



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 2/2018

Fækkun dreifingardaga á pósti

I.

Tilkynning Íslandspósts

Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) tilkynnti Póst- og fjarskiptastofnun (PFS), með bréfi dags. 28. september 2017, að sú ákvörðun hafi verið tekin innan fyrirtækisins að fækka dreifingardögum bréfaþósts í þéttbýli þannig að móttakendur fái til sín bréfaþóst annan hvern dag með þjónustustig D+3, þ.e. að pósturinn sé borinn út til móttakanda innan þriggja daga frá móttöku. (*mál nr. 2017100003*)

Í tilkynningu ÍSP er vísað til nýlegrar breytingar á reglugerð um alþjónustu nr. 595/2017, þar sem kveðið er á um að heimilt sé að fækka dreifingardögum niður í allt að tvo virka daga í viku ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindri hagkvæma dreifingu. Með kringumstæðum í skilningi reglugerðarinnar er m.a. átt við:

1. Eftirspurn almennings og fyrirtækja á þjónustu innan einkaréttar hafi minnkað verulega og er ekki í samræmi við framboð þjónustunnar,
2. Hætta er á, við óbreytt þjónustustig, að þjónustan verði almenningi ekki viðráðanleg, í skilningi 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Fram kemur hjá ÍSP að rekstrarumhverfi hafi breyst mikið á síðustu árum. Á sama tíma og íbúðum hefur fjölgað töluvert og kostnaður við dreifingu hafi á sama tíma minnkandi eftirspurn valdið miklum samdrætti í magni bréfaþósts. Þessi þróun veldur sífellt hærri einingarkostnaði í dreifingu sem þrýstir verði upp. En eins og kunnugt er hefur, vegna magnminnkunarinnar, á síðustu árum reynst nauðsynlegt að hækka verð bréfaþósts innan einkaréttar verulega umfram eðlilegar kostnaðarhækkanir. Vísar ÍSP í því sambandi m.a. í skýrslu starfshóps á vegum fjármálaráðuneytisins um mat á rekstrarskilyrðum Íslandspósts frá árinu 2014, en þar kemur fram að til að halda úti óbreyttu dreifikerfi og miðað við tilteknar forsendur um magnminnkun þurfi að hækka verð bréfaþósts verulega á næstu árum. Leiða má líkum að því að það endi með því að þjónustan verði „almenningi ekki viðráðanleg“ Ennfremur er ljóst að hætta er á því að hinar miklu verðhækkanir geta haft neikvæð áhrif á eftirspurn með tilheyrandi óhagkvæmni í rekstri félagsins.

Þetta hefur jafnframt haft töluverð áhrif á rekstrarafkomu Íslandspósts sem hefur verið óásættanleg á síðustu árum en nauðsynlegur árlegur hagnaður til að standa undir skuldbindingum og endurnýjun rekstrarfjármuna er um [fjarlægt vegna trúnaðar] en töluvert hefur vantað upp á það á síðustu árum.

ÍSP hefur náð að bregðast við magnminnkun að einhverju leyti með breytingu á dreifingarfyrikomulagi sem fellst í svonefndri XY dreifingu, notkun rafknúinna þríhjóla í dreifingu, almennri hagræðingu auk hækkunar verðskrár. Engin merki eru um annað en að þessi þróun haldi áfram og því er þörf á enn frekari aðgerðum og sem næsta skref horfir ÍSP til fækkunar dreifingardaga í samræmi við heimild í ofangreindri reglugerð.

Jafnframt bendir ÍSP á að eftirspurn eftir almennum bréfapósti hafi minnkað mikið á síðustu árum og sömu þróun megi sjá um allan heim og að erlend póstoffyrirtæki eins og í Danmörku, Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og Ítalíu séu þegar eða búin eða að undirbúa breytingar vegna þessarar þróunar.

Þá vísaði ÍSP til kannana sem gerðar hafa verið af hálfu Maskínu fyrir innanríkisráðuneytið sem og Boston Consulting Group fyrir IPC um þörf fyrir póstpjónustu.

Einnig bendir ÍSP á að á meðan eftirspurn hefur minnkað hafi íbúðum fjölgað um 31% frá 2000-2016 og 10% frá 2007 til 2016. Fjölgun íbúða ásamt fækkun sendinga þýðir að færri sendingar eru í hverri afhendingu og þar með hefur kostnaður við hverja einingu aukist. Að mati ÍSP sé erfitt að bregðast við þessu nema með hækkun verðs eða með því að fækka dreifingardögum til að auka fjölda sendinga í hverri afhendingu og um leið lækka heildarkostnað við dreifingu.

Síðan segir:

„Með vísan til ákvæða 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 595/2017 hefur af hálfu Íslandspósts verið tekin ákvörðun um að fækka dreifingardögum þannig að hvert heimili í þéttbýli fái til sín bréfapóst annan hvern dag með þjónustustig D+3. Útfærsla dreifikerfisins verður sú sama og hefur verið í nokkur ár með dreifingu B pósts (D+3) með XY fyrirkomulagi. Þannig er póstur flokkaður og unninn daginn eftir póstlagningu, næsta dag þar á eftir er dreift til helmings heimila og á þriðja degi eftir póstlagningu er dreift í hinn helming heimila. Í dreifikerfi Íslandspósts í dag er stærstum hluta bréfa dreift sem B pósti í þéttbýli og að öllu leyti sem B pósti í dreifibýli. A póstur (D+1) er 31% af póstmagni innan einkaréttar ef heildarbréfamagn er tekið er hlutfallið [...] þar sem ekki er boðið upp á B póst í þyngri bréfasendingum.

Eftir þessa breytingu mun Íslandspóstur einungis bjóða upp á eitt þjónustustig innan alþjónustu í almennum bréfapósti[...].

Íslandspóstur mun áfram bjóða upp á D+1 þjónustu í formi rekjanlegra bréfa og mun væntanlega taka upp sérstaka vöru, svokallað hraðbréf, með D+1 þjónustu ef eftirspurn er eftir slíkri vöru...“

Samkvæmt ÍSP mun fyrirtækið eftir þessa breytingu bjóða upp á eitt þjónustustig innan alþjónustu í almennum bréfapósti. Með breytingunum mun samkvæmt ÍSP nást fram sparnaður í dreifikerfi með lækkun kostnaðar í þeim hluta vinnslu og dreifingar sem hefur snúið að A pósti aðallega í dreifikerfum bréfa og við vinnslu í Póstmiðstöð. Einnig reiknar fyrirtækið með

tekjulækkun. Kostnaðarlækkun er metin á [...] og tekjulækkun samtals um [...] Nettó áhrif af breytingunni eru því metin um [...] í afkomubata.

ÍSP muni áfram bjóða upp á D+1 þjónustu í formi rekjanlegra bréfa og mun væntanlega taka upp sérstaka vöru, svokallað hraðbréf, með D+1 þjónustu ef eftirspurn er eftir slíkri vöru og unnt sé að rekja þjónustuna með viðunandi hagnaði.

Tiltók ÍSP síðan með vísan til 5. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 595/2017 að fyrirtækið hygðist breyta þjónustustigi í samræmi við ofangreint frá og með 1. febrúar 2018.

II.

Tilkynning PFS um samráð

Með tilkynningu á heimasíðu PFS þann 7. nóvember 2017, gerði stofnunin grein fyrir áformum ÍSP sem og þeirri reglugerð sem hún byggði á, en þar er t.d. ekki gert ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun samþykki fyrirfram ef alþjónustuveitandi hyggst nýta sér heimild reglugerðarinnar um breytingu á því þjónustuframboði sem fellur undir alþjónustu. Aðeins er tiltekið að aðgerðin sé tilkynningarskyld.

Stofnunin taldi engu að síður nauðsynlegt að kalla eftir mögulegum sjónarmiðum hagsmunaaðila vegna þeirra breytinga sem ÍSP boðaði. Að mati PFS er um að ræða breytingar sem geta haft áhrif á það hvernig notendur þjónustunnar, t.d. fyrirtæki á markaði, kjósa að haga starfsemi sinni.

Einnig benti PFS á að fyrirtæki á markaði hefðu sjálfstæðan rétt til að kvarta til stofnunarinnar vegna þessara breytinga, sbr. 9. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003.

III

Athugasemdir hagsmunaaðila

1.

Athugasemdir Póstmarkaðarins ehf.

Athugasemdir bárust frá einu fyrirtæki, Póstmarkaðinum ehf. (hér eftir PM) en fyrirtækið er söfnunaraðili og afhendir m.a. póst til dreifingar hjá ÍSP frá öllum viðskiptabönkunum hér á landi, en viðskiptabankarnir hafa nú um langt skeið verið helstu notendur pósthjónustunnar hér á landi.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu athugasemdum fyrirtækisins:

Um tilurð og tilganginn með breytingum á reglugerð nr. 364/2003, um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu segir PM:

„Með reglugerð 595/2017 um breytingu á reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2013 er veitt heimild skv. 10. gr. til að fækka dreifingardögum niður í allt að tvo virka daga í viku ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður

hindra hagkvæma dreifingu. Með kringumstæðum í skilningi 10. gr. reglugerðarinnar er m.a. átt við:

1. Eftirspurn almennings og fyrirtækja á þjónustu innan einkaréttar hafi minnkað verulega og er ekki í samræmi við framboð þjónustunnar,
2. Hætta er á, við óbreytt þjónustustig, að þjónustan verði almenningi ekki viðráðanleg, í skilningi 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Póstmarkaðurinn ehf. (PM) bendir á að grundvallarreglur um útburð á pósti er að finna í 1. og 2. mgr. 10. gr. reglugerðar alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu, nr. 364/2003, þar sem kröfur um þann útburð er nánar tilgreindar. Af þeim ákvæðum má ráða að ríkar kröfur eru gerðar til rekstrarleyfishafa á grundvelli þess leyfis til þeirrar starfsemi sem þeim hefur verið veitt. Má af því leiða að þær skyldur sem á rekstrarleyfishöfum hvíla er ætlað að tryggja ákveðna lágmarksgrunnþjónustu til handa notendum hennar.

Í 3. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar er hins vegar að finna ákveðna undanþágu frá þeirri meginreglu sem að framan greinir þar sem heimilað er að fækka dreifingardögum að teknu tilliti til þeirra skilyrða sem tæmandi eru talin í staflíðum a. og b. málsgreinarinnar. Með hliðsjón af almennum lögskýringarreglum þarf hins vegar að hafa hugfast í þessu samhengi að allar undanþágur ber að túlka þröngt og geta slíkar undanþágur ekki gengið lengra en heimilað er hverju sinni. Þá þurfa slíkar undanþágur að grundvallast á málefnalegum sjónarmiðum hverju sinni til viðbótar við hlutlæg skilyrði og ekki ganga lengra en nauðsyn er hverju sinni. Með slíkum girðingum við beitingu undanþágu er því tryggt að framkvæmd þeirrar grunnþjónustu sem útburður á pósti sannarlega er víki ekki frá þeim almennu kröfum sem um þá starfsemi gilda og neytendur geta því treyst á ákveðna festu í þeirri starfsemi.

Að mati PM hefur ekki verið sýnt fram á að skilyrði fyrir undanþágu séu til staðar, m.a. með vísan til sjónarmiða í 4. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar. Að gefnu tilefni bendir fyrirtækið einnig á að skilyrðum um kostnaðarlega byrði eru ekki til staðar enda má ráða af opinberum rekstartölum Íslandspósts ohf. að taprekstur er ekki tilkomin hjá fyrirtækinu vegna þeirrar starfsemi sem hér um ræðir. Þvert á móti má ráða af þeim gögnum að umtalsverður hagnaður er af bréfaþósti innan einkaréttar og hefur verið um langt árabil.“

Jafnframt bendir PM á þær lágmarkskröfur sem gerðar eru um útburð samkv. 10. gr. og þær reglur sem gilda um A póst, sem og 5. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar þar sem segir að bréf milli landa innan Evrópska efahagssvæðisins skulu borin út hér á landi til samræmis við gæðakröfur sem gilda um hraðasta flokk bréfa innan alþjónustu. En að mati PM uppfyllir tilkynning ÍSP og þar með sú þjónusta sem fyrirtækið hyggst veita ekki þessi ákvæði reglugerðarinnar.

Einnig telur PM að ÍSP sé óheimilt að dreifa samkvæmt gæðaviðmiðum B-pósts, með tilvísun í 10. gr. reglugerðarinnar, enda sé um hraðari gæðaviðmið að ræða en breytingin á reglugerðinni kveður á um.

Í því samhengi bendir PM á að í 7. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar segi orðrétt:

„Bjóði rekstrarleyfishafi eftir sem áður upp á hraðari bréfasendingar á markaðslegum forsendum falla þær utan alþjónustu.“

Af þessu megi ráða að ÍSP sækist eftir því að skjóta sér undan alþjónustuskyldu sinni og þá um leið opinberu eftirliti PFS. Telur PM því að margt í fyrirbyggjandi beiðni ÍSP sé óskýrt og beiðni fyrirtækisins á margan hátt í mótsögn við sjálfan sig enda hafi fyrirtækið ekki í hyggju að taka upp dreifingu í samræmi við 10. gr. sem breytingin er þó sögð byggja á.

Um rekstrarafkomu Íslandspósts á síðustu árum

Í tilkynningu ÍSP er fjallað um breytingar á rekstrarumhverfi fyrirtækisins á síðustu árum, m.a. fjölgun íbúða sem veldur hærri kostnaði við dreifingu, minnkandi eftirspurn og sífellt hærri einingarkostnaði. Vísað er til þess að þetta hafi haft töluverð áhrif á rekstrarafkomu ÍSP en í tilkynningunni segir m.a.:

„Þetta hefur jafnframt haft töluverð áhrif á rekstrarafkomu Íslandspósts sem hefur verið óásættanleg á síðustu árum en nauðsynlegur árlegur hagnaður til að standa undir skuldbindingum og endurnýjun rekstrarfjármuna er um [fjarlægt vegna trúnaðar] en töluvert hefur vantað upp á það á síðustu árum.“

Þessi rök telur PM nokkuð sérstök í ljósi að það liggur fyrir að umtalsverður hagnaður hefur verið af starfsemi einkaréttar um langt árabil á sama tíma og viðvarandi tap hefur verið á samkeppnisrekstri ÍSP. Þetta liggi raunar í hlutarins eðli, þar sem lög kveða á um að verðskrá einkaréttarþjónustunnar skuli taka mið af raunkostnaði að viðbættri hæfilegri álagningu og hefur ÍSP þannig sótt tuga prósentu hækkanir á gjaldskrá einkaréttar á undanförunum árum, á sama tíma og gjaldskrár samkeppnisþjónustu hafa hækkað lítið sem ekkert.

PM fái ekki annað ráðið af tilkynningunni en að stjórnendur ÍSP ætli að ráðstafa því hagræði sem næst fram með fækkun dreifingardaga innan einkaréttarstarfsemi fyrirtækisins til niðurgreiðslu á samkeppnisrekstri. Það virðist því sem stjórnendur ÍSP hafi ekki í hyggju að virða þá sátt sem fyrirtækið hefur nýlega undirgengist. Eitt af megin markmiðum sáttarinnar sé einmitt að koma í veg fyrir hverskonar víxlniðurgreiðslur samkeppnisrekstrar og er þar m.a. fjallað ítarlega um hver viðbrögð eiga að vera við tapi samkeppnisrekstrar innan móðufélags sem og í dótturfélögum þess.

Þá vísað PM til úttektar sem fyrirtækið og Félag atvinnurekanda hafði látið gera á rekstri ÍSP og skýrslu starfshóps á vegum fjármálaráðuneytisins í desember 2014, sem og athugasemdir PFS við skýrsluna. Vísar PM til athugasemda PFS í heild sinni í tengslum við tilkynningu ÍSP að skerða þurfi lögbundna bréfaþjónustu frá 1. febrúar 2018 til að bregðast við óásættanlegri afkomu samstæðunnar.

Jafnframt vísað PM til ársreiknings ÍSP þar sem birt er yfirlit yfir afkomu starfsþátta, en samkvæmt því yfirliti er hagnaður af einkarétti sagður um hálfur milljarður sem að mati PM getur seint talist óásættanleg rekstrarafkoma. Það hafi því enga þýðingu fyrir ÍSP að vísa til rekstrarafkomu samstæðunnar enda einkaréttinum ekki ætlað að standa undir öllum kostnaði og fjárfestingum fyrirtækisins á samkeppnishlið starfseminnar þ.m.t. taprekstri.

Um skýrslu um mat á rekstrarskilyrðum Íslandspósts

Í tilkynningu sinni vísar ÍSP til skýrslu um mat á rekstrarskilyrðum ÍSP frá árinu 2014 og að hækka þurfi verð verulega á næstu árum til að halda úti óbreyttu dreifikerfi.

Um þetta segir PM eftirfarandi:

„Stjórnendur ÍSP virðast því telja það rökrétt skref að hætta að senda hefðbundinn A póst sem kostar í dag 195 kr. en bjóða þess í stað sambærilega þjónustu sem kostar 1.185 kr. Vandséð er að þetta falli að skilningi 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu og afar ólíklegt að almenningur eða fyrirtæki geti nýtt sér þessa þjónustu þar sem hún er einfaldlega of dýr.

Ef almenningur og fyrirtæki telja það ekki valkost að greiða 500% meira fyrir sambærilega þjónustu þar er val um að notast við B póst eða notast við aðrar boðleiðir sem myndi þá leiða til enn frekari magnminnkunar bréfaþósts. Gæðaviðmið B þósts taka hins vegar mið af því að pósturinn sé látinn liggja óhreyfður á gólfum ÍSP í sólarhring áður en hann er tekinn til vinnslu líkt og kemur fram í tilkynningu ÍSP.“

Einnig gerir fyrirtækið athugasemd við þá framkvæmd sem er í tengslum við útburð á B-pósti að pósturinn sé flokkaður daginn eftir móttöku, en þessi framkvæmd sé ein aðalástæðan fyrir því að stórnotendur hafi hingað til þurft að senda hluta þósts sem er undir 50 g sem A póst og greiða fyrir hærra verð. Vísar PM í þessu sambandi til e-liðar 6. gr. laga um pósthjónustu. Að áliti PM er því vandséð að ráðast þurfi í eins róttækar breytingar á pósthjónustu eins og tilkynning ÍSP ber með sér.

Jafnframt bendir PM á að ÍSP hefði þurft að rökstyðja frekar hvernig fjölgun íbúða hafi haft þau áhrif að kostnaður aukist og vekur um leið athygli á dreifingu fjölpósti sem dreift er með sama dreifikerfi og bréf innan einkaréttar. En dreifing fjölpósts valdi miklu álagi á dreifikerfi ÍSP að mati PM.

Undir lok umsagnar PM, ítrekaði fyrirtækið þá skoðun sína að tilkynning ÍSP væri ekki í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru á reglugerð um alþjónustu. Þá hafi afkoma einkaréttar verið góð og hluti af þeirri afkomu hafi verið nýttur til að standa undir þeirri alþjónustubyrði sem hvílir á fyrirtækinu. Jafnframt ætti stjórnendum fyrirtækisins að vera ljóst að einkarekstrinum er ekki ætlað að standa undir öllum rekstri samstæðunnar. Gjaldskrá einkaréttar sé lögbundin og tekur mið af kostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Allt hagræði sem næst fram í dreifingu bréfaþósts ætti því að skila sér beint til notenda þjónustunnar en ekki til niðurgreiðslu samkeppnisrekstrar, að mati PM.

Þá er einnig rétt að geta þess að framkvæmdarstjóri PM óskaði eftir að fá að fylgja eftir athugasemdum sínum á fundi með PFS og var sá fundur haldinn þann 14. desember 2017. Á fundinum kom m.a. fram það álit hans, að tilkynning ÍSP hafi valdið miklum óróa á markaðnum og brýnt væri að óvissu um lögmæti aðgerðarinnar yrði eytt sem fyrst. Þessi óvissa væri einkum fólgin í því að viðskiptavinir PM væru í dag ekki öruggir á hvort þeir gætu sent A-póst til viðskiptavina sinna og væru því að leita leiða til að hætta að senda slíkan þósts og taka upp í staðinn rafrænar lausnir ef fyrirætlun ÍSP gengi eftir. Taldi hann því brýnt að þær breytingar sem til stæði að gera gengju ekki eftir. Jafnframt taldi hann að auðvelt væri fyrir ÍSP að hagræða

verulega í sínum rekstri, án þess að gripið yrði til eins róttækra aðgerða eins og ÍSP hafi boðað á pósthjónustu fyrirtækisins.

2.

Svar Íslandspósts við athugasemdum í samráði PFS.

Með bréfi PFS, dags. 5. desember 2017 óskaði stofnunin eftir afstöðu ÍSP til þeirra athugasemda sem höfðu borist í samráðinu. Svar fyrirtækisins barst þann 19. desember 2017.

ÍSP tekur fram í upphafi að fyrirtækið telji að tilkynning fyrirtækisins um fækkun dreifingardaga í þéttbýli sé í samræmi við 10. gr. reglugerðar um alþjónustu, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 595/2017. Jafnframt gerir ÍSP ráð fyrir að stofnunin taki sjálfstæða afstöðu til þess hvort umrædd breyting samræmist lögum og reglum um pósthjónustu eins og kveðið er á um í greininni. Ítrekar félagið því þau sjónarmið sem fram koma í bréfi til stofnunarinnar frá 28. september sl. varðandi þau atriði sem félagið telur óhjákvæmilega leiða til þess að framboð þeirrar þjónustu sem fjallað er um verið breytt í samræmi við breytingar á 10. gr. reglugerðar um alþjónustu, enda augljóst að yfir 50% samdráttur í eftirspurn samhliða auknu umfangi hlýtur að kalla á breytt framboð þjónustunnar.

Tiltekur ÍSP síðan nokkur atriði sem fyrirtækið telur nauðsynlegt að leiðrétta eða gera athugasemdir við er fram komu í athugasemdum PM við boðuðum breytingum ÍSP.

Þannig mótmælir ÍSP því að umtalsverður hagnaður hafi verið af einkarétti hafi verið um langt árabíl og bendir í því sambandi á niðurstöðu úr kostnaðarbókhaldbólhaldi félagsins sem sent hafi verið til PFS árlega og yfirlýsingar PFS um bókhaldslegan aðskilnað ÍSP.

Þá sé í alþjóðasamningum ekki alltaf gert ráð fyrir A-pósti með þjónustustigi D+1, heldur eigi ákvæðin við hraðasta flokk innan alþjónustu á hverjum tíma, sem sé fyrirhugað að verði D+3. Ekki sé því skylt að bjóða upp á A-póst eins og PM haldi fram.

Einnig ítrekar ÍSP að með breytingum sem verið er að gera er leitast við að draga úr kostnaði við alþjónustu til að koma til móts við síhækkandi einingarkostnað vegna þess gríðarlega samdráttar sem verið hefur í eftirspurn eftir þjónustunni.

Um hina svokölluðu úttekt sem PM vísi til þá sé hún uppfull af röngum staðhæfingum sem m.a. virðast byggja á vanþekkingu á beitingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla ásamt óljósum væntingum um að í ársreikningi félagsins sé að finna tæmandi upplýsingar um atriði sem kunna að vekja áhuga PM. Minnir félagið á að það sé í verkahring PFS að hafa eftirliti með bókhaldslegri og fjárhagslegri aðgreiningu í rekstri póstrekkenda, sbr. reglugerð nr. 313/2005, en ekki á hendi tilfallandi áhugasamra aðila.

Hvað varðar umfangið PM um afkomu einkaréttar þá mótmælir ÍSP því að hluti af kostnaði í samkeppni sé færður sem hluti af kostnaði einkaréttar. Í afkomulíkani ÍSP sé kostnaði einungis úthlutað á vörutegundir í samræmi við aðgerðir í vinnslu, magn og erfiðleikastuðla sem lýsi umfangi við meðhöndlun hennar.

Einnig tiltekur ÍSP að svo virðist sem skráð sending sé borin saman við óskráða en öllum ætti að vera ljóst að mikill munur er á meðhöndlun og kostnaði þó að afhendingarhraði geti í

einhverjum tilfellum verið sá sami. Um mögulegt vöruframboð utan alþjónustu muni ÍSP meta eftirspurn og mæta henni ef það er talið hagkvæmt.

Um vinnsluferli pósts segir ÍSP að það hefjist við móttöku og ljúki þegar hann er afhentur viðtakanda. Vinnsluferlið sé hins vegar mismunandi eftir því hve hratt nauðsynlegt er að vinna póst. Hraðara vinnsluferli kallar að óbreyttu á meiri kostnað og minni sveigjanleika.

Um tilvitnun PM í 6. gr. laga um pósthjónustu um að þróa skuli þjónustuna í samræmi við þarfir notenda tekur ÍSP fram að það séu einmitt þarfir notenda sem hafa breyst, eins og helmingun magns bendir til. Breytingin sem boðuð hefur verið er til þess að bregðast við því.

Jafnframt hafi allar þær hugmyndir sem PM reifar um póstrekskur verið skoðaðar af hálfu ÍSP, án þess að þær hafi verið taldar vænlegar til að bæta þjónustu, rekstur eða afkomu. Hvað varðar umfjöllun PM um fjölda íbúða og dreifingu fjölpósts segir ÍSP eftirfarandi:

„...hugleiðingar bréfitara sem virðast lýsa vanþekkingu á því hvað veldur kostnaði í rekstri. Heildafjöldi íbúða hefur að sjálfsögðu áhrif á yfirferð og þar með kostnað. Ennfremur er bent á að breytingar hafa einmitt verið gerðar á þjónustu vegna fjölpósts til að minnka kostnað í dreifikerfinu. Í afkomulíkani Íslandspósts ber fjölpóstur þann kostnað sem hann stofnar til. Jafnframt hafa reglulega verið gerðar rannsóknir á þjónustu vegna fjölpósts og hvort honum megi dreifa á hagkvæmari hátt hjá Íslandspósti án þess að tilefni hafi til þessa verið til breytinga.“

Í lok athugasemda ÍSP kemur síðan eftirfarandi fram:

„Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að Íslandspóstur telur bréf Póstmarkaðarins ekki gefa neitt tilefni til að Póst- og fjarskiptastofnun hefji sérstaka greiningu á forsendum þeirra breytinga sem Íslandspóstur hefur nú boðað né sé þar að finna upplýsingar sem nauðsynlegt sé að taka tillit til við skoðun á boðuðum breytingum. Íslandspóstur telur augljóst að boðaðar breytingar samræmist fyllilega þeim heimildum til fækkunar dreifingardaga sem fram koma í 10. gr. reglugerðar nr. 595/2017 og koma rök félagsins fram í bréfinu til Póst- og fjarskiptastofnunar dags. 28. september 2017. Bréf Póstmarkaðarins, sem að miklu leyti er byggt á hugleiðingum og settar fram skoðanir bréfitara breytir engu þar um.“

3.

Viðbótarupplýsingar ÍSP

Á fundi, þann 19 desember 2017, kallaði PFS eftir tilteknum upplýsingum í tengslum við þær breytingar sem ÍSP áætlaði að gera. *Í fyrsta lagi* lýsingu og rökstuðningi fyrir tekju og magnbreytingum. *Í öðru lagi* var óskað eftir nánari upplýsingum um hvort til stæði að breyta gjaldskrá eða afsláttum áður en breytingin tæki gildi. *Í þriðja lagi* skiptingu sparnaðar niður á vörflokka. *Í fjórða lagi* var óskað eftir upplýsingum í tengslum við erlendan póst og *í fimmta lagi* var óskað eftir upplýsingum um hvernig fyrirtækið sæi fyrir sér að hinn svokallaða hraðpóstþjónusta yrði útfærð.

Svar ÍSP barst með tölvupósti, dags. 5. janúar 2018, sjá neðangreint:

„1) Lýsing og rökstuðningur á tekju- og magnbreytingum.

Miðað er við almennar magnbreytingar milli ára sem byggjast á sögulegri þróun og markaðsþekkingu.

Miðað er við að stærsti hluti bréfasts í þyngdarflokknum 0 – 50 g. sem tilheyrir A pósti í dag færast yfir í B póst eða J+3. Hins vegar liggur það fyrir að ákveðin fyrirtæki muni þurfa að aðlaga tölvukerfi sitt að breyttu dreifingarfyrikomulagi eða finna aðrar leiðir til að koma reikningum áleiðis með öðrum hætti (Valitor/Borgun/Síminn). Hluti af A pósti í dag hefur verið markpóstur, gera má ráð fyrir að hann færast yfir að stærstum hluta í B póst .

2) Verð og afsláttaruppbygging.

Ekki er gert ráð fyrir neinum verðbreytingum né breytingum á afsláttarskilyrðum vegna fækkunar dreifingardaga fyrir utan það að verð á öllum bréfum undir 50 g mun vera því sem í dag er verð B pósts. Verð annarra vara þ.e. fjölpósts, blaða og tímarita og þyngri bréfasendinga verður óbreytt. Fækkun dreifingardaga hefur engin áhrif á afsláttarskilyrði í neinum vöruflokki.

Breytingar á verðum eða afsláttum sem eru í skoðun eða verða á næstunni eru óháðar ákvörðun um fækkun dreifingardaga.

3) Skipting sparnaðar niður á vöruflokka.

Metinn var raunverulegur sparnaður í hverri rekstrareiningu fyrir sig. Í dreifingu snýst þetta um sparnað við að hætta með dreifingu A pósts í sérstökum hluta útburðarsvæðis og aðlögun stærðar útburðarsvæða að auknu magni þeim hluta útburðarsvæða sem hafa sinnt B pósti. Í Póstmiðstöð snýst sparnaðurinn fyrst og fremst um minnkun tímavinnu og næturvinnu í bréfadeild.

Þessi nálgun veldur því að sparnaðurinn dreifist á vöruflokka í sömu hlutföllum og kostnaður dreifist á þá í afkomulíkani. Ekki er reiknað með að kostnaður vegna yfirstjórnar, markaðskostnaður og sameiginlegur kostnaður breytist.

Í afkomulíkani er „Sheet“ sem heitir „Routing matrix“ þar sem fram kemur kostnaðarskipting niður á einstaka vöruflokka pr. aðgerð t.d. í töflu nr. 9. Þær aðgerðir sem fækkun dreifingardaga snertir eru:

Aðgerð nr. 8 - Vinnsla bréfa

Aðgerð nr. 13 - Vinnsla bréfb. fjölpóstur

Aðgerð nr. 14 - Vinnsla bréfb.

Aðgerð nr. 15 - Bréfberar dreifing

Aðgerð nr. 24 - Vinnsla bréfb.

Aðgerð nr. 25 - Dreifing bréfb.

Gerð var gróf nálgun á skiptingu sparnaðar niður á vöruflokka. Afkomulíkan fyrir árið 2016 var notað til þess. Settar voru inn nýjar kostnaðartölur sem endurspeglar áætlaðan sparnað. Engu öðru var breytt í líkaninu en ljóst er að t.d. stuðlar munu taka einhverjum breytingum. Þetta ætti þó að gefa nokkuð góða vísbendingu um skiptingu sparnaðarins. Niðurstaðan bendir til þess að um [...] %¹ af sparnaðinum

¹ Fellt niður vegna trúnaðar. Hið sama gildir um aðrar upplýsingar innan hornklofa.

lendir á vörum innan einkaréttar, um [...] % á vörum í samkeppni innan alþjónustu og um [...] % á vörum utan alþjónustu.

4) Almennar upplýsingar um erlendan póst og samninga sem fylgja þeim.

Skv. Alþjóðapóstsamningi UPU er miðað við hraðasta flokk bréfa sem falla undir alþjónustu hvað varðar dreifingarstaðla fyrir gæðamælingar og viðmiðunarbурðargjald endastöðvargjalda. UPU GMS gæðamæling mun taka mið af þeim dreifingarstaðli sem gildir fyrir hraðasta flokk bréfa innanlands innan alþjónustu. CEN gæðamæling mælir hvort bréf innan EES nái J+3 enda-til-enda dreifingu með vísan til Viðauka II við Pósttilskipun ESB. Þó viðaukinn setji fram dreifingarstaðal fyrir enda-til-enda dreifingu innan EES, er hvergi í Pósttilskipuninni minnst á hraða sendinga innanlands að öðru leiti en að hann skuli samræmast gæðaviðmiði viðaukans fyrir enda-til-enda dreifingu innan EES. Þá er skv. 18. gr. Pósttilskipunar heimilt að víkja frá gæðaviðmiði í viðauka Pósttilskipunarinnar. Engin viðurlög eru við því að ná ekki J+3 enda-til-enda dreifingu innan EES og hefur t.d. Spánn aldrei skorað hátt í þeirri gæðamælingu en Spánn er með J+2-4 dreifingarstaðal innanlands. Eftir því sem bréfamagn dregst saman eru fleiri lönd að hægja á dreifingarstaðli til að draga úr kostnaði við dreifingu. Má þar nefna Ítalíu, Danmörku, Noreg, Finnland og Svíþjóð. Framkvæmdastjórn ESB hefur ekki gripið til aðgerða gegn Spáni, Ítalíu, Danmörku og Finnlandi fyrir það að vera ekki með J+1 dreifingarstaðal innanlands. Breytingar í Noregi og Svíþjóð taka gildi 2018.

5) Upplýsingar um hraðbréf þ.e. bréf með þjónustusig D+1.

Íslandspóstur er í dag að bjóða upp á bréfasendingar með þjónustustigi D+1 í formi rekjanlegra bréfa.

Eins og áður hefur komið fram mun Íslandspóstur bjóða upp á óskráðar bréfasendingar með þjónustustigi D+1 ef eftirspurn er eftir þeirri vöru, þ.e. ef það eru viðskiptalegir hagsmunir fyrir fyrirtækið að bjóða upp á það. Fyrirhuguð samtöl söludeildar við helstu viðskiptavinum á næstu vikum munu gefa innlegg í mat á eftirspurninni.“

IV

Forsendur og niðurstaða

1.

Almennt og um afmörkun máls

Hér fyrir neðan er að finna samantekt á afstöðu PFS til þeirra sjónarmiða sem fram hafa komið í samráði um tilkynningu ÍSP um fækkun á dreifingardögum og eftir því sem ástæða er til að gera grein fyrir. Aðeins eitt fyrirtæki Póstmarkaðurinn (PM) skilaði inn athugasemdum vegna hinna fyrirhuguðu breytinga ÍSP. En fyrirtækið er eins og áður hefur komið fram söfnunaraðili, þ.e. safnar saman pósti frá mörgum viðskiptavinum og afhendir hann síðan ÍSP til flokkunar, flutnings og útburðar.

Engar athugasemdir bárust frá stórum framleiðendum á pósti, t.d. bönkum eða kortafyrirtækjum um þær breytingar sem boðaðar voru af hálfu ÍSP.

Í framhaldi af því var ÍSP gefinn kostur á að tjá sig um þær. Þessi sjónarmið fyrirtækjanna eru reifuð hér að ofan.

Af athugasemdum PM má ráða að ágreiningur sé um það hvort tilkynnt breyting ÍSP um fækkun dreifingardaga sé í samræmi við skilyrði laga og reglugerðar um alþjónustu, eins og henni var breytt með reglugerð 595/2017. Með ákvörðun þessari er því leyst úr ágreiningi aðila á grundvalli 9. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

2.

Skyldur ríkisins/Íslandspósts ohf.

Íslenska ríkið hefur einkarétt á pósthjónustu vegna bréfa allt að 50 gr. að þyngd svo framarlega sem burðargjaldið er minna en 2,5 sinnum lægsta burðargjald sem gildir fyrir venjuleg bréf innanlands. Sama gildir um dreifingu innanlands á bréfum frá útlöndum innan sömu takmarkana. Íslenska ríkið hefur einnig einkarétt á útgáfu frímerkja, uppsetningu póstkassa á almannafæri og er einu heimilt að nota póstlúðurmerkið til að kynna pósthjónustu, sjá nánar V. kafla laga um pósthjónustu. ÍSP hefur frá 28. janúar 1998 farið með einkarétt ríkisins. Frá árinu 2007 hefur það verið á grundvelli rekstrarleyfis, dags. 3. desember 2007, sbr. 11. gr. laga um pósthjónustu. Leyfið hefur nokkrum sinnum verið framlengt, nú síðast með bréfi PFS, dags. 30. desember 2015.

Í 4. gr. 2. kafla rekstrarleyfisins er kveðið á um að ÍSP skal gegna skyldum ríkisins, skv. 6. gr. laga um pósthjónustu og tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að alþjónustu með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Um afhendingu póstsendinga er fjallað í 6. gr. rekstrarleyfisins sem nú ber að skýra með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar voru á reglugerð um alþjónustu, með reglugerð nr. 895/2017.

Í 3. kafla leyfisins er síðan ÍSP falið að fara með einkarétt ríkisins á pósthjónustu hér á landi, sbr. 11. gr. laga um pósthjónustu.

Eins og fram kemur hér að ofan er alþjónustu lýst í 6. gr. laga um pósthjónustu, s.s. þjónustutegundir innan alþjónustu og í 4. mgr. 6. gr. er kveðið á um að ráðherra skuli setja reglugerð um nánari útfærslu alþjónustu, sbr. nánar kafli IV.3.

3.

Reglugerð um alþjónustu nr. 364/2002, með síðari breytingum

Gildandi reglugerð er nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu. Henni hefur verið breytt tvisvar sinnum. Með reglugerð nr. 868/2015 og síðan með reglugerð nr. 595/2017. Breytingarnar snéru að 10. gr. þar sem fjallað er um útburð og á 13. gr. þar sem verið er að fjalla um gæði innan alþjónustu.

Eftir breytinguna er 10. gr. svohljóðandi:

„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, skal bera út póst til allra einstaklinga sem hafa fasta búsetu, sbr. lög um lögheimili nr. 21/1990, með síðari breytingum. Á sama hátt skal bera út póst til fyrirtækja sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði. Rekstrarleyfishafi skal tryggja að útburður sem fellur undir alþjónustu standi til boða alla virka daga.

Heimilt er að fækka dreifingardögum niður í allt að tvo virka daga í viku ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindra hagkvæma dreifingu. Með kringumstæðum er m.a. átt við:

- a. eftirspurn almennings og fyrirtækja á þjónustu innan einkaréttar hafi minnkað verulega og er ekki í samræmi við framboð þjónustunnar,*
- b. hætta er á, við óbreytt þjónustustig, að þjónustan verði almenningi ekki viðráðanleg, í skilningi 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.*

Við mat á kringumstæðum eða landfræðilegum aðstæðum, skal auk þeirra atriða sem getið er hér að ofan, annars vegar taka tillit til mikilvægi pósthjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga, og hins vegar erfiðleika við útburð, svo sem vegna fjarlægðar, vetrarþjónustu Vegagerðarinnar á viðkomandi svæði, lélegs vegasambands, eða kostnaðar sem telst óhófleg byrði á fyrirtækinu.

Rekstrarleyfishafi skal tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun um fækkun dreifingardaga ásamt rökstuðningi ef hann ákveður að fækka almennum dreifingardögum innan alþjónustu, eigi síðar en tveimur mánuðum fyrir fyrirhugaðar breytingar á þjónustunni. Telji Póst- og fjarskiptastofnun fækkun dreifingardaga ekki samræmast lögum og reglum um pósthjónustu, skal stofnunin leitast við að upplýsa rekstrarleyfishafa um það áður en breytingin kemur til framkvæmda. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að endurmeta mat á fækkun dreifingardaga ef stofnunin telur ástæðu til.

Póst- og fjarskiptastofnun skal tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA um breytingar á tíðni dreifingardaga samkvæmt þessari grein.

Þjóði rekstrarleyfishafi eftir sem áður upp á hraðari bréfasendingar á markaðslegum forsendum falla þær utan alþjónustu.

Ekki er skylda til að bera út póst í sumarhús (frístundahús) eða til fyrirtækja sem skráð eru með heimilisfesti í sumarhúsum án eiginlegrar starfsemi á viðkomandi stað, og ekki heldur á svæðum sem teljast til hálendis. Sama á við ef búseta eða regluleg starfsemi er skemmri en þrjú mánuðir á almanaksári.

Póstrekanda er heimilt að synja um útburð pósts á heimilisfang ef vart verður við eftirlitslausan eða lausan hund á viðkomandi lóð sem torveldað getur aðgengi bréfbæra að bréfabassa/bréfalúgu.“

Á heimasíðu ráðuneytisins var breytingin kynnt með eftirfarandi hætti.

„Breyting reglugerðarinnar, nr. 364/2003, mun fela í sér að rekstrarleyfishafi skuli tryggja að útburður sem fellur undir alþjónustu standi til boða alla virka daga en að heimilt verði að fækka almennum dreifingardögum pósts niður í allt að tvo virka daga á viku ef kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindra hagkvæma dreifingu, m.a. til samræmis við eftirspurn eftir þjónustunni.

Einnig er lagt til að breytt verði gæðaviðmiði vegna alþjónustu sem nauðsynlegt er að skilgreina vegna alþjóðasamninga um póstsendingar milli landa.

Haustið 2015 var dreifingardögum pósts hér á landi fækkað í annan hvern dag á strjálbýlustu svæðum landsins. Þá hefur um skeið gilt svipað fyrirkomulag í helstu þéttbýliskjörnum sem felur í sér að póstur er borinn í helming hverfis einn daginn og í hinn helming þess hinn daginn. Með því að heimila þessar breytingar getur því sama fyrirkomulag gilt um land allt. Eftir sem áður munu notendur pósthjónustu þó hafa aðgang að hraðsendingum telji notendur sig þurfa að fá póst tíðar en hin almenna póstdreifing býður upp á.“²

Við breytinguna komu því inn tvö ný skilyrði sem taka ber tillit til ef breytingar verða á þjónustuframboði innan alþjónustu:

Nánar um eftirspurn og framboð, sbr. a.-lið

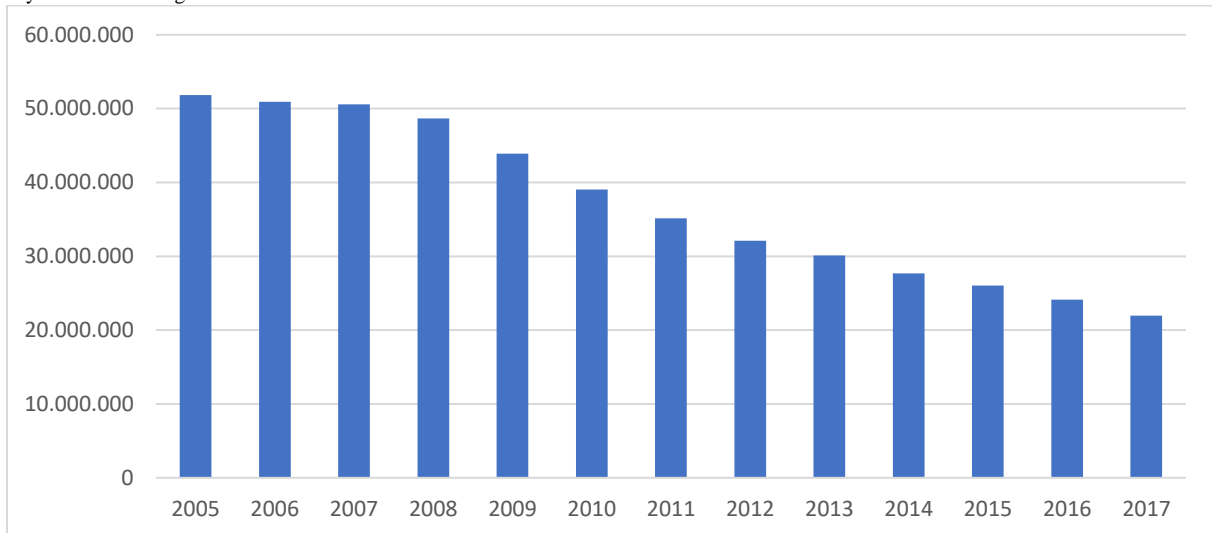
Eins og fram kemur í tilkynningu ÍSP með breytingunni hefur orðið umtalsverð magnmínkun á undanförunum árum á bréfamagni innan einkaréttar. Jafnframt vísar fyrirtækið til kannana sem hafa verið gerðar af Maskínu, s.s. um afstöðu almennings til pósthjónustu, sem og til erlendra þjónustukannana.

Á línuritinu hér að neðan má sjá hvernig magn innan einkaréttar hefur þróast á undanförunum árum, bæði heildarmagn sem og skipting innan A- og B-pósts. En samkvæmt reglugerðinni er ÍSP heimilt að líta til þessarar þróunar við ákvörðunartöku um mögulegt þjónustuframboð innan alþjónustu og útfærslu þess.

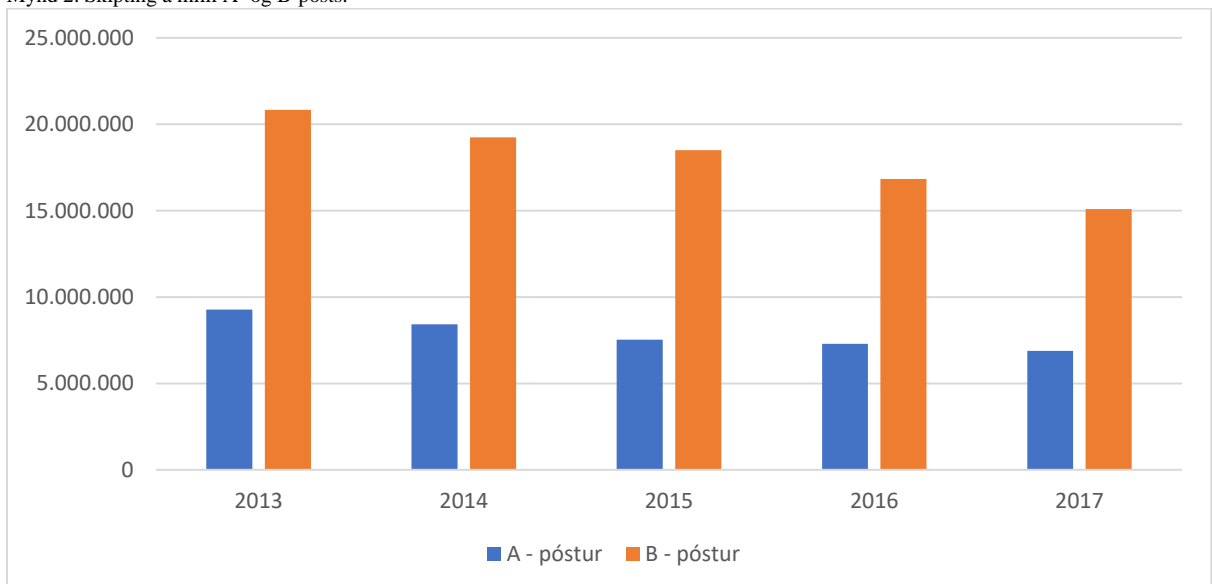
Í tilefni af umræddu skilyrði reglugerðarinnar þarf að horfa til þróunar undanfarinna ára hvað varðar magn póstsendinga, sbr. eftirfarandi tvær töflur:

² <https://www.stjornarradid.is/verkefni/allar-frettir/frett/2017/06/19/Umsagnarfrestur-framlengdur-um-drog-ad-breytingu-a-reglugerd-um-framkvaemd-postthjonustu/>

Mynd 1. Heildarmagn innan einkaréttar



Mynd 2. Skipting á milli A- og B-pósts.



Eins og sjá má á mynd 1 hér að ofan hefur magn innan einkaréttar farið úr rúnum 50 milljónum bréfa á árinu 2007 og niður í tæplega 22 milljón á árinu 2017, en það er 57% samdráttur á 10 ára tímabili. Einnig gera áætlanir ráð fyrir að þessi þróun haldi áfram á komandi árum. Hliðstæð þróun hefur átt sér stað í öllum löndum innan EES.

Á mynd 2 má síðan sjá hvernig skiptingin hefur verið á milli A og B póst frá því að farið var að greina þar á milli.

Með vísun til ofangreindrar þróunar á magni innan einkaréttar sem og þess sem fram kemur í þeim þjónustukönnunum sem Maskína hefur unnið verður að telja að tilkynning ÍSP um breytingar á þjónustuframboði sé í samræmi við skilyrði staflíðar a í 3. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu eins og henni hefur nú verið breytt. Að áliti PFS er vandséð, með hliðsjón af þeim hagræðisaðgerðum sem ÍSP hefur þegar gripið til, að hægt sé að halda uppi sama þjónustustigi og var fyrir 10 árum þegar póstmagn í umferð var helmingi meira en nú er, án þess að slíkt kæmi fram í hærri verðlagningu fyrir þjónustuna, sem farið hefur hækkandi á undanförunum árum, m.a. af þessum sökum.

Til samanburðar er einnig rétt að geta þess að hliðstæðar breytingar hafa verið gerðar í Noregi og Danmörku. Í Noregi var t.d. hætt að gera greinarmun á milli A- og B-pósts þann 1. janúar 2018³ og í Danmörku var einnig gerð veruleg þjónustubreyting þann 1. júlí 2016. Ein meginástæða breytinganna var mikil fækkun bréfasendinga.

Verð á þjónustu innan einkaréttar, sbr. b.-liður

Verðlagning á þjónustunni er annað skilyrðið sem horfa þarf til við mat á því hvort heimilt sé að fækka dreifingardögum samkvæmt reglugerðinni, en b-liður 4. mgr. 10. gr. hljóðar svo: „*hætta er á, við óbreytt þjónustustig, að þjónustan verði almenningi ekki viðráðanleg, í skilningi 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.*“

Gjaldskrá innan alþjónustu skal taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Einkaréttur er innan alþjónustu og í 6. mgr. 16. gr. er kveðið á um að PFS skuli samþykkja gjaldskrár innan einkaréttar.

Á undanförunum árum hefur ÍSP reglulega farið fram á hækkun gjaldskrár innan einkaréttar.

Eitt af þeim atriðum sem óhjákvæmilega hefur þurft að taka tillit við meðferð PFS á erindum ÍSP, er að eftirspurn og þar með magn innan einkaréttar hefur farið stöðugt minnkandi. Þetta hefur eðli málsins leitt til þess að hluti af þeirri hækkunarþörf sem hefur skapast má rekja til sífellt minnkandi magns. Hins vegar kann að vera varhugavert að halda áfram á þeirri braut og frekari gjaldskrárbreytingar til hækkunar gætu þannig flýtt fyrir þeirri þróun sem hafin er og þar með dregið úr því magni sem kemur inn til félagsins til dreifingar. Á mynd 1 hér að ofan má sjá hver magnþróunin hefur verið á undanförunum árum. Ólíklegt er annað en að magn innan einkaréttar muni halda áfram að minnka á komandi árum, en þessi þróun á sér reyndar stað um alla Evrópu. Á endanum mun það því leiða til þess að nauðsynlegt er að hækka gjaldskrána vegna þess enn frekar að öðru óbreyttu. Til að sporna við hækkunum hefur félagið því ávallt verið hvatt til að hagræða í rekstri, innan alþjónustu, sem og almennt í rekstri fyrirtækisins. Jafnframt hefur stofnunin samþykkt breytingar á þjónustuþáttum sem tengjast alþjónustu þar sem lög kveða á um að samþykki PFS sé nauðsynlegt.

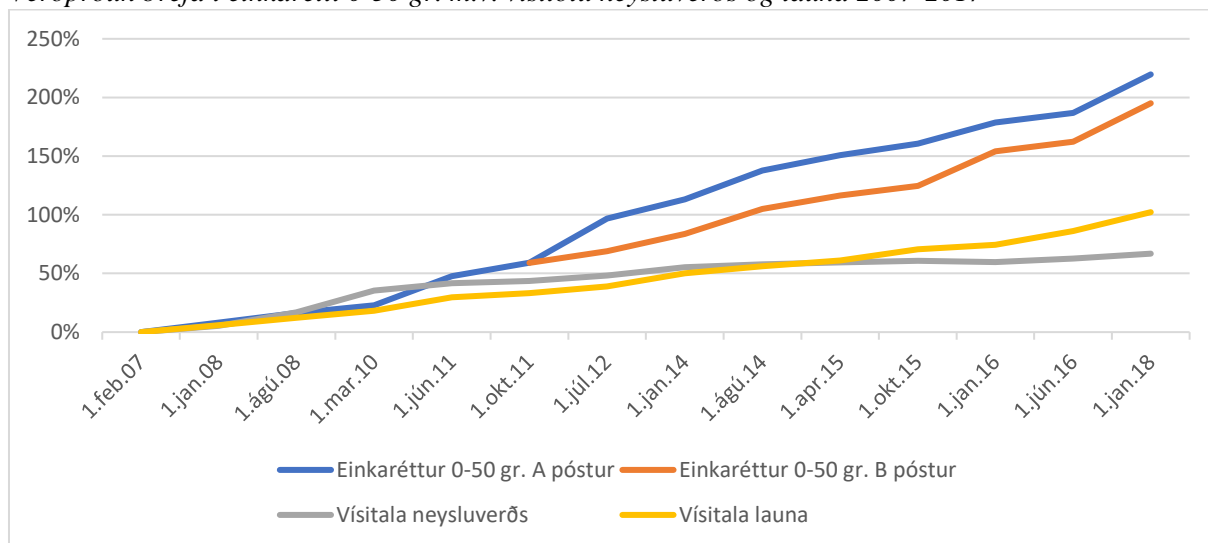
Vegna sjónarmiða sem fram komu í samráði PFS um rekstrarafkomu ÍSP innan einkaréttar. Þykir PFS rétt að taka fram að stofnunin lítur svo að ÍSP hafi fengið magnminnkun innan einkaréttar að fullu bætt í gegnum gjaldskrárbreytingar á undanförunum árum. Rekstrarafkoma einkaréttar hefur þannig verið vel viðunandi, en einkaréttinum er m.a. ætlað að standa undir þeim alþjónustuskuldum sem hvílt hafa á fyrirtækinu, sbr. 2. málsl. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

Gildandi verð í dag eru birt af hálfu ÍSP á grundvelli ákvörðunar PFS nr. 1/2017.

Við mat á skilyrðum 10. gr. reglugerðar um alþjónustu er rétt að horfa til upplýsinga um verðþróun burðargjalda fyrir bréf innan einkaréttar á undanförunum árum, sbr. taflan hér að neðan:

³ <https://www.posten.no/en/sending/stamps-and-postage/merging-a-priority-and-b-economy>

Verðþróun bréfa í einkarétti 0-50 gr. m.v. vísitölu neysluverðs og launa 2007-2017



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Ef litið er til verðþróunar á burðargjöldum á bréfum innan einkaréttar á tímabilinu frá 2007 til 2017, samanborið við vísitölu neysluverðs og vísitölu launa, sbr. mynd hér að ofan, þá kemur í ljós að á tímabilinu hækkaði gjaldskrá A póstis um 220% og B póstis um 195%. Á sama tímabili hækkaði vísitala neysluverðs um 67% og vísitala launa um 102%. Hér gætir því töluverðra áhrifa hinnar miklu magnminnkunar innan einkaréttar á tímabilinu, en magnið minnkaði um 57% á árunum 2007 til 2017.

Ljóst er að gjaldskrá fyrir pósthjónustu getur ekki hækkað langt umfram almennt verðlag til langs tíma án þess að það hafi veruleg áhrif á eftirspurn, sérstaklega þegar horft er til stóraukinna rafrænna samskipta á síðustu árum. Hið mikla fall eftirspurnar verður ekki skýrt án þess að litið sé til mikillar hækkunar á verðlagningu þjónustunnar.

Ekki verður annað séð en tilgangurinn með þeim breytingum sem nú hefur verið tilkynnt um sé að draga úr kostnaði við dreifingu póstsendinga innan alþjónustu, þ.m.t. innan einkaréttar til að koma til móts við síhækkandi einingarkostnað vegna þess samdráttar sem verið hefur í eftirspurn eftir þjónustunni.

Hvenær hins vegar þjónustan verður almenningi ekki viðráðanleg í skilningi 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, sbr. b. liður 2. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu er hins vegar erfitt eða jafnvel ómögulegt að gefa einhlítt svar við. Skortur á því að hægt sé að gefa afgerandi svar við þeirri spurningu er þó ekki þess eðlis að það valdi því að tilkynning ÍSP um fækkun dreifingardaga þurfi að vera í andstöðu við 10. gr. reglugerðar um alþjónustu, enda verður að telja að skilyrði a-liðar séu fullnægð.

Að mati PFS er einnig eðlilegra að gripið sé inn í þá atburðarrás sem er í gangi og gerð tilraun til að aðlaga dreifinguna til samræmis við það magn sem enn er til staðar í kerfunum og leitast þannig við að þjónustan verði sjálfbær til framtíðar. Í þessu samhengi er einnig rétt að benda á þjónustukannanir Maskínu þar sem fram kemur m.a. að almenningur telur almennt nægja að fá póst tvisvar til þrisvar í viku.

Til samanburðar er einnig rétt að vekja athygli á skýrslu Deutsche Post DHL Group⁴ Í skýrslunni er borið saman einingarverð á 50 gr. bréfi innan EES svæðisins miðað við 1. mars 2017. Samkvæmt skýrslunni er einingarverð einna hæst hér á landi eða það þriðja hæsta. Aðeins Danmörk og Ítalía eru fyrir ofan. Rétt er að taka fram að ástæða þess að þessi tvö lönd skera sig nokkuð úr, er sú að þar hafa þegar verið gerðar hliðstæðar breytingar á vöruframboði og ÍSP hefur nú tilkynnt að gerðar verði. Sætisröð ÍSP lækkar hins vegar þegar miðað er við jafnvirðisgildi kaupmáttar (PPP).

Um mögulegar breytingar á gjaldskrá einkaréttar vegna breytinganna vísast til kafla IV. 4.

Um önnur skilyrði samkvæmt 10. gr.

Í ákvæðinu segir eftirfarandi:

„Við mat á kringumstæðum eða landfræðilegum aðstæðum, skal auk þeirra atriða sem getið er hér að ofan, annars vegar taka tillit til mikilvægi pósthjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga, og hins vegar erfiðleika við útburð, svo sem vegna fjarlægðar, vetrarhjónustu Vegagerðarinnar á viðkomandi svæði, lélegs vegasambands, eða kostnaðar sem telst óhófleg byrði á fyrirtækinu.“

Að mati PFS er ekki ástæða til að fjalla um þessi tilteknu skilyrði, í samhengi við þær breytingar sem ÍSP hefur nú boðað, sem sækja stoð í þær breytingar sem voru gerðar á reglugerð um alþjónustu með reglugerð 595/2017. En af tilurð þeirra breytinga verður að álíta að skoða beri þau skilyrði sérstaklega, án tillits til eldri skilyrða, sem samkvæmt orðanna hljóðan taka einkum til staðbundina breytinga á þjónustustigi vegna sérstakra aðstæðna, á meðan hin nýju skilyrði gilda almennt.

PFS vill þó taka fram, vegna ummæla í tilkynningu ÍSP um fækkun dreifingardaga sem lúta að rekstrarafkomu fyrirtækisins í tengslum við þá alþjónustuskyldu sem í dag hvílir á fyrirtækinu, að stofnunin lítur svo á að ÍSP hafi, í gegnum tíðina, verið bætt upp að fullu í gegnum gjaldskrá félagsins innan einkaréttar allan þann viðbótarkostnað sem félagið hefur haft af því að veita alþjónustu, þ.m.t. dreifingu alla virka daga. Að mati PFS eru því möguleg vandamál í tengslum við afkomu fyrirtækisins ekki tilkomin vegna þeirra skyldna sem hvílt hafa á fyrirtækinu vegna alþjónustu á undanförunum árum, sbr. til hliðsjónar ákvörðun PFS nr. 17/2015. Sjá einnig yfirlýsingar PFS um bókhaldslegan aðskilnað ÍSP.⁵

Lágmarksgrunnþjónusta

PFS skilur þær breytingar sem voru gerðar á reglugerðinni þannig að ef skilyrði hennar eru uppfyllt að þá sé það mat stjórnvalda, með hliðsjón af þeim gögnum sem fyrir lágu í ráðuneytinu, að fullnægjandi þjónusta hér á landi í skilningi alþjónustu teljist vera að lágmarki tveir virkir dagar, sbr. 3. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu, sbr. og 4. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu.

Þetta tiltekna mat stjórnvalda um hvað telst nægjanleg og/eða fullnægjandi pósthjónusta innan alþjónustu, hér á landi, miðast við að tiltekin skilyrði séu uppfyllt. Umrætt mat er skuldbindandi samkvæmt reglugerðinni og verður því ekki endurskoðað af hálfu PFS.

⁴ http://www.dpdhl.com/en/media_relations/media_library/documents/letter_price_survey_europe.html

⁵ <https://www.pfs.is/posthjonusta/yfirlit-yfir-bokhaldslegan-adskilnad-islandsposts/>

Tilkynningarskylda og mögulegt inngríp PFS

Varðandi tilkynningarskyldu rekstrarleyfishafa og mögulega stjórnarsýslumeðferð í framhaldi af tilkynningu segir eftirfarandi í reglugerðinni:

„Rekstrarleyfishafi skal tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun um fækkun dreifingardaga ásamt rökstuðningi ef hann ákveður að fækka almennum dreifingardögum innan alþjónustu, eigi síðar en tveimur mánuðum fyrir fyrirhugaðar breytingar á þjónustunni. Telji Póst- og fjarskiptastofnun fækkun dreifingardaga ekki samræmast lögum og reglum um pósthjónustu, skal stofnunin leitast við að upplýsa rekstrarleyfishafa um það áður en breytingin kemur til framkvæmda. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að endurmeta mat á fækkun dreifingardaga ef stofnunin telur ástæðu til.“

Hér er kveðið á um tilkynningarskyldu rekstrarleyfishafa, en eins og fram hefur komið tilkynnti ÍSP PFS um breytingarnar þann 28. september 2017 og í framhaldinu fór fram samráð við markaðsaðila sem lauk undir lok síðasta árs. Ef stofnunin telur að fækkun dreifingardaga sé ekki í samræmi við lög og reglur um pósthjónustu skal stofnun leitast við að upplýsa um það áður en breytingin kemur til framkvæmda.

Ekki er ástæða til, eins og hér háttar til, að fjalla um mögulega heimild PFS til að endurmeta fækkun dreifingardaga, enda telur PFS að ekkert sé fram komið í sjónarmiðum aðila eða upplýsingum sem þeir hafa lagt fram sem gefur tilefni til slíks. Hins vegar er gert ráð fyrir því umræddu ákvæði reglugerðarinnar að það kunni að koma til endur mats ef stofnunin telur ástæðu til. Stofnunin skilur þetta ákvæði reglugerðarinnar á þann veg að slíkt mat geti aðeins átt sér stað, t.d. ef forsendur ÍSP bresta með einhverjum hætti og PFS geti þess vegna endurmetið fækkun dreifingardaga, enda er það ekki hlutverk PFS að taka ákvarðanir um þjónustuframboð ÍSP.

Um gæði þjónustu, sbr. 13. gr. reglugerðar um alþjónustu, eins og henni hefur verið breytt
Ákvæði 13. gr. reglugerðar um alþjónustu hljóðar svo eftir að henni var breytt með reglugerð 595/2017:

„Gæði bréfasendinga innan alþjónustu tekur mið af fjölda dreifingardaga rekstrarleyfishafa, sbr. 10. gr.

Ef um daglegan útburð er að ræða skal að lágmarki 85 af hundraði innanlandspósts innan alþjónustu í hraðasta flokki (A-póstur) borinn út daginn eftir að hann hefur verið lagður í póst (D+1), og 97 af hundraði pósts skal borinn út innan þriggja daga (D+3) frá póstlagningu. Krafan miðast við þriggja mánaða tímabil.

Að lágmarki skal 85 af hundraði pósts í hægari flokki (B-póstur) borinn út innan þriggja daga (D+3) frá póstlagningu. Krafan miðast við þriggja mánaða tímabil.

Hafi rekstrarleyfishafi fækkað dreifingardögum, sbr. 10. gr., skal þó að lágmarki 85 af hundraði pósts samkvæmt 2. mgr. borinn út a.m.k. innan fjögurra daga frá póstlagningu (D+4), og 97 af hundraði innan sex daga (D+6). Tilgreint hlutfall samkvæmt 3. mgr. skal a.m.k. miðast við sex daga (D+6).

Bréf milli landa innan Evrópska efnahagssvæðisins skulu borin út hér á landi til samræmis við gæðakröfur sem gilda um hraðasta flokk bréfa innan alþjónustu, sbr. 2. og 4. mgr. hér að ofan.“

Skýrt er kveðið á um það í 1. mgr. að gæði bréfasendinga innan alþjónustu skuli taka mið af fjölda dreifingardaga, sbr. 10. gr. Við þá breytingu sem verður þann 1. febrúar 2018, eins og ÍSP hefur lýst henni verður boðið upp á svokallaðan B-póst, sem fellur undir 3. mgr. 13. gr.

Vegna athugasemda PM um að breytingarnar séu ekki í samræmi við 13. gr. reglugerðar um alþjónustu er rétt að taka fram, að í 13. gr. eru sett fram gæðaviðmið sem rekstrarleyfishafa ber að miða við í sinni þjónustu. Skýrt kemur fram að gæðaviðmiðin taki mið af fjölda dreifingardaga rekstrarleyfishafa, sem hann hefur nú tilkynnt um að verði „gamla“ B-þjónustan. Verður að ætla að fyrirtækið hafi samkvæmt almennum reglum heimild til að bjóða upp á betri þjónustu en þau gæðaviðmið sem sett eru í 4. mgr. og PM telur að ÍSP sé skylt að miða við ef gerðar verðar breytingar á þjónustunni. Í þessu sambandi er rétt að minna á að það er ekki 13. gr. sem ræður þjónustuframboði ÍSP, en það markast af 10. gr. reglugerðarinnar. Í 13. gr. er aðeins kveðið á um gæðaviðmið sem þjónusta skv. 10. gr. skal uppfylla. En eins og áður er komið fram geta verið ýmiss atriði sem geta haft áhrif á það þjónustuframboð sem verður ofan á innan alþjónustu, en það getur verið frá dreifingu alla virka daga og síðan niður í að lágmarki 2 virka daga og allt þar á milli.

Af þessu leiðir einnig, að mati PFS, að bréf milli landa innan Evrópska efnahagssvæðisins, sbr. 5. mgr. munu falla undir „gamla“ B- flokkinn enda er það hraðasta þjónusta innan alþjónustu sem ÍSP hefur tilkynnt um.

4.

Endurskoðun á gjaldskrá innan einkaréttar

Í svörum ÍSP kemur fram að ekki verði gerðar breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar, né afsláttarskilyrðum vegna fækkunar dreifingardaga. Tiltekur fyrirtækið að eftir breytinguna muni verð á öllum bréfum undir 50 g vera það sama og í dag er fyrir B-póst. Verð annarra vara s.s. fjölpósts, blaða og tímarita og þyngri bréfasendinga verður óbreytt.

Það er skoðun PFS að eftir breytingarnar þurfi að endurskoða kostnaðargrundvöll gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar.

Í athugun PFS var m.a. kallað eftir hvernig skipting þess hagræðis sem verður af breytingum skiptist niður á einstaka vöruflokka og hvernig hann næðist fram: Í svari ÍSP kom eftirfarandi fram:

„Metinn var raunverulegur sparnaður í hverri rekstrareiningu fyrir sig. Í dreifingu snýst þetta um sparnað við að hætta með dreifingu A pósts í sérstökum hluta útburðarsvæðis og aðlögun stærðar útburðarsvæða að auknu magni þeim hluta útburðarsvæða sem hafa sinnt B pósti. Í Póstmiðstöð snýst sparnaðurinn fyrst og fremst um minnkun tímavinnu og næturvinnu í bréfadeild.

Þessi nálgun veldur því að sparnaðurinn dreifist á vöruflokka í sömu hlutföllum og kostnaður dreifist á þá í afkomulíkani. Ekki er reiknað með að kostnaður vegna yfirstjórnar, markaðskostnaður og sameiginlegur kostnaður breytist.“

PFS telur að það hagræði sem ÍSP telur að verði við breytingarnar eigi að skila sér til þeirra notenda þjónustunnar sem við á hverju sinni. Stofnunin telur einnig eðlilegt að beðið sé með slíka endurskoðun þar til ákveðin reynsla er komin af þeim breytingum sem til stendur að gera, er þá stofnunin m.a. að horfa til þess hvernig eftirspurn eftir þjónustu póstsins muni þróast, t.d. að hve miklu leyti A-póstur skili sér niður í B-póst (D+3), eins og ÍSP virðist gera ráð fyrir eða hvort hann hverfi allur af markaðnum, eins og haldið er fram af hálfu PM. Að mati PFS getur reynslan ein skorið úr um þetta atriði.

Við endurskoðun á gildandi gjaldskrá innan einkaréttar telur PFS að rétt sé að horfa til eftirfarandi atriða:

- Afkomu einkaréttar 2017 samkvæmt bókhaldslegum aðskilnaði, LRAIC líkani, (starfsþáttaryfirliti)
- Sparnaðar vegna niðurlagningar A pósts 1. feb. 2018
- Áætlunar ársins 2018 (sem byggir á LRAIC líkani) þar sem m.a. sé tekið tillit til áætlaðar magnminnkunar og kostnaðarbreytinga (laun, annar kostnaður, sparnaður landpósta ...)

Með vísun til alls ofangreinds telur PFS því brýnt að ÍSP hafi lokið yfirferð endurskoðun gjaldskrár innan einkaréttar fyrir 1. júní 2018 og sendi PFS til samþykktar hina endurskoðuðu gjaldskrá, sbr. 4 og 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. nr. 19/2002.

5

Um endurmat á fjölda dreifingardaga

Að áliti PFS eru allar breytingar vöruframboði á forræði og á ábyrgð félagsins og enda séu þær innan þess regluverks sem í gildi er á hverjum tíma. Heimild PFS, í lokamálslið 4. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu, til að endurmeta mat á fækkun dreifingardaga, ef stofnunin telur ástæðu til, verður að skoða því ljósi, sbr. einnig 1. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu eins og hún hefur verið skýrð af úrskurðarnefnd. PFS telur því, eins og málið liggur nú fyrir, og á meðan engin reynsla er komin á hið nýja fyrirkomulag, að ekki sé tilefni til að fjalla um sjónarmið sem lúta að þörfum markaðarins, t.d. hvort að þörf fyrir A-þjónustu sé ennþá fyrir hendi í því mæli að það geti áfram réttlæt það að henni sé haldið úti sem sérstakri þjónustuleið. En eins og sjá má af þeim athugasemdum sem gerð er grein fyrir hér að ofan hafa ÍSP og PM mismunandi sýn á hvað teljist til þarfa notenda t.d. í skilningi e.-liðs 2. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu.

Af þessu leiðir einnig að PFS tekur enga afstöðu til þeirra tillagna sem PM leggur til um breytingar á þjónustu ÍSP. En eins og fram kemur hér að ofan er það ÍSP sem tekur hina endanlega ákvörðun um það hvernig fyrirtækið telur rétt að haga sínu þjónustuframboði innan þess lagaramma sem í gildi er hverju sinni. Möguleg inngríp af hálfu PFS geta aðeins komið til greina ef sýnt er fram á að þær breytingar sem ÍSP gerir séu ekki í samræmi við gildandi rétt. Það er álit PFS að eins og málið liggur nú fyrir sé ekki ástæða til að ætla að svo sé.

6.

Um mögulega A-þjónustu

Í tilkynningu ÍSP kemur m.a. fram að til greina komi að bjóða upp á D+1 þjónustu ef eftirspurn er eftir þeirri þjónustu. Rekjanleg bréf með þjónustustigi D+1 og A-bréfið eins og það er í dag eru að mati PFS ekki á sama markaði og því ekki hægt að bera þessar tvær þjónustur að öllu

leyti saman. Rekjanleg bréf (áður ábyrgðarbréf) falla undir hugtakið alþjónusta, sbr. 6. gr. laga um pósthjónustu. Verðlagning lítur hins vegar allt öðrum lögmaðlum eins og ÍSP bendir réttilega á í athugasemdum sínum. Ekki er því hægt að líta á rekjanleg bréf, með D+1 þjónustu sem staðgönguvöru fyrir núverandi A-bréf sem til stendur að leggja niður.

Af svari ÍSP, þann 5. janúar 2018, sem gerð er grein fyrir hér að ofan verður það eitt ráðið að ekki liggi fyrir endanleg ákvörðun innan fyrirtækisins um hvort boðið verður upp á þessa þjónustu en að það muni koma í ljós við samtali viðskiptavini félagsins. Í nýrri reglugerð samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins er sérstaklega tekið fram að bjóði rekstrarleyfishafi eftir sem áður upp á hraðari bréfasendingar á markaðslegum forsendum falli þær utan alþjónustu, sbr. 7. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar. PFS getur því ekki tekið endanlega afstöðu til mögulegrar nýrrar A-þjónustu fyrirtækisins á meðan ekkert liggur endanlega fyrir um með hvaða hætti hún verður útfærð.

7.

Niðurstaða

Miðað við þær upplýsingar sem nú liggja fyrir telur Póst- og fjarskiptastofnun ekki tilefni til að aðhafast frekar varðandi þá þjónustubreytingu sem ÍSP tilkynnti um til stofnunarinnar þann 28. september 2017.

Ákvörðunarorð

Ekki standa skilyrði til þess að breyta ákvörðun Íslandspósts ohf., um að fækkun dreifingardaga á bréfaþósti þann 1. febrúar 2018, á grundvelli 1. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu, sbr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, sbr. reglugerð nr. 595/2017.

Vegna fækkunar dreifingardaga skal Íslandspóstur ohf. endurskoða gjaldskrá innan einkaréttar eigi síðar en 1. júní 2018.

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, 23. janúar 2018

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson