



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 26/2015 Synjun um hækkun á gjaldskrá bréfa innan einkaréttar

I Erindi Íslandspósts

Með bréfi, dags. 24. júlí 2015, sendi Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) inn erindi til Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar (0-50 gr.). Óskaði ÍSP eftir samþykki PFS, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002, á hækkun á þeim gjaldskrá sem tilheyrir einkarétti sem hér segir:

A: hækkar úr 153 kr. í 165 kr.
B: hækkar úr 132 kr. í 145 kr.
AM: hækkar úr 116 kr. í 124 kr.
BM: hækkar úr 96 kr. í 104 kr.

ÍSP áformaði að breytingin tæki gildi frá og með 1. september 2015. Áætlaður tekjuauki frá 1. september til ársloka verði um 100 millj. kr. næði ofangreind hækkun fram að ganga.

Til stuðnings erindi fyrirtækisins um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar vísaði ÍSP í eftirfarandi gögn og skýringar:

1. *Ársreikningur (samstæða) fyrir árið 2014.*
2. *Kostnaðarbókhald fyrir árið 2014.*
3. *Árshlutauppgjör (samstæða) fyrir janúar til mars 2015.*
4. *Útkomuspá ársins (samstæða).*

Í skýringum með útkomuspá ársins sagði ÍSP að tekið hafi verið tillit til nýgerða kjarasamninga, breytinga á fyrri verðhækkunum ársins miðað við upphaflegu áætlunina og þess að ekki er gert ráð fyrir að kostnaðarlækkunar vegna fækkunar dreifingardaga gæti á árinu.

5. *Umfjöllun Íslandspósts um helstu breytingar frá síðasta hækkunarerindi.*

Þann 6. júlí sl. voru undirritaðir kjarasamningar milli ÍSP og Póstmannafélags Íslands og tóku þeir gildi frá og með 1. maí sl. Einnig hafa verið gerðir nýir kjarasamningar við önnur stéttarfélög sem starfsmenn Íslandspósts eiga aðild að. Áætluð kostnaðarhækkun vegna nýrra kjarasamninga nemur um 5,8% eða um 230 millj. kr. en gert hafði verið ráð fyrir um 3,5% launabreytingum vegna kjarasamninga við áætlanagerð ársins.

Á árinu 2016 er svo gert ráð fyrir að áhrif nýgerða kjarasamninga verði um 6,3% hækkun til viðbótar (samtals 12,5%). Á árinu 2017 er gert ráð fyrir 4,6% hækkun til viðbótar (samtals 17,7%) og á árinu 2018 er gert ráð fyrir 3,3% hækkun til viðbótar (samtals 21,6%).

Á árinu 2015 hafi verið gert ráð fyrir um 10% magnminnkun bréfa innan einkaréttar á árinu 2015. Þar sem af er ári er magnminnkun um 5%. Hins vegar virðist samsetning bréfa vera þannig að A-bréfum hefur fækkað hlutfallslega meira en B-bréfum og því er tekjutapið hlutfallslega meira en ráð var fyrir gert.

Þá er tiltekið að ekki er gert ráð fyrir kostnaðarlækkun að fjárhæð 100 millj. vegna fækkunar dreifingardaga sem gert var ráð fyrir í áætlun nái fram að ganga í tæka tíð til að áhrifa þess gæti á árinu. Auk þess lagði ÍSP fram eftirfarandi gögn:

6. *Sérgreindur rekstrarreikningur fyrir árið 2014.*
7. *Sérgreindur rekstrarreikningur fyrir útkomuspá ársins 2015.*
8. *Yfirlit yfir afkomu einstakra þjónustuflokka fyrir árið 2014.*
9. *Yfirlit yfir afkomu einstakra þjónustuflokka fyrir útkomuspá ársins 2015.*
10. *Yfirlit yfir magn og tekjur.*
11. *Spá um magn og tekjuþróun einkaréttar árið 2015.*

Í erindi ÍSP kom fram að unnið væri að innleiðingu þeirra ráðstafana um hagræðingaraðgerðir sem fyrirhugaðar voru á árinu 2015 sem kynntar voru fyrir stofnuninni í erindi félagsins um verðhækkanir sem sent var í desember 2014. Einnig verður væntanlega óhjákvæmilegt að hækka verð vara í samkeppnisrekstri og jafnframt breytingu á fyrirkomulagi og framkvæmd á þáttum sem eru á forræði ÍSP að breyta.

II Málsmeðferð

1.

Bréf PFS, dags. 5. ágúst 2015

Með bréfi, dags. 5. ágúst 2015, fór stofnunin yfir hvernig erindi ÍSP horfði við stofnuninni, m.a. í ljósi úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 4/2014, en þar var ein meginniðurstaða nefndarinnar að PFS gæti einungis samþykkt eða hafnað erindum ÍSP um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar.

Þar segir m.a. eftirfarandi:

„Áður en afstaða er tekin til hækkunarbeiðninnar telur PFS þörf á því að horfa til fyrri forsendna og þróun tiltekinna rekstrarþátta. PFS bendir í þessu sambandi á þær forsendur sem lágu fyrir við ákvörðun PFS nr. 2/2015 um allt að 8% hækkun gjaldskrár, sem ÍSP nýtti sér þann 1. apríl sl. Gjaldskrárhækkunin byggði á áætlun um þróun mála á árinu 2015, þar sem m.a. hafi verið tekið tillit til áætlunar um 6% hækkun launakostnaðar milli árána 2014 og 2015, auk hækkunar annars kostnaðar. Einnig hefur raun magnminnkun verið minni en áætlanir ÍSP gerðu ráð fyrir og hlutfall A-pósts svipað og það var á fyrri hluta ársins 2014. Jafnframt er það frummat PFS að niðurstaða LRAIC líkans styðji ekki hækkun á gjaldskrá félagsins innan einkaréttar miðað við fyrirliggjandi forsendur og að teknu tilliti til athugasemda PFS sem fram komu í bréfi dags. 15. júlí sl.

Án frekari rökstuðnings eða framlagningu gagna af hálfu ÍSP getur áformuð hækkun gjaldskrár ekki byggt á framangreindum forsendum.

Þá ríkir óvissa um áætlað hagræði í útburði í dreifbýli þar sem nauðsynleg breyting á reglugerð um framkvæmd pósthjónustu hefur enn ekki tekið gildi. PFS telur varhugavert að gera breytingar á gjaldskrá út frá áætluðum kostnaði af óbreyttu umfangi alþjónustu þegar ekki liggur endanlega fyrir að hvaða marki og með hvaða skilyrðum hægt verður að takmarka umfang alþjónustu með endurskoðaðri reglugerð.

PFS bendir auk þess á að veigamikil mál eru til meðferðar sem geta haft áhrif á gjaldskrá bréfa innan þyngdarflokksins 0-50 gr. Má þar nefna eftirfarandi mál:

- *Breyting á reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu.*
- *Niðurstaða PFS um mat á alþjónustubyrði ÍSP.*
- *Niðurstaða PFS um bókhaldslegan aðskilnað ÍSP á árinu 2013, þ.m.t. yfirferð á LRAIC afkomulíkani félagsins.*
- *Fyrirhuguð breyting á lögum um pósthjónustu, þ.m.t. á einkarétti.*

Í samræmi við úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 4/2014 þá hefur PFS aðeins valkost um að samþykkja eða hafna erindi ÍSP um hækkun gjaldskrár eins og það er lagt fram af hálfu félagsins.

Með tilliti til alls framangreinds telur PFS rétt að ÍSP taki það til skoðunar hvort tímabært sé að leggja fram erindi um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar, að svo stöddu. Sé það mat ÍSP að þörf sé á því að taka hækkunarbeiðni félagsins til afgreiðslu telur PFS að fram þurfi að koma frekari rökstuðningur fyrir nauðsyn hækkunar, þrátt fyrir að rekstrarforsendur séu innan þeirra marka sem gert var ráð fyrir í ákvörðun nr. 2/2015, auk lýsingar á því hvaða áhrif framangreindir óvissuþættir hafi á rekstur ÍSP og mat á umfangi kostnaðar þar að lútandi.“

2.

Svar ÍSP, dags. 18. ágúst 2015

Svar ÍSP barst með tölvupósti þann 18. ágúst sl., þar kemur eftirfarandi fram:

„Í framhaldi af bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar dags. 5. ágúst sl. um fyrirhugaðar breytingar Íslandspóstis á verði bréfa innan einkaréttar vill Íslandspóstur taka fram að félagið sér enga möguleika á því að bíða með verðhækkanir vegna óvissu í rekstrarumhverfi félagsins. Félagið hefur þegar verið rekið með tapi það sem af er ári sem fjármagnað er með yfirdráttarlánnum frá banka.“

Síðan segir ÍSP:

„Gera má ráð fyrir að einhvern tíma taki að leiða þau veigamiklu mál sem talin eru upp í bréfinu, og geta haft áhrif á verðskrá bréfa innan einkaréttar, til lykta og í ljósi rekstrar og greiðslustöðu félagsins er ekki unnt að fresta verðbreytingum þangað til. Þau mál sem talin eru upp geta öll haft veruleg áhrif á rekstur

Íslandpóst, bæði jákvæð og neikvæð og m.a. í ljósi þeirrar óvissu sem gætir um niðurstöður og tímasetningar þeirra mála er enn mikilvægara að félaginu verði gert unnt að breyta verði innan einkaréttar í samræmi við þá stöðu sem nú er. Varðandi áætlað hagræði í útburði í dreifbýli, sem Íslandspóstur hafði gert ráð fyrir í rekstraráætlunum að næmi um 100 millj. kr., er nú ljóst, þar sem svo langt er liðið á árið, að ekki næst fram hagræðing á þessu ári en samningar við verktaka er sinna þeirri þjónustu eru með a.m.k. þriggja mánaða uppsagnarfresti.“

Einnig lagði ÍSP fram útreikninga um áhrif kjarasamninga, ásamt útreikningum um tekjur einkaréttar.

3.

Frumniðurstaða PFS

Þann 21. ágúst sendi PFS tölvupóst til ÍSP þar sem stofnunin tilkynnti ÍSP að hún hefði yfirfarið þau gögn sem ÍSP hafði látið fylgja með erindi sínu um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar. Jafnframt að stofnunin liti svo á að um framhaldsákvörðun á ákvörðun PFS nr. 2/2015 væri að ræða vegna breytinga á forsendum um launahækkun vegna kjarasamninga og að væntur sparnaður vegna fækkun dreifingardaga gengi ekki eftir vegna tafa á innleiðingu á breytingum á reglugerð um framkvæmd pósthjónustu.

Síðan segir:

„PFS bendir á að tekjuaukning nam 10% vegna burðargjalda innan einkaréttar fyrstu 6 mán. 2015 m.v. sama tíma 2014, þrátt fyrir magnminnkun. (Um er að ræða 16% hækkun meðaltekna á bréf m.v. 2014)

Magnminnkun milli áranna 2014 og 2015 er 5,4%, sem er minni minnkun er reiknað var með, sbr. ákv. PFS nr. 2/2015.

Gera má ráð fyrir að tekjur af burðargjöldum verði nálægt 2,7 milljarði á árinu 2015 m.v. núverandi gjaldskrá, sem er hækkun á tekjum upp á rúmlega 200 millj. kr. frá fyrra ári. (Áætlaðar heildartekjur einkaréttar eru þá um 3 milljarðar á árinu 2015). Framangreind hækkun tekna einkaréttar er nokkuð umfram forsendur í ákvörðun PFS nr. 2/2015, sem er m.a. vegna minni samdráttar í magni en reiknað var með.

Kostnaðarauki er vegna nýrra kjarasamninga og þess að sparnaður gangi ekki eftir vegna tafa á reglugerðarbreytingu er samtals um 90 millj. kr.

Frummat PFS er að forsendur geti verið til að samþykkja nýtt erindi um allt að 4% verðhækkun frá og með 1. sept. nk. miðað við vegið meðaltal þjónustuflokka vegna hækkunar kostnaðar, sem skili um 100 millj. kr. tekjuauka á ársgrundvelli. (Tæplega 40 millj. kr. á tímabilinu sept. - des. 2015). Í þessu frummati er ekki tekið tillit til magnþróunar.

Nýtt erindi ÍSP byggði þá eingöngu á breytingu á eftirfarandi kostnaðarforsendum ársins 2015 vegna áætlana sem lágu til grundvallar við ákvörðun PFS nr. 2/2015.

*Kostnaðarauki vegna kjarasamninga úr 3,5% í 5,8% (maí - des.). Móðurfélagið í heild 100 millj. kr. þar af einkaréttur um 45 millj. kr.
Sparnaður vegna landpósta sem ekki næst á seinni hluta ársins. Móðurfélagið í heild 100 millj. kr. þar af einkaréttur um 45 millj. kr.*

Af framangreindu leiðir að PFS hyggst m.v. fyrirbyggjandi forsendur hafna erindi ÍSP, dags. 24. júlí sl., sé það vilji ÍSP að PFS taki ákvörðun á grundvelli þess erindis, en PFS hefur aðeins valkost um að samþykkja eða hafna erindi ÍSP eins og það er lagt fram af hálfu félagsins hverju sinni, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar nr. 4/2014.“

4.

Svar ÍSP, dags. 16. september 2015

Svar ÍSP barst með bréfi, dags. 16. september 2005. Í bréfinu rekur ÍSP málavexti eins og þeir horfa við fyrirtækinu.

„Þann 24. júlí 2015 sendi Íslandspóstur erindi um verðbreytingar á einkaréttarpósti til Póst- og fjarskiptastofnunar þar sem farið var fram á eftirfarandi verðbreytingar á flokkum innan einkaréttar, með vísan til nánar tiltekinnar forsendna sem voru útarlega raktar í erindinu:

A: hækki úr 153 kr. í 165 kr.

B: hækki úr 132 kr. í 145 kr.

AM hækki úr 116 kr. í 125 kr.

BM hækki úr 96 kr. í 104 kr.

Í kjölfar erindisins sendi Póst- og fjarskiptastofnun Íslandspósti bréf, dags. 5. ágúst 2015, þar sem fram kemur meðal annars að án frekari rökstuðnings eða framlagningu gagna af hálfu Íslandspósts teldi stofnunin ekki forsendur til að fallast á áformaða hækkun um 8,4%, meðal annars með vísan til þess að veigamikil mál væru til meðferðar sem gætu haft áhrif á verðskrá bréfa innan einkaréttar. Einnig var bent á að í samræmi við úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 4/2014 hefði Póst- og fjarskiptastofnun aðeins valkost um að samþykkja eða hafna erindi Íslandspósts um hækkun verðskrár og eins og staðan væri, að hafna beiðninni óbreyttri. Jafnframt taldi Póst- og fjarskiptastofnun rétt að Íslandspóstur tæki það til skoðunar hvort tímabært væri að leggja fram erindi um hækkun verðskrár innan einkaréttar að svo stöddu.

Eftir fund með starfsmönnum Póst- og fjarskiptastofnunar þann 18. ágúst 2015 um efnið sendi Íslandspóstur tölvubréf til stofnunarinnar þar sem fram kom að verðhækkanirnar væru félaginu nauðsynlegar og ekki væri mögulegt að bíða með þær vegna óvissu í rekstrarumhverfi félagsins.

Þann 21. ágúst 2015 barst Íslandspósti tölvubréf með svokallaðri frumniðurstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar. Þar kemur m.a. fram að stofnunin líti svo á að um framhaldsákvörðun á ákvörðun nr. 2/2015 sé að ræða vegna breytinga á forsendum um launhækkanir vegna kjarasamninga og að væntur sparnaður gegni ekki eftir

vegna tafa í innleiðingu breytinga á reglugerð um framkvæmd pósthjónustu. Hins vegar teldi stofnunin forsendur til að samþykkja nýtt erindi um allt að 4% verðhækkun.

Í bréfinu kom fram að Póst- og fjarskiptastofnun hygðist miðað við fyrirbyggjandi forsendur hafna erindi Íslandspósts, dags. 24. júlí 2015, væri það vilji Íslandspósts að stofnunin tæki ákvörðun á grundvelli þess erindis og áréttaði jafnframt í því sambandi að Póst- og fjarskiptastofnun hefði aðeins þann valkost að samþykkja eða hafna erindi Íslandspósts eins og það er lagt fram að hálfu félagsins hverju sinni, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 4/2014.“

Réttarástandinu í kjölfarið á úrskurði úrskurðarnefndar nr. 4/2014, lýsir ÍSP með eftirfarandi hætti:

„Íslandspóstur telur nauðsynlegt að mótmæla sérstaklega þeirri málsmeðferð sem lagt er upp með í framangreindu erindi Póst- og fjarskiptastofnunar. Telur Íslandspóstur að forsendur séu til að samþykkja þá hækkun sem félagið óskaði eftir í upphaflegu erindi. Póst- og fjarskiptastofnun sé hins vegar, með þeirri málsmeðferð sem lagt er upp með í erindinu, í raun að þvinga Íslandspósts til að samþykkja breytingu á upphaflegu verðskrárerindi til lækkunar, en ellegar frá enga hækkun fyrr en leyst hefur verið úr öllu málinu fyrir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Það er þrátt fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun telji að forsendur séu til að samþykkja að hluta upphaflegt erindi um verðhækkun og eingöngu sé ágreiningur milli aðila um mismuninn á upphaflegu erindi Íslandspósts og því sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur talið forsendur til að samþykkja. Með þeirri málsmeðferð sem lagt er upp með í málinu er Póst- og fjarskiptastofnun, þ.e. að annað hvort samþykkja eða hafna erindi Íslandspósts og þá án nokkurrar verðhækkunar, í reynd að torvela möguleika Íslandspósts á að fá hækkun sem félagið á þó rétt á. Einnig er verið að torvela möguleika félagsins á að fá leyst úr hinu raunverulega ágreiningsefni á tveimur stjórnslustigum, þ.e. hvort Íslandspóstur eigi rétt á mismuninum á milli þeirrar verðhækkunar sem fram kemur í upphaflegu erindi og þeirrar verðhækkunar sem Póst- og fjarskiptastofnun telur forsendur til að samþykkja.“

Undir lok bréfsins setur ÍSP fram kröfugerð félagsins með neðangreindum hætti:

„Í ljósi þeirrar stöðu sem Íslandspóstur hefur verið settur í vegna þessa telur félagið nauðsynlegt að óska eftir því við Póst- og fjarskiptastofnun að stofnunin samþykki að hluta upphaflegt erindi Íslandspósts um verðskrárhækkun, þ.e. að því marki sem stofnunin hefur í frumniðurstöðu sinni talið forsendur til að samþykkja þannig að eftirfarandi verðbreytingar nái fram að ganga frá og með 1. október 2015:

A: hækkar úr 153 kr. í 159 kr.

B: hækkar úr 132 kr. í 137 kr.

AM: hækkar úr 116 kr. í 121 kr.

BM: hækkar úr 96 kr. í 100 kr.

Jafnframt krefst Íslandspóstur þess að Póst- og fjarskiptastofnun hafni samhliða þeim hluta upphaflegs erindis Íslandpósts með formlegum hætti sem lýtur að mismuninum, þ.e. að því marki sem stofnunin telur ekki forsendur til frekari hækkunar. Áskilur Íslandspóstur sér því samhliða rétt til að kæra þann hluta ákvörðunarinnar, sem lýtur að synjun á mismuninum, til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.“

III.

Forsendur og niðurstaða

1.

Almennt

Eins og vikið er að í bréfi PFS til ÍSP, dags. 5. ágúst 2015, setur úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 4/2014, PFS í nokkuð þrönga stöðu þegar kemur að umfjöllun um erindi ÍSP um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar, þar sem PFS getur einungis samþykkt eða hafnað erindum ÍSP um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar. Eins og gefur að skilja veldur þessi túlkun úrskurðarnefndar nokkrum vandkvæðum í framkvæmd. Stofnunin getur því að einhverju leyti tekið undir með ÍSP, að því er varðar lýsingu félagsins á því réttarástandi sem komið var á með úrskurði nefndarinnar. Það breytir þó ekki þeirri staðreynd að PFS, sem lægra sett stjórnvald, er bundið af úrskurði nefndarinnar.

Með hliðsjón af kröfugerð ÍSP og að teknu tilliti til úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 4/2014 er óhjákvæmilegt að fjalla um erindi ÍSP um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar frá 24. júlí og 16. september sl. í sitt hvorri ákvörðuninni, sem birtar eru samdægurs.

Við yfirferð PFS á beiðnum ÍSP um hækkun á gjaldskrá fyrir einkarétt þá byggir PFS á forsendum og niðurstöðum í ákvörðun sinni nr. 16/2012 og vísar þá sérstaklega til viðauka C með ákvörðuninni. Jafnframt er byggt á ákvörðun PFS nr. 18/2013, um úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi ÍSP. Fram kemur í ákvörðun PFS nr. 16/2012 að í útreikningi á einingarverðum innan einkaréttar skuli ÍSP byggja á kostnaðarbókhaldi félagsins hverju sinni. Byggja skuli á afkomu síðast liðins árs, en heimilt er að taka tillit til áætlunar um magnþróun og fyrirsjáanlegra breytinga á kostnaði, s.s. vegna kjarasamninga.

Í ljósi þess að gjaldskrá fyrir alþjónustu, en einkaréttur fellur þar undir, skal taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði, þá telur PFS rétt að rekja í stuttum máli hvernig regluverkið ætlast til að ÍSP geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár félagsins innan einkaréttar. Slíkt er grundvöllur fyrir því að PFS sé tækt að samþykkja þær beiðnir sem félagið leggur fram um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Eðli málsins samkvæmt að þá getur PFS ekki fallist á beiðnir félagsins um hækkun, nema að tiltekin skilyrði hafi verið uppfyllt. Undirliggjandi er það sjónarmið að gjaldskrá félagsins innan einkaréttar skal grundvallast á kostnaðarbókhaldi félagsins.

Samkvæmt 18. gr. reglugerðar nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekkenda bar póstrekkendum að hefja færslu bókhaldsgagna í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar eigi síðar en hinn 1. janúar 2006.

Við ákvörðun gjaldskrár ÍSP innan einkaréttar er m.a. byggt á eftirfarandi forsendum:

- Kostnaðarbókhaldi sem félagið færir, sbr. 18. gr. laga nr. 19/2012 um pósthjónustu og reglugerð um bókhaldslega aðgreiningu nr. 313/2005, sbr. ákvörðun PFS nr. 18/2013 þar sem þessi skylda er útskýrð og útfærð með nákvæmum hætti.
- Fjölda bréfa innan einkaréttar á hverjum tíma, sem og áætlana um magnþróun innan einkaréttar.
- Fyrirsjáanlegum breytingum á kostnaði, s.s. vegna kjarasamninga.

Eins og fram kemur í erindi ÍSP er krafa félagsins um hækkun á gjaldskrá einkaréttar sem hér er til umfjöllunar byggð á þeim frávikum sem orðið hafa frá ársáætlun félagsins, sem ÍSP tilgreinir sem helstu breytingar frá fyrra erindi félagsins, sem lauk með ákvörðun PFS nr. 2/2015, um allt að 8% hækkun gjaldskrár einkaréttar. Því afmarkar PFS umfjöllun sína við þau atriði sem ÍSP tilgreinir hér að framan sem helstu breytingar frá síðasta hækkunarerindi sínu.

2.

Bókhaldslegur aðskilnaður og kostnaðarbókhald

Samkvæmt 3. tl. 18. gr. laga um pósthjónustu, nr. 19/2002, skal PFS tryggja að bókhald rekstrarleyfishafa samræmist reglugerð nr. 313/2005 og skal það staðfest opinberlega.

Jafnframt kemur fram í 1. tl. sömu lagagreinar að:

„Rekstrarleyfishafar skulu í bókhaldi greina kostnað og tekjur vegna alþjónustu frá annarri þjónustu. Rekstrarleyfishafi, sem falinn er einkaréttur ríkisins, sbr. 11. gr., skal í bókhaldi sínu aðgreina annars vegar tekjur og kostnað fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir einkaréttinn og hins vegar aðra alþjónustu. Póstrekendur sem stunda einnig leyfisskylda starfsemi á öðru sviði skulu greina kostnað og tekjur vegna póstarfsemi sinnar frá öðrum kostnaði og tekjum.“

Nánar er gerð grein fyrir kostnaðarbókhaldi og bókhaldslegum aðskilnaði ÍSP í ákvörðun PFS nr. 18/2013 um bókhaldslegan aðskilnað og kostnaðarbókhald ÍSP.

Þegar PFS yfirfer beiðni ÍSP um hækkun á gjaldskrá fyrir einkarétt, nú eins og áður, byggir stofnunin á forsendum sem m.a. komu fram í ákvörðun stofnunarinnar nr. 16/2012 og bendir þá einkum á viðauka C með ákvörðuninni.¹ Fram kom í ákvörðun PFS að í útreikningi á einingarverðum innan einkaréttar skyldi ÍSP byggja á kostnaðarbókhaldi félagsins hverju sinni. Byggja skyldi á afkomu síðast liðins árs, en heimilt væri að taka tillit til áætlunar um magnþróun og fyrirsjáanlegra breytinga á kostnaði, s.s. vegna kjarasamninga.

Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 18/2013 „Úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspóst ohf.“ að þá taldi PFS að kostnaðarbókhald ÍSP byggði í meginráttum á viðurkenndri aðferðarfræði í samræmi við ákvæði laga nr. 19/2002 um pósthjónustu og reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekinda.

PFS leitast við í ákvörðunum um hámarksverð að jafna tekjum á móti gjöldum hverju sinni. Í því skyni er miðað við nýjustu raunupplýsingar um tekjur, kostnað, magn o.fl. ásamt áætlun viðkomandi árs. Á sama tíma þarf að hafa í huga ákvæði póstlaga um að gjaldskrá skuli taka mið af raunkostnaði hverju sinni ásamt hæfilegum hagnaði. Ákvarðanir PFS taka mið af þeim

¹ Sjá einnig úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2012.

upplýsingum og gæðum þeirra sem ÍSP leggur fram og ber ábyrgð á hverju sinni, svo og tímasetningum umsókna.

Ljóst er að slíkar ákvarðanir geta sjaldan að fullu bætt þegar orðið tap vegna t.d. óvæntrar magnminnkunar umfram fyrri áætlanir ÍSP, enda á ábyrgð ÍSP að bregðast tímalega við slíkum frávikum. Hins vegar hefur PFS í huga að rekstrargrundvöllur sé leiðréttur þegar horft er til nýjustu raunupplýsinga svo og næstu mánaða eða árs. Jafnframt verður að hafa í huga að ekki er raunhæft að eingöngu sé litið til verðhækkana vegna neikvæðra frávika frá áætlunum heldur verði samhliða að horfa t.d. til aukinnar hagræðingar í rekstri. Sjá m.a. ákvörðun PFS vegna tillaga ÍSP um innleiðingu á XY dreifingarfyrirkomulagi og lokun pósthúsa á sl. árum.

PFS bendir á að stofnunin vinnur að yfirferð á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi ÍSP vegna árána 2013 og 2014 sem fyrirhugað er að ljúka á þessu ári.

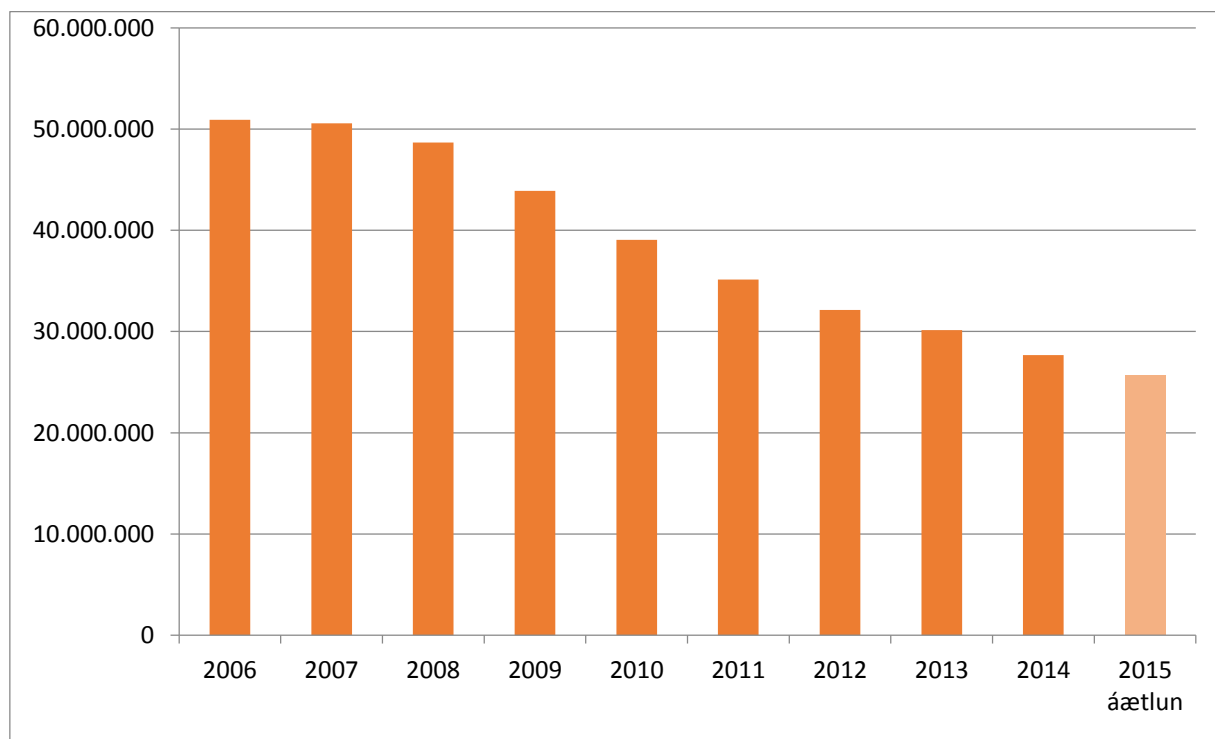
3.

Magnþróun

Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 2/2015 þá áætlaði ÍSP að magn ársins 2015 minnkaði í 25,7 milljón bréfa eða um 2 milljónir bréfa, sem samsvarar 7,3% minnkun á magni frá árinu 2014.² Raunþróun fyrstu sex mánuði ársins sýnir að magnið hefur minnkað um 5,4% miðað við sama tímabil á árinu 2014. Því er minnkunin á tímabilinu um 1,9% minni en ársáætlun ÍSP gerði ráð fyrir með samsvarandi tekjuauka.

Myndin hér að neðan sýnir hvernig þróunin hefur verið í fjölda bréfa innan einkaréttar frá árinu 2006, ásamt áætlun fyrir árið 2015.

Mynd 1 - Fjöldi bréfa 0 - 50 gr., árin 2006 – 2015



Heimild: Íslandspóstur.

² Sjá ákvörðun PFS nr. 2/2015.

Frá því að ákvörðun PFS nr. 16/2012 um núverandi vöruframboð og verðgrundvöll var tekin hefur hlutfallsleg skipting magns innan einkaréttar (0-50 gr.) á milli A, B, AM og BM pósts verði að mestu óbreytt. Ljóst er að ef skipting milli flokka breyttist verulega þá gæti það haft áhrif á verðlagningu einstakra vöruflokkanna. Hafa ber í huga að mun meira af A pósti berst til dreifingar á seinni hluta ársins en fyrri hluta, sérstaklega vegna jólapósts.

Sé litið til rauntalna á fyrstu sex mánuðum ársins 2015 þá er skiptingin eftirfarandi: A póstur 18%, B póstur 13%, AM póstur 10% og BM póstur 59%. Skiptingin er mjög svipuð og á sama tímabili árið 2014. Þegar áhrif breytinga á hlutfallslegri samsetningu pósts er metin þá lækkar meðaleiningarverð ÍSP um 1% á fyrri hluta ársins. PFS telur ekki ástæðu, á þessu stigi, að leggja fyrir ÍSP að breyta kostnaðargrundvelli einstakra þjónustuflokka af þessum sökum.

4.

Kjarasamningar

Fram kom í ársáætlunum ÍSP að reiknað var með að launakostnaður einkaréttar hækkaði um rúmlega 100 millj. kr. á milli árána 2014 og 2015. Hækkunin skýrðist m.a. af áætlaðri 3,5% hækkun launataxta vegna fyrirhugaðra kjarasamninga og færslu starfa úr verktöku yfir á launaskrá félagsins. Með nýjum kjarasamningum hækkar launakostnaður hins vegar um 5,8% á árinu, sem er 2,3% umfram ársáætlun. Áætlað er að launakostnaður einkaréttar hækki af þessum sökum um 45 millj. kr. umfram það sem gert var ráð fyrir í ársáætlun fyrirtækisins sem lá til grundvallar í ákvörðun PFS nr. 2/2015.

5.

Hagræðing vegna breytinga á reglugerð um alþjónustu

Um nokkuð langt skeið hefur verið stefnt að því að ná fram sparnaði í landpóstadreifingu, með ákveðnum breytingum á 10. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003. Í ákvörðun PFS nr. 2/2015 var gengið út frá þeirri forsendu í samræmi við erindi ÍSP að áætlaður sparnaður vegna þessara breytinga gæti verið um 100 millj. kr. þar af vegna einkaréttar um 45 millj. kr. Nú er ljóst að þessi forsenda um áætlaðan sparnað við dreifingu bréfa innan einkaréttar mun ekki ganga eftir á þessu ári, en gera má ráð fyrir að það taki 3-6 mánuði, að gera nauðsynlegar breytingar á fyrirkomulagi útburðar, á þeim stöðum þar sem hin nýju viðmið reglugerðarinnar eiga við. Af því leiðir að nauðsynlegt er að bæta þessari fjárhæð inn í kostnaðargrunn einkaréttar og hækka gjaldskrána sem því nemur.

6.

Niðurstaða

Í erindi sínu, dags. 24. júlí sl., fór ÍSP fram á samþykki PFS á eftirfarandi hækkunum á gjaldskrá innan einkaréttar:

A: hækkar úr 153 kr. í 165 kr.

B: hækkar úr 132 kr. í 145 kr.

AM: hækkar úr 116 kr. í 125 kr.

BM: hækkar úr 96 kr. í 104 kr.

Samtals nema framangreindar hækkunir um 8,4% miðað við vegið meðaltal eða sem samsvarar rúmlega 200 millj. kr. á ársgrundvelli.

Krafa félagsins um hækkun á gjaldskrá einkaréttar sem hér er til umfjöllunar er að mati ÍSP byggð á þeim tilgreindu frávikum sem orðið hafa frá ársáætlun félagsins sem ákvörðun PFS nr.

2/2015 byggðist á. PFS hefur lagt mat á þær breytingar sem ÍSP tilgreinir sem forsendur fyrir hækkunarbeiðni, en þær eru eftirfarandi:

- Þegar litið er til áætlunar ÍSP um að magn ársins 2015 og raunþróunar á fyrstu sex mánuðum ársins þá er magnminnkun minni en gert var ráð fyrir í áætlunum ÍSP. Um er að ræða frávik upp á tæplega 2% sem jafngildir um 50 millj. kr. hærri tekjum á ársgrundvelli haldist hlutfallsleg magnminnkun óbreytt út árið. Þegar áhrifa breytingar á hlutfallslegri samsetningu pósts er metin þá lækkar meðaleiningarverð um 1% á tímabilinu. Því er ekki um það að ræða að hlutfallsleg breyting á samsetningu pósts vegi upp tekjuaukningu vegna minni magnminnkunar á fyrri hluta ársins eins og fram kemur í erindi ÍSP.
- Í upphafi ársins gerði ÍSP ráð fyrir að launakostnaður einkaréttar hækkaði um 100 millj. kr. á milli árána 2014 og 2015. Þar vegur þyngst áætlun um 3,5% hækkun launataxta. Í samræmi við nýja kjarasamninga hækkar launakostnaður hins vegar um 5,8% á árinu. Hækkun rekstrarkostnaðar einkaréttar af þessum sökum er um 45 millj. kr. á árinu 2015.
- ÍSP gerði ráð fyrir sparnaði á seinni helmingi ársins vegna fækkunar útburðardaga í sveitum, en sparnaður einkaréttar var áætlaður um 45 millj. kr. á árinu vegna þessa. Þar sem viðeigandi breyting á reglugerð um alþjónustu hefur ekki verið birt þá er ljóst að ÍSP mun ekki ná fram þeim sparnaði sem reiknað var með.

Þegar ofangreindir liðir eru metnir heildstætt eru að mati PFS ekki forsendur fyrir 8,4% hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar, eins og ÍSP fer fram á, en framangreint gefur einungis tilefni til allt að 4% hækkunar gjaldskrár að mati PFS, eins og vikið var að í tölvupósti PFS dags. 21. ágúst sl.

Einnig verður ekki séð að bein tengsl sé á milli kröfugerðar ÍSP um hækkun á gjaldskrá og þeirrar breytinga á forsendum sem fyrirtækið tiltekur.

Gjaldskrá innan einkaréttar hefur hækkaði umtalsvert á síðustu árum, nú síðast um 8% 1. apríl sl. Hið nýja erindi ÍSP um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar fæli í sér að hækkun ársins næmi alls 17%. Á sama tíma hefur magn minnkað um 5,4% og verðlag hækkað um 2%, sem hvoru tveggja er undir þeim forsendum sem ÍSP byggði á í ársáætlun sinni.

Ef hækkun gjaldskrár ÍSP gengi eftir þá væri verðlagning A og B pósts án vsk. sú næst hæsta í samanburði við önnur norræn lönd, en aðeins Danmörk væri með hærri verðlagningu, en hafa verður í huga að Danmörk er með hæsta verðið á EES-svæðinu hvort sem horft er til jafnvirðisígildis eða nafnverðs.

Ljóst er að heildarafkoma ÍSP hefur verið óviðunandi síðustu misseri. Sé litið til þróunar tekna einkaréttar á fyrstu sex mánuðum ársins borið saman við sama tíma árið 2014, þá hækkuðu tekjur af burðargjöldum um 10% og um 16% ef litið er til tekna á bréf, þrátt fyrir magnminnkun. Aukning tekna einkaréttarbréfa samsvarar þeirri aukningu sem varð á tekjum af póstpjónustu á milli árána. M.ö.o. hafa tekjur af póstpjónustu aukist vegna einkaréttarbréfa en tekjur af annarri póstpjónustu standa í stað á sama tíma.

Með vísan til alls framangreinds, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu nr. 19/2002, og að teknu tilliti til úrskurðar úrskurðarnefndar nr. 4/2014, telur PFS ekki forsendur fyrir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar um 8,4% á grundvelli fráviks frá þeim forsendum sem voru til grundvallar í ákvörðun PFS nr. 2/2015.

Ákvörðunarorð

Með vísun til 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002 hafnar Póst- og fjarskiptastofnun erindi Íslandspósts ohf., dags. 24. júlí 2015, um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar.

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 var 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, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 28. september 2015

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson