginlegar reglur varðandi þróun innri markaðar bandalagsins á sviði pósthjónustu og umbætur á þeirri þjónustu. Þessar tilskipun hefur verið breytt með tilskipun 2002/39/EB frá 10. júní 2002. Báðar þessar tilskipanir hafa verið innleiddar í íslenskan rétt.

Í 12. tl. inngangsorða segir eftirfarandi:

*„Markmiðið með altækri (alþjónusta insk. PFS) þjónustu er að veita öllum notendum greiðan aðgang að póstdreifkerfinu, einkum með því að veita aðgang að nægilega mörgum afgreiðslustöðvum og með því að tryggja viðunandi skilyrði að því er varðar tíðni uppsöfnunar og afhendingar. Altæk þjónusta verður að uppfylla þá grundvallarþörf að tryggja samfellda starfsemi en jafnframt þarf að vera unnt að laga hana að þörfum neytenda og tryggja þeim sanngjarna meðferð án mismununar.“*

Í 3. tl. 3. gr.<sup>3</sup> tilskipunarinnar er fjallað um skyldur alþjónustuveitanda þegar kemur að útburði póstsendinga innan alþjónustu. Þar segir:

*“Þau skulu gera ráðstafanir til að sjá til þess að veitendur altækrar þjónustu tryggi að á hverjum virkum degi og eigi sjaldnar en fimm daga í viku, nema við kringumstæður eða landfræðileg skilyrði sem innlend stjórnsýsluþjónvöld telja sérstök, fari fram að minnsta kosti:*

*— ein uppsöfnun,*

*— ein afhending til heimilis eða athafnasvæðis allra einstaklinga og lögpersóna eða, í undantekningartilvikum, við skilyrði sem innlenda stjórnsýsluþjónvaldið ákveður, ein afhending til hentugs staðar.”*

Meginreglan hér, eins og í lögum um pósthjónustu, er að alþjónustuveitandi skal bera út póstsendingar innan alþjónustu á hverjum virkum degi. Eftirlitsstjórnvöld geta síðan veitt alþjónustuveitanda undanþágu frá þeirri skyldu að bera út póstsendingar fimm sinnum í viku, ef kringumstæður eða landfræðileg skilyrði sem eftirlitsstjórnvaldið telur sérstök koma í veg fyrir það.

---

<sup>3</sup>They shall take steps to ensure that the universal service provider(s) guarantee(s) every working day and not less than five days a week, save in circumstances or geographical conditions deemed exceptional by the national regulatory authorities, as a minimum:

- one clearance,

- one delivery to the home or premises of every natural or legal person or, by way of derogation, under conditions at the discretion of the national regulatory authority, one delivery to appropriate installations.

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar er nauðsynlegt að höfð sé hliðsjón af ofangreindu ákvæði tilskipunarinnar, enda viðurkennt lögskýringarsjónarmið að túlka beri landslög í samræmi við þjóðarétt.

### 3

#### *Markmið laga um pósthjónustu*

Í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002, er markmiði laganna lýst svo í 2. gr.

„Markmið laga um pósthjónustu er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um allt land og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu.“

Í ákvörðun úrskurðanefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 11/2006, frá 12. júní 2006, segir nefndin eftirfarandi um 1. gr. laga um pósthjónustu þar sem markmiði laganna er lýst:

„Markmið laga um pósthjónustu er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um allt land og að allir landsmenn hafi aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu. Reglur um alþjónustu sem rekstrarleyfishöfum á sviði pósthjónustu ber að veita öllum landsmönnum miða að því að allir sem búi við sambærilegar aðstæður njóti sömu þjónustu. Íslenskir landshættir gera það að verkum að erfiðara er að þjónusta suma hópa en aðra og gert er ráð fyrir því að landfræðilegar aðstæður geti haft áhrif á þá þjónustu sem rekstrarleyfishöfum er skylt að veita.“

Í ákvörðun nefndarinnar er því þannig slegið föstu að í sumum tilvikum geti landfræðilegar aðstæður haft áhrif á þá þjónustu sem rekstrarleyfishöfum er skylt að veita.

### 4

#### *Gjaldskrár Íslandspósts og kostnaður við þjónustu*

Á Íslandi sem og almennt í Evrópu er sú meginregla í gildi að gjaldskrár innanlands fyrir bréfasendingar, hvort sem er innan einkaréttar eða utan einkaréttar, er sú sama. Þetta þýðir að fundinn er heildarkostnaður, í þessu tilviki Íslandspósts, á rekstri kerfisins, s.s. móttökuhlutanum- (*d. rekstur pósthúsa*), flokkun-, flutningi- (*d. milli landshluta*) og dreifingu pósts (*d. með bréfbera eða landpósti*) Að fengnum þessum kostnaði er reiknað út hvað gjaldskrá þarf að vera há til að hún geti staðið undir þessum kostnaði og fundinn út meðaltalskostnaður, sbr. 4. og 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.<sup>4</sup>

Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti er kostnaður vegna dreifingar póstsendinga á öll heimili í sveitum landsins um 50.000 kr. á ári. Dreifingarkostnaður á þeirri leið sem hér sé um að ræða sé hins vegar um 250.000 á ári á hvert heimili. Kostnaður við dreifingu í þéttbýli er síðan enn minni. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar færi það gegn hagsmunum flestra landsmanna ef litið yrði svo á að ekki ætti að vera hægt að taka mið af þeim kostnaði sem til fellur við dreifingu á einstökum stöðum á landinu.<sup>5</sup> Önnur niðurstaða gæti í sumum tilvikum einungis leitt til óhóflegs kostnaðar fyrir fyrirtækið að

<sup>4</sup> Sjá nánar ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 27/2007.

<sup>5</sup> Í fjarskiptum hafa verið sett ákveðin viðmiðunarmörk varðandi kostnað á hverja tengingu, sjá nánar ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 25/2007, einkum kafla 3.

Því er varðar dreifingu póstsendinga til einstakra aðila eða aðra þá þjónustu sem fyrirtækinu er skylt að veita undir merkjum alþjónustu. Afleiðingin yrði sú að þjónusta Íslandspóstis yrði almennt dýrari og gæti í vaxandi mæli leitt til hækkunar á gjaldskrá.

## 5

### *Sjónarmið íbúa*

Póst- og fjarskiptastofnun ber samkvæmt 2. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu við mat á umsókn rekstrarleyfishafa um fækkun dreifingardaga einnig að taka mið af mikilvægi póstpjónustu fyrir þá aðila sem fækkun dreifingardaga myndi ná til. Hvorki lög um póstpjónustu né reglugerðin afmarka hins vegar nánar hvaða sjónarmið Póst- og fjarskiptastofnun skal leggja til grundvallar þegar hagsmunir íbúa eru metnir við ákvörðunartöku um fækkun dreifingardaga.

Í þeim athugasemdum sem bárust er m.a. vakin athygli á að vegir hafi batnað og malbikaður vegur væri frá Patreksfirði og alla Barðaströndina sem næði í Vatnsfjörð. Einn fjallvegur sé á þessari leið, Kleifarheiði og að henni sé haldið akfærri alla daga vikunnar bæði fyrir skólaakstur og alla aðra þjónustu. Einnig var nefnt að hafi verið ástæða til að fjölga dreifingardögum á sínum tíma þá væri engin ástæða til að fækka þeim nú auk þess kom fram að ekki skipti máli hvort fólki hafi fækkað á svæðinu þeir sem eftir eru þurfi á sömu þjónustu að halda og áður.

Þó samgöngur eða eftir atvikum samgönguleysi geti verið veigamikil ákvörðunarástæða við mat Póst- og fjarskiptastofnunar á því hvað telst sanngjörn og eðlileg tíðni dreifingar póstsendinga á einhverju tilteknu svæði, sbr. 21. gr. laga um póstpjónustu, sbr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu verður ekki séð að samgöngur á því svæði sem hér er um að ræða hafi slík úrslitaáhrif að þær eigi að leiða til þess að Íslandspósti beri að dreifa póstsendingum alla virka daga.

Þá verður ekki séð að lög um póstpjónustu veiti tryggingu fyrir því, að þjónusta sem einu sinni er komin, á s.s. dreifing alla virka daga, að ekki sé hægt að draga úr henni, komi rekstrarleyfishafi fram með málefnalegar ástæður fyrir þeirri beiðni.

Samkvæmt framansögðu hefur ekkert fram komið í þeim umsögnum sem bárust stofnuninni vegna erindis Íslandspóstis sem leiðir til þess að Íslandspósti verði gert skylt að bera út póstsendingar á þessu svæði alla virka daga.<sup>6</sup>

## 6

### *Niðurstaða*

Það er því niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að ákvæði laga um póstpjónustu, einkum 21. gr., sbr. 10. gr., reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, feli ekki í sér fortakslausa skyldu, á hendur Íslandspósti til að bera út póstsendingar alla virka daga, án tillits til aðstæðna. Þessi niðurstaða sækir einnig stoð í 3.tl. 3. gr. tilskipunar 67/97/EB um póstpjónustu. Einnig verður ekki horft fram hjá þeirri staðreynd að kostnaður við dreifingu á hvert heimili er hér langtum meiri en almennt gerist í dreifbýli. Auk þess

---

<sup>6</sup> Sjá einnig ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 5/2008. Þar sem fjallað er um fleiri sjónarmið íbúa í hliðstæðu máli.

hefur úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, með ákvörðun nr. 11/2006, slegið því föstu að íslenskir landshættir geri það að verkum að erfiðara er að þjónusta suma hópa en aðra. Ef þessi sjónarmið eru metin heildstætt þá vega þau þyngra en hagsmunir viðkomandi íbúa á að fá póstsendingar til sín alla virka daga. Einnig ef tekið er tillit til þess að einungis hluta þeirra póstsendinga sem íbúar fá til sín munu seinka um sem nemur einum degi frá því sem verið hefur, ákveði Íslandspóstur að nýta sér þessa heimild Póst- og fjarskiptastofnunar.

Með vísun til ofangreindra röksemda fellst Póst- og fjarskiptastofnun á beiðni Íslandspósts hf., dags. 28. september 2007, um fækkun dreifingardaga á landpóstaleið sem farin er út frá Patreksfirði.

#### **Ákvörðunarorð**

**Íslandspósti hf. er veitt heimild til að fækka dreifingardögum úr fimm í þrjá á landpóstaleið sem ekin er út frá Patreksfirði, í viðauka er listi yfir þá bæi sem ákvörðunin nær til. Ákvörðun þessi tekur einnig til búsetu á öðrum stöðum sem kann að vera stofnað til á viðkomandi leið.**

**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, 27. febrúar 2008.*

---

Björn Geirsson f.h. forstjóra

---

Friðrik Pétursson