



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 32/2013 um hækkun á gjaldskrá Íslandspósts ohf., á bréfum innan einkaréttar

I

Forsaga

1.

Með bréfi, dags. **31. janúar 2013** sendi Íslandspóstur hf. (hér eftir ÍSP) inn erindi til Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar. Óskaði ÍSP eftir að hækkun á þeim gjaldskráum sem tilheyra einkarétti yrðu eftirfarandi:

A: hækkar úr 120 kr. í 130 kr. eða um 8,3%
B: hækkar úr 103 kr. í 110 kr. eða um 6,8%
AM: hækkar úr 88 kr. í 100 kr. eða um 13,6%
BM: hækkar úr 71 kr. í 80 kr. eða um 12,7%

Fór fyrirtækið fram á að breytingin tæki gildi þann 1. mars 2013. Áætlaður tekjuauki vegna þessara breytinga var um [...] ¹ millj. kr.

Í rökstuðningi fyrir þessari tilteknu hækkun vísaði fyrirtækið einkum til sjónarmiða um að í fyrri verðákvörðunum PFS hafi ekki verið tekið tillit til þegar orðins tekjutaps vegna frestunar verðbreytinga, að hækkunin væri nauðsynleg til að félagið gæti staðið undir kostnaði við alþjónustuskyldu. Þá hafi fyrirtækið gert ráð fyrir ákveðnum tekjum vegna bréfa innan einkaréttar í áætlunum sínum. Það mat hafi verið byggt á spá um magn og tilteknum verðum. Spár um magn hafi í meginatriðum gengið eftir, en verð hafi verið lægri en ÍSP hafi talið nauðsynlegt og jafnframt hafi verðhækkanir komið seinna fram en gert hafi verið ráð fyrir.

Ákvörðun PFS nr. 16/2012 hafi einnig komið fram annað mat hjá PFS um hver álagning ætti að vera á þá vöruflokka sem tilheyra einkarétti. En stofnunin hafi talið eðlilegt að hlutfallsleg álagning vöruflokka innan einkaréttar væri því sem næst sú sama, en ÍSP hafi talið eðlilegt að

¹ Fellt út vegna trúnaðar það sama gildir um aðrar upplýsingar innan hornklofa.

fjárhæð álagningar í hverjum væri sem líkust, þannig að mismunandi flokkar sýndu svipaða framlegð til alþjónustubyrðar.

Jafnframt bendi ÍSP á að afkoma innan einkaréttar hafi verið neikvæða frá árinu 2009 og bráðbirgðaniðurstöður fyrir árið 2012 bendi til að svo verði einnig árið 2012. Rekstraráætlanir geri ráð fyrir verulegum hagræðingaraðgerðum tengdum alþjónustu en óvíst er hvort þær gangi eftir og að magnminnkun innan einkaréttar hafi verið samfelld á undanförunum árum.

Einnig vísaði ÍSP til viðauka C með ákvörðun PFS nr. 16/2012, að því er varðaði kostnaðargrunn sem PFS gerði ráð fyrir að miðað sé við þegar kostnaðarverð bréfa innan einkaréttar er reiknað út, þ.e. mismunandi mati á ávöxtunarkröfu og virði varanlegra rekstrarfjármuna. ÍSP hafi látið reikna út fjárbindingu og afskriftir fyrir árið 2011. Niðurstaða þess útreiknings sýnir að kostnaður vegna fjárbindinga og afskrifta u.þ.b. tvöfaldast á árinu 2011 miðað við það sem áður var. Ef þær niðurstöður eru heimfærðar á hlutfallsega skiptingu notkunar varanlegra rekstrarfjármuna á árinu 2011 hefði kostnaður vegna einkaréttar verið um [...] millj. hærri á árinu 2011 að öðru óbreyttu.

2.

Svar PFS

Með bréfi, dags. 14. febrúar 2013, svarar PFS ofangreindu erindi ÍSP. Í bréfi PFS er byrjað að gera stuttlega grein fyrir helstu röksemdum fyrirtækisins fyrir breytingum á gjaldskrá innan einkaréttar, en þau voru að mati PFS eftirfarandi:

- Að fyrirtækið geti ekki beðið til 1. júlí 2013, eftir því samráði sem boðað var með hagsmunaaðilum í ákvörðun PFS nr. 16/2012.
- Að ekki hafi verið tekið tillit til tekjutaps vegna frestunar verðbreytinga í fyrri ákvörðunum stofnunarinnar.
- Að hækkun sé nauðsynleg til að félagið geti staðið undir kostnaði við alþjónustuskyldu.
- Að tekjutap vegna þess að verðhækkningar hafi komið seint fram hafi numið 139 millj. kr. á árinu 2012.
- Að þau verð sem stofnunin hafi heimilað hafi í einhverjum tilfellum verið lægri en þau sem Íslandspóstur hafi talið nauðsynlegt.
- Að álagning hafi verið ákveðin á annan hátt en vilji Íslandspósts hafi staðið til.
- Að afkoma innan einkaréttar hafi verið neikvæð frá árinu 2009.
- Í rekstraráætlunum ársins 2013 sé gert ráð fyrir hagræðingaraðgerðum tengdum alþjónustu sem óvíst sé að gangi eftir.
- Að áframhaldandi magnminnkun upp á 4% leiði til tekjutaps upp á 100 millj. kr., eða um 43% af þeim tekjuauka sem gert er ráð fyrir að umrædd hækkun hafi í för með sér.
- Að endurskoðaðir útreikningar vegna fjárbindinga og afskrifta fyrir árið 2011 og fyrri helmingi ársins 2012, sbr. aðferðarfræði PFS, leiði til þess að kostnaður vegna einkaréttar verði um [...] millj. kr. hærri á árinu 2011 að öðru óbreyttu.
- Að breytingar hafi orðið í rekstrarumhverfi félagsins frá því að ákvörðun PFS var tekin
 - Frá feb. 2012 til jan. 2013 hafi vísitala neysliverðs hækkað um 3,1%.
 - Frá feb. 2012 til jan. 2013 hafi vísitala neysliverðs án húsnæðis hækkað um 3,5%.

Í lok erindisins tiltekur Íslandspóstur að verið sé að vinna að því að skipta kostnaði ársins milli einstakra vöruflokka þ.á.m. milli einkaréttar og alþjónustu innan og utan samkeppni.

Þegar þeirri vinnu líkur sé hægt að leggja betur mat á kostnaðarverð einstakra vöruflokka og miða verðlagningu við það. Einnig sé unnið að því greina endanlegar niðurstöður magnskiptingar milli vöruflokka innan einkaréttar.

Afstöðu PFS til beiðni ÍSP um hækkun var lýst á eftirfarandi hátt:

„Eins og fram kemur í erindi Íslandspóstis tók ný verðskrá innan einkaréttar gildi 1. júlí 2012 í framhaldi af ákvörðun PFS nr. 16/2012. Í ákvörðuninni kom m.a. fram að stofnunin myndi efna til samráðs með hagsmunaaðilum um reynsluna af hinum nýju skilmálum. Tilhögun samráðsins, sem og þær spurningar sem stofnuninni kunni að beina til markaðsaðila muni verða kynntar fyrir 1. júlí 2013. Jafnframt kom fram að stofnunin gerði ráð fyrir að þau einingarverð sem ákveðin voru, þ.e. A og B póstur og einingarverð fyrir AM og BM póst til magnpóstsaðila myndu *a.m.k.* gilda til 1. júlí 2013. Ef um breytingar yrði að ræða yrði það tilkynnt með hæfilega löngum fyrirvara sem og ástæður þess. Það sem einkum olli óvissu í þessu sambandi var skipting á milli A og B pósts og þróun magns innan einkaréttar, en í útreikningum PFS var gengið út frá ákveðnum forsendum varðandi þessi tvö atriði. Ef um *veruleg* frávik yrði að ræða kunni að vera nauðsynlegt að gera leiðréttingar á grunnverðum fyrr en áætlað væri.

Að mati PFS uppfyllir beiðni Íslandspóstis ekki skilyrði ákvörðunarinnar um verulegt frávik frá ofangreindum skilyrðum, sem réttlætt geti breytingar á núgildandi gjaldskrá innan einkaréttar innan þeirra tímamarka sem farið er fram á í erindi Íslandspóstis.

Þessu til viðbótar kemur ekkert fram í beiðni Íslandspóstis um sundurliðun kostnaðar og tekna innan einkaréttar (A, B AM og BM póstur), ásamt sundurliðun á annarri starfsemi félagsins í samræmi við framsetningu í afkomulíkani fyrir árið 2012 né áætlun fyrir árið 2013. En þessi atriði eru einnig forsenda þess að hægt sé að endurskoða gjaldskrá innan einkaréttar. Beinir PFS því til Íslandspóstis að þessi vinna verði unnin í samræmi við þær forsendur sem fram koma í ákvörðun PFS nr. 16/2012.

Reyndar kemur fram að Íslandspóstur sé að vinna að þessari greiningu og muni hún verða tilbúin undir lok febrúar. Þegar af þeirri ástæðu er heldur ekki hægt að verða við beiðni fyrirtækisins um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar þann 1. mars nk. eins og farið er fram á í erindi fyrirtækisins.

Þá telur stofnunin rétt að vekja athygli Íslandspóstis, í tengslum við hugsanlegar breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar, á tveimur málum sem nú eru í gangi.

Í fyrsta lagi að PFS vinnur nú að því að yfirfara útreikninga Íslandspóstis vegna fjárbindingar, auk ákvörðunar á ávöxtunarkröfu (WACC), en niðurstaða í þessum málum er nauðsynleg forsenda við endurskoðun á gjaldskrá Íslandspóstis innan einkaréttar. *Í öðru lagi* vinnur stofnunin að yfirferð á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspóstis. En verðákvarðanir stofnunarinnar á undanförunum árum hafa verið settar fram með þeim fyrirvara að niðurstaða stofnunarinnar um þennan þátt kunni að hafa í för með sér breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar. Íslandspósti mun innan nokkurra vikna fá sendar frumniðurstöðu stofnunarinnar varðandi bókhaldslegan aðskilnað félagsins þar sem fyrirtækinu verður gefinn kostur á að koma með athugasemdir og/eða frekari skýringar á einstökum liðum eftir atvikum.

Póst- og fjarskiptastofnun telur nauðsynlegt að ofangreind atriði verði leidd til lykta áður en hugsanlegar breytingar verði gerðar á gjaldskrá innan einkaréttar.“

3.

ÍSP sendi inn nýja beiðni um hækkun á bréfum innan einkaréttar þann **30. september 2013**. Í þeirri beiðni var farið fram á eftirfarandi hækkunir

A: hækkar úr 120 kr. í 135 kr. eða um 12,5%

B: hækkar úr 103 kr. í 115 kr. eða um 11,7%

AM: hækkar úr 88 kr. í 105 kr. eða um 19,3%

BM: hækkar úr 71 kr. í 85 kr. eða um 19,7%

Fór ÍSP fram á að breytingin tæki gildi þann 1. nóvember 2013. Vísaði fyrirtækið m.a. til eftirfarandi atriða:

- Að uppfærð rekstraráætlun fyrirtækisins lægi nú fyrir.
- Að stofnuninni hafi verið send sundurliðun kostnaðar og tekna.
- Breytinga á útreikningi fjárbindingar og ávöxtunarkröfu vegna varanlegra rekstrarfjármuna.
- Að PFS hafi nú lokið yfirferð á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi félagsins.
- Að tekjuauki vegna verðbreytinga sem gert hafi verið ráð fyrir í rekstraráætlunum fyrirtækisins hafi ekki gengið eftir.
- Að breytingar á reglugerð um alþjónustu hafi ekki gengið eftir, að því er varðar fækkun dreifingardaga í sveitum, en gert hafi verið ráð fyrir 100 millj. hagræðingu því tengdu myndi nást á árinu.
- Að álagning samkvæmt ákvörðun PFS nr. 16/2012, hafi orðið önnur en ÍSP taldi rétt og muni þar mest um verð í BM flokki.
- Að um samfellda magnminnkun innan einkaréttar sé að ræða og gert er ráð fyrir að hún haldi áfram.
- Að vísitala neysluverðs hafi hækkað um 6,2% frá því að grundvöllur núverandi verða var fundinn út.

4.

Með bréfi PFS þann 9. október 2013, var erindi fyrirtækisins frá 30. september 2013 svarað á eftirfarandi hátt:

„1. Erindi Íslandspósts

Vísad er til erindis Íslandspósts, dags. 30 september 2013, þar sem fyrirtækið óskar eftir samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar, með vísan til 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, á hækkun gjaldskrár innan einkaréttar. Fer Íslandspóstur fram á eftirfarandi hækkunir:

Að **A** hækki úr 120 kr. í 135 kr. eða um 12,5%

Að **B** hækki úr 103 kr. í 115 kr. eða um 11,7%

Að **AM** hækki úr 88 kr. í 105 eða um 19,3%

Að **BM** hækki úr 71 kr. í 85 kr. eða um 19,7%

2. Almenn

Með ákvörðun PFS nr. 16/2012, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2012, og með ákvörðun PFS nr. 18/2013, um bókhaldslega aðgreiningu Íslandspósts voru lagðar ákveðnar línur eða forsendur sem að mati PFS skal leggja til grundvallar þegar ákvarðanir eru teknar um breytingar á gjaldskrá Íslandspósts innan einkaréttar. Í samræmi við almennar reglur stjórnvæðingargildis stjórnvaldsákvæðana gagnvart aðilum máls verður að telja að Íslandspóstur og eftir atvikum PFS séu bundin af einstökum úrlausnarefnum sem þar voru leidd til lykta.

3. Um röksemdir Íslandspósts fyrir hækkun

Af ofangreindum stjórnvaldsákvæðunum leiðir að nokkrar af þeim röksemdum sem Íslandspóstur vísar til hafa ekki sjálfstætt gildi þegar metið er hvort forsendur séu til staðar fyrir hækkun gjaldskrár fyrirtækisins innan einkaréttar. Þetta á t.d. við um eftirfarandi atriði:

- Að í rekstraráætlunum félagsins fyrir árið 2013 hafi verið gert ráð fyrir tekjuauka vegna verðhækkana innan einkaréttar að fjárhæð 235 millj. kr. sem fyrirtækið gerði ráð fyrir að tækju gildi þann 1. mars 2013.
- Væntar breytingar á reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003, þ.e. sá hluti hennar sem snýr að fækkun dreifingardaga ef tiltekin skilyrði eru fyrir hendi.

- Það mat Íslandsþósts að einingarverð séu lægri en fyrirtækið hefur talið nauðsynlegt og að þær hafi orðið seinna fram en gert hafi verið ráð fyrir. „Tekjutap“ vegna þessa hefur fyrirtækið metið 139 millj. kr. á árinu 2012.
- Tilvísun Íslandsþósts um hækkun vísitölu um 6,2% frá því útreikningar kostnaðarverða sem liggja til grundvallar núverandi verðum var gerður í febrúar árið 2012. Hækkun vísitölu hefur vissulega áhrif á kostnað fyrirtækisins, þ.á.m. kostnað innan einkaréttar. Þær hækkunir ættu hins vegar að koma fram í afkomulíkani félagsins og með þeim hætti hafa þeir áhrif á kostnað félagsins og þar með verðskrá fyrir einstakar vörur félagsins. Almenn tilvísun í hækkun vísitölu neysluverðs hefur því ekkert sjálfstætt gildi þegar metið er hvort forsendur séu til að hækka gjaldskrá innan einkaréttar.
- Tilvísun félagsins um að handbært fé sé uppuríð og rekstrarhallinn fjármagnaður með viðvarandi yfirdráttarlánnum hefur einnig ekkert sjálfstætt gildi þegar metið er hvort hækka eigi gjaldskrá innan einkaréttar, enda ekki ætlunin að sú einstaka gjaldskrá standi sjálfstætt undir öllum fjárfestingum og rekstri félagsins, þ.m.t. hallarekstri.
- Það samráð sem Íslandsþóstur vísar til hefur aldrei verið forsenda fyrir því að gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar taki breytingum, ef röksemdir á annað borð eru fyrir hendi um að hún taki breytingum. (með ákvörðun PFS nr. 14/2013 er það ótímabundið hvenær farið verður í samráðið).
- Í erindi Íslandsþósts er einnig vísað til álits félagsins um hver álagning ætti að vera á þær vörur sem teljast til einkaréttar. Eins og Íslandsþóstur bendir réttilega á var niðurstaða PFS önnur í ákvörðun nr. 16/2012, sbr. neðangreindur texti á bls. 10 í viðauka C:

„Á grundvelli útreikninga sinna á kostnaðarverði reiknar ÍSP álagningu á grunnkostnað hvernar þjónustu fyrir sig. ÍSP leggur því sem næst sömu krónutölu, 15 kr., ofan á grunnkostnað A, B, AM og BM pósts. Með þessu fyrirkomulagi er álagningarprósenta mismunandi á milli vöruflokka eða á bilinu 14-25%. Ekki koma fram neinar kostnaðarlegar forsendur fyrir þessari álagningu ÍSP né annað sem styður þessa aðferðarfræði ÍSP í greinargerð fyrirtækisins. PFS telur ekki rétt að styðjast við aðferð ÍSP, þ.e. að reikna fasta álagningu á kostnaðarverð einkaréttarpósts, þ.m.t. rekstrar- og fjárfestingarkostnað, auk þess sem slík aðferð samræmist ekki þeirri aðferðarfræði sem PFS telur rétt að beita og kom fram í samráðsskjali stofnunarinnar, sem byggir m.a. á reglugerð nr. 313/2005. Við útreikning ávöxtunarkröfu fjármagns (WACC) er tekið tillit til ávöxtunarkröfu eigin fjár af bundnu fjármagni í eignum sem notaðar væru við framboð á þjónustu. Tekið er tillit til líftíma (afskrifta) fjárfestinga og auk alls rekstrarkostnaðar. Sérstakt álag því til viðbótar á ekki við enda væri þá verið að gera tvenns konar hagnaðarkröfu á bundið fé.“

Umrætt atriði var ekki kært til úrskurðarnefndar og verður því að telja að Íslandsþóstur, sem og PFS séu bundin af ofangreindri niðurstöðu, að óbreyttu.

4. Nauðsynleg gögn

Til að PFS sé mögulegt að taka afstöðu til beiðni fyrirtækisins um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar þurfa eftirtalin gögn, a.m.k. að liggja til grundvallar, sbr. ákvörðun PFS nr. 16/2012:

- Yfirlit yfir tekjur og magn pr. mánuð þar sem fram kemur skipting á milli A,B AM og BM pósts. Rauntölur júlí-desember 2012 og rauntölur fyrstu 9 mánuði 2013 og endurskoðuð áætlun fyrir árið 2013.
- Yfirlit yfir endurmetinn stofn fastaffármuna. PFS hyggst nota WACC prósentuna 8,3% í samræmi við forsendur sem fram koma í ákvörðun PFS nr. 18/2013
- Endurskoðaða áætlun 2013 (útkomuspá) sundurgreint, sbr. viðauki 8.1 í ákvörðun nr. 18/2013.
- Afkomulíkan fyrir 2013 lagt fram í samræmi við endurskoðaða áætlun 2013.
- 6 mánaða uppgjör félagsins.

5. Önnur atriði

- Upplýsingar um verðbreytingar í samkeppnisrekstri þar sem af er árinu 2013 og/eða fyrirhugaðar hækkunir.

-

5.

Viðbrögð ÍSP við bréfi PFS þann 9. október bárust með bréfi ÍSP, dags. **2. desember 2013** og sendi fyrirtækið eftirfarandi gögn til stofnunarinnar:

1. Yfirlit yfir tekjur og magn pr. mánuð þar sem fram kemur skipting á milli A, B, AM og BM pósts. Rauntölur fyrir júlí til desember 2012 og rauntölur fyrstu 9 mánuði ársins 2013 ásamt endurskoðari áætlun fyrir árið 2013.
2. Yfirlit yfir endurmetinn stofn fastafjármuna.
3. Endurskoðuð áætlun (útkomuspá) sundurgreint, sbr. viðauki 8.1. í ákvörðun nr. 18/2013.
4. Afkomulíkan fyrir árið 2013 lagt fram í samræmi við endurskoðaða áætlun 2013.
5. 6 mánaða uppgjör félagsins.

Þá upplýsti félagið að rúmfræk bréf, ábyrgðarbréf innanlands, sendlapjónusta, pakkar innanlands, pakkar til útlanda og heimsendingargjöld hafi hækkað um 3% þann 1. apríl 2013, sem hafi verið í takt við verðlagsbreytingar frá þeim tíma er verð þessara vara hafi hækkað síðast.

Einnig vísaði ÍSP til eftirfarandi atriða:

- Að þegar metin er þörf fyrir hækkun innan einkaréttar sé nauðsynlegt að hafa í huga umframkostnað fyrirtækisins vegna alþjónustukostnaðar sem einkaréttinum er ætlað að standa straum af.
- Að sá tekjuauki sem ÍSP hafi metið nauðsynlegan hafi ekki náðst og hagræðingaraðgerðir hafi komið fram seinna en áætlanir gerðu ráð fyrir, þ.e. svokölluð XY-dreifing og fækkun dreifingardaga í sveitum.
- Að allur dráttur á niðurstöðu leiði til þess að nauðsynlegar verðhækkunarir verði sífellt meiri sem er afar bagalegt fyrir viðskiptavinum félagsins.
- Jafnframt upplýsti ÍSP að það væri mat félagsins að til að hægt væri að standa straum af umframkostnaði vegna alþjónustu, þyrfti að gera ráð fyrir tekjuauka vegna einkaréttar að fjárhæð 280 millj. kr., til viðbótar við þann tekjuauka sem erindi ÍSP frá 30. september fól í sér og þessi hækkun væri nauðsynleg vegna væntanlegra launahækkana, vegna almennra verðhækkana og vegna spár um magnminnkun. Upplýsingar um nauðsynleg verð innan einkaréttar ásamt viðbótarupplýsingum yrðu senda stofnuninni á næstu dögum.

Þann **6. desember 2013**, barst PFS bréf frá ÍSP þar sem fyrirtækið óskar eftir eftirfarandi hækkunum á gjaldskránni innan einkaréttar:

A: hækkar í 145 kr.

B: hækkar í 130 kr.

AM: hækkar í 112 kr.

BM: hækkar í 94 kr.

Taldi fyrirtækið að ofangreind verðhækkun væri nauðsynleg til þess að fyrirtækið geti staðið undir kostnaði við alþjónustuskyldu og skilað hagnaði í samræmi við áskilnað laga um pósthjónustu.

Auk þess sem áður hafði komið fram vísaði ÍSP til þess að gert væri ráð fyrir að niðurstöður kjarasamninga myndu leiða til 4% hækkunar á launaliðum, að almennt

verðlag hækki um 3% og að magn innan einkaréttar minnki um 5% milli áráanna 2013 og 2014.

II. Forsendur og niðurstæða

1.

Almenn atriði

Í ákvörðun PFS nr. 18/2013, var m.a. komist að þeirri niðurstöðu að ÍSP þyrfti að gera nánari grein fyrir þeim kostnaði sem fyrirtækið skilgreinir sem alþjónustubyrði, en fyrirtækið hafði með svokölluðum leiðréttingarfærslum fært á einkaréttinn kostnað sem tilheyrði samkeppni innan og utan alþjónustu samkvæmt kostnaðarbókhaldi félagsins. Ástæða þessa, að sögn ÍSP, var að núverandi kostnaðarlíkan fyrirtækisins tæki ekki á með nægjanlegum skýrum hætti þeim kostnaði sem fyrirtækið telur sig verða fyrir vegna alþjónustu.

PFS er kunnugt um að greining viðbótarkostnaðar vegna alþjónustu er nú langt komin hjá fyrirtækinu og að henni muni ljúka á fyrri helmingi ársins 2014. Afstaða PFS til umfangs alþjónustukostnaðar ÍSP mun síðan liggja fyrir í framhaldinu. Í kostnaðargreiningum ÍSP hefur fyrirtækið gert ráð fyrri að alþjónustukostnaður félagsins sé í heild um 500 millj. kr., þar af rúmlega 300 millj. kr. sem fluttar eru af samkeppnisrekstri yfir á einkarétt með leiðréttingarfærslum í samræmi við mat sem ÍSP hefur framkvæmt og stuðst við undanfarin ár.² Af þeim erindum sem ÍSP hefur nú sent til PFS um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar verður ekkert ráðið hvort mat fyrirtækisins á alþjónustukostnaði fyrirtækisins hafi breyst. Hins vegar liggur fyrir allt að 32% hækkunarbeiðni (BM póstur) sem réttlætt er að stórum hluta vegna umfangs alþjónustubyrðar félagsins.

Á meðan ekki liggur fyrir rökstutt mat á hærri alþjónustuyrði en ÍSP hefur hingað til reiknað með, þá er ómögulegt fyrir PFS að taka afstöðu til þess hvort réttlætanlegt sé að hækka gjaldskrá fyrir bréf innan einkaréttar með vísun til óskilgreinds kostnaðar vegna alþjónustu, eins og ÍSP virðist vera að fara fram á í erindum sínum til PFS. Stofnunin getur hins vegar tekið undir með ÍSP að kostnaður fyrirtækisins vegna alþjónustu er fyrir hendi og að horft hafi verið til hans, t.d. að því er varðar dreifingarkostnað í sveitum landsins með landpóstum, ásamt öðrum þáttum í rekstri félagsins í fyrri ákvörðunum PFS þegar gjaldskrá ÍSP innan einkaréttar hafa verið samþykktar. Sá munur er hins vegar nú, að hækkunarbeiðni ÍSP felur í sér að horft verði til hans í ríkari mæli, en gert hefur verið hingað til, við ákvörðun um gjaldskrá innan einkaréttar.

Af ofangreindu leiðir að PFS getur við mat á kostnaði ÍSP vegna einkaréttar, eingöngu litið til þess kostnaðargrunns sem lagður var til grundvallar í ákvörðun PFS nr. 16/2012, að teknu tilliti til ákvörðunar PFS nr. 18/2013, um úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspósts ohf.

Stofnunin telur hins vegar að nauðsynlegt sé að bregðast við þeim aðstæðum sem hafa skapast í rekstri ÍSP og taka erindi fyrirtækisins um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar til efnislegrar meðferðar vegna magnminnkunar og aukins rekstrarkostnaðar. Þær breytingar sem fjallað er um hér að neðan á einstökum verðum innan einkaréttar munu ekki hafa áhrif á

² Sjá umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 18/2013 um úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi Íslandspósts ohf.

gildandi afsláttarfyrirkomulag, nema að því er varðar það grunnverð sem afslátturinn reiknast frá.

2.

Um ákvörðun PFS nr. 16/2012

Við yfirferð PFS á beiðnum ÍSP um hækkun á gjaldskrá fyrri einkarétt þá byggir PFS á forsendum og niðurstöðum í ákvörðun sinni nr. 16/2012 og vísar þá sérstaklega til viðauka C með ákvörðuninni.³ Fram kemur í ákvörðun PFS að í útreikningi á einingarverðum innan einkaréttar skuli ÍSP byggja á afkomulíkani félagsins hverju sinni. Byggja skuli á afkomu síðast liðins árs, en heimilt er að taka tillit til áætlunar um magnþróun og fyrisjáanlegra breytinga á kostnaði, s.s. vegna kjarasamninga.

Einnig hafði PFS hliðsjón af því að um var að ræða umtalsverða breytingu á uppbyggingu gjaldskrár og því er talsverð óvissa hvernig póstur myndi skiptast á milli einstakra vöruflokka, auk hver áhrifin yrðu á magnþróun í heild.

Núverandi gjaldskrá byggir á ákvörðun PFS nr. 16/2012, en þar var kveðið á um breytta uppbyggingu gjaldskrár innan einkaréttar, afsláttarfyrirkomulags í magnpósti, ásamt tilheyrandi skilmálabreytingum. Samhliða lagði PFS mat á þau grunnverð sem birtust í gjaldskrá ÍSP fyrir A, B, AM og BM pósts. Við ákvörðun PFS byggði stofnun á niðurstöðum afkomulíkans ÍSP að teknu tilliti til þeirra breytinga sem stofnunin taldi rétt að gera varðandi ávöxtunarkröfu o.fl.

ÍSP byggði útreikninga sína á áætlun um skiptingu magns innan einkaréttar (0-50 gr.) á milli A, B, AM og BM pósts, en ljóst var að ef skipting milli flokka breytist verulega þá gæti það haft áhrif á verðlagningu einstakra vöruflokka og að einhverju leyti á afkomu ÍSP.

3.

Um ákvörðun PFS nr. 18/2013

Fram kom í ákvörðun PFS nr. 18/2013 að PFS taldi að kostnaðarbókhald ÍSP byggði 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 póstrekenda. Þrátt fyrir að PFS teldi að kostnaðarbókhald ÍSP væri í samræmi við viðurkennda aðferðarfræði þá taldi stofnunin þörf á að gera ýmsar endurbætur er vörðuðu forsendur og framkvæmd félagsins. PFS lagði fyrir ÍSP að gera viðeigandi breytingar á afkomulíkani félagsins sem skyldi að fullu lokið eigi síðar en þann 1. apríl 2014.

PFS vísar sérstaklega í þessu sambandi til kafla 7.4 um fjárbindingu og ávöxtunarkröfu og kafla 7.5 um mat á alþjónustukostnaði í niðurstöðu sinni um bókhaldslegan aðskilnað og kostnaðarbókhald hjá ÍSP.

PFS telur rétt að þegar ÍSP hefur lokið sinni vinnu í samræmi við ákvörðun PFS nr. 18/2013 og PFS hefur yfirfarið og samþykkt, þá muni stofnunin taka til umfjöllunar hvort þörf sé á að endurskoða gjaldskrá fyrir einkarétt á árinu 2014.

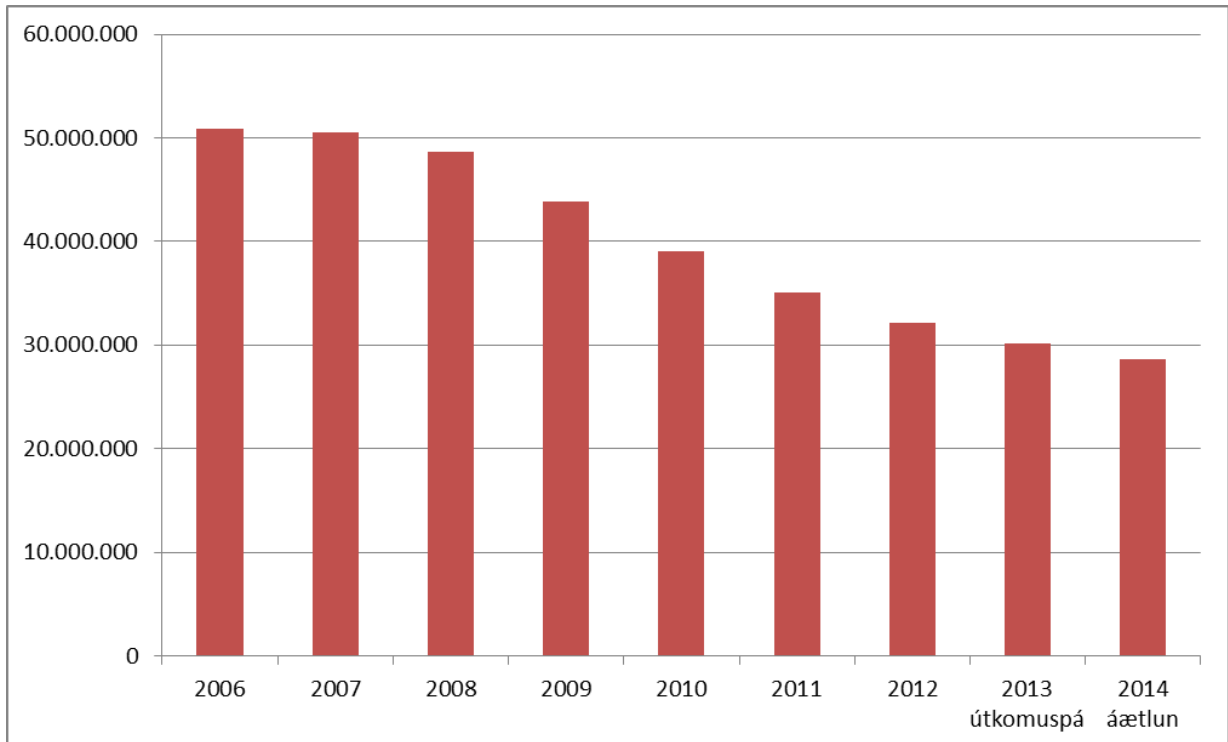
³ Sjá einnig úrskurð úrskurðarnefndar nr. 5/2012.

4.

Magnþróun

Á árinu 2013 hefur orðið 6% samdráttur⁴ í bréfamagni frá árinu 2012 eða sem samsvarar um 1,9 milljónum bréfa á ársgrundvelli, þ.e. fækkun úr 32,1 millj. bréfa í 30,2 millj. bréfa. ÍSP áætlar jafnframt að magn ársins 2014 minnki um 5% frá árinu 2013 og verði 28,7 millj. bréf. Myndin hér að neðan sýnir hvernig þróunin hefur verið frá árinu 2005 í fjölda bréfa innan einkaréttar, ásamt áætlun fyrir árin 2013-2014.

Mynd 1 - Fjöldi bréfa 0 - 50 gr., árin 2005 – 2014



Heimild: Íslandspóstur.

Í ákvörðun PFS nr. 16/2012 var byggt á eftirfarandi skiptingu magns innan einkaréttar (0-50 gr.) á milli A, B, AM og BM pósts, en ljóst var að ef skipting milli flokka breyttist verulega þá gæti það haft áhrif á verðlagningu einstakra vöruflokka.

A póstur	19%
B póstur	13%
AM póstur	11%
BM póstur	57%

Sé litið til tímabilsins júlí 2012 til september 2013 þá er skiptingin eftirfarandi:

A póstur	22%
B póstur	11%
AM póstur	8%
BM póstur	59%

⁴ Rauntölur janúar til nóvember og spá um magn í desember 2013.

Þegar áhrif ofangreindra breytinga á samsetningu pósts er metin þá eru áhrifin á meðaleiningarverð ÍSP óveruleg á tímabilinu og ekki ástæða á þessu stigi til að breyta kostnaðargrundvelli einstakra þjónustuflokka af þeim sökum.

5.

Niðurstaða PFS um hækkun einkaréttarpósts

PFS telur ljóst að ÍSP beitir ekki að öllu leyti þeirri aðferðarfræði, sem PFS mælti fyrir um í framangreindum ákvörðunum, í erindum sínum á árinu 2013 um hækkun á verðskrá fyrir einkaréttarpóst sem hér eru til umfjöllunar, sérstaklega hvað varðar að leggja fram endurskoðað afkomulíkan þar sem m.a. ávöxtunarkrafa á bundið fjármagn byggir á vegnu meðaltali fjármagnskostnaðar (WACC).

Þrátt fyrir framangreinda annmarka þá telur PFS forsendur til að taka til meðhöndlunar innkomnar beiðnir ÍSP um verðhækkanir á árinu 2013 að því marki sem framlögð gögn ÍSP leyfa, þ.e. yfirlit yfir rekstur einkaréttar, magnminnkun og þróun kostnaðar.

Ákvörðun PFS nr. 16/2012 um nýja verðskrá skilaði ÍSP um 8% hækkun tekna innan einkaréttar á ársgrundvelli. Samkvæmt uppgjöri ÍSP nam rekstrarhagnaður fyrir afskriftir og fjármagnsliði af einkaréttarstarfsemi félagsins á árinu 2012 um [...] millj. kr. eða um [...]% af tekjum. Þegar tekið hefur verið tillit til útreikninga ÍSP á fjárfestingarkostnaði, þ.e. afskriftum og kostnaði vegna fjárbindingar, þá var hagnaður einkaréttar 120 millj. kr. fyrir skatta á árinu 2012. Heildartap í samkeppnisrekstri ÍSP var á sama tíma 212 millj. kr. Í framangreindum afkomutölum ársins 2012 var metinn alþjónustukostnaður að fjárhæð rúmlega 300 millj. kr. sem fluttur var af samkeppnisrekstri yfir á einkarétt og samsvarar því að ÍSP geri ráð fyrir að heildar alþjónustukostnaður ársins 2012 næmi um 500 millj. kr. Sama gildir um mat ÍSP á alþjónustukostnaði í framlögðum kostnaðartölum ársins 2013.

ÍSP lagði fram þann 2. desember sl. útkomuspá einkaréttar fyrir árið 2013 að kröfu PFS frá febrúar sl., þar sem kemur fram sundurliðað yfirlit yfir rekstur og afkomu innan einkaréttar, samkeppni innan alþjónustu og samkeppi utan alþjónustu. Ítrekað hefur komið fram hjá PFS að upplýsingar um skiptingu tekna og gjalda á afkomusvið með sama hætti og gert er í afkomulíkani ÍSP, er ein grundvallarforsenda þess að PFS geti tekið hækkunarbeiðnir félagsins til umfjöllunar. Jafnframt liggja nú fyrir tölur um þróun magns bréfa innan einkaréttar á árinu 2013 og spá um þróun á árinu 2014, auk áætlunar fyrir rekstur ÍSP í heild á árinu 2014, sem er þó ekki sundurliðuð á afkomusvið.

Á árinu 2013 hefur magn innan einkaréttar minnkað um 6%, en hins vegar gerir útkomuspá ÍSP ráð fyrir óverulegri breytingu á tekjum innan einkaréttar á milli árunna 2012 og 2013 vegna hærri meðaltekna á bréf. Þar munar mest um áhrif af hækkun gjaldskrár frá 1. júlí 2012 sem kemur að fullu inn allt árið 2013, en einungis hálf árið 2012. Samkvæmt útkomuspá ÍSP er gert ráð fyrir að rekstrarkostnaður innan einkaréttar aukist um rúmlega [...] % á milli árunna 2012 og 2013.

Útkomuspá ÍSP fyrir árið 2013 gerir ráð fyrir því að rekstrarhagnaður fyrir afskriftir og fjármagnsliði (EBITDA) nemi um [...] % af tekjum, en á sama tíma er reiknað með að rekstrarafkoma samkeppnisrekstrar verði í járnnum. Jafnframt bendir útkomuspá ÍSP til þess að hagnaður verði af einkaréttarstarfsemi félagsins á árinu 2013 þegar tillit hefur verið tekin til fjárfestingarkostnaðar (afskrifta og fjármagnsliða).

PFS áréttar að hækkunarbeiðnir sem ÍSP sendi stofnuninni á árinu 2013 uppfylla ekki að öllu leyti á þær forsendur og kröfur sem fram koma í fyrirmælum PFS í ákvörðunum stofnunarinnar nr. 16/2012 og nr. 18/2013 hvað varðar mat á fjárfestingarkostnaði o.fl. Hins vegar telur PFS að byggja megi á gögnum ÍSP sem fram komu í þessum mánuði, sérstaklega þegar horft er til áætlunar um þróun magns og hækkun rekstrarkostnaðar einkaréttar á árinu 2013 og áætlunar vegna ársins 2014. Þar gætir m.a. áhrifa 4% hækkunar verðlags milli árána 2012 og 2013 á einstaka liði í kostnaðargrunni félagsins. Í erindi ÍSP, dags. 6. desember sl., kemur fram að ÍSP áætla að magnminnkun verði 5% á árinu 2014 og gerir á sama tíma ráð fyrir að kostnaður aukist vegna 4% hækkunar á launaliðum og vegna 3% hækkunar almenns verðlags.

Að öllu ofangreindu virtu þá telur PFS á þessu stigi standi efni til að samþykkja breytingu á gjaldskrá einkaréttar sem felur í sér u.þ.b. 9% hækkun einkaréttarpósts sé litið til vegins meðaltals þjónustuflokka. Þar vegur þyngst áætlun um 5% magnminnkun á árinu 2014, auk þess sem tekið er tillit til allt að 4% hækkunar kostnaðar á árabílinu 2013-2014 samanborið við kostnaðargrunn ársins 2012. Tekjuauki er áætlaður um [...] millj. kr. á árinu 2014 vegna gjaldskrárhækkunarinnar, þar af eru um [...] millj. kr. til að mæta magnminnkun og um [...] millj. kr. vegna hækkunar á kostnaði.

Niðurstaða PFS að grunnverð í gjaldskrá ÍSP skuli vera með eftirfarandi hætti:

A póstur	130 kr.
B póstur	112 kr.
AM póstur	96 kr.
BM póstur	78 kr.

Afslættir magnpósts fyrir afhent magn í einu og vegna reglubundina viðskipta verði óbreyttir frá því sem nú er.

6.

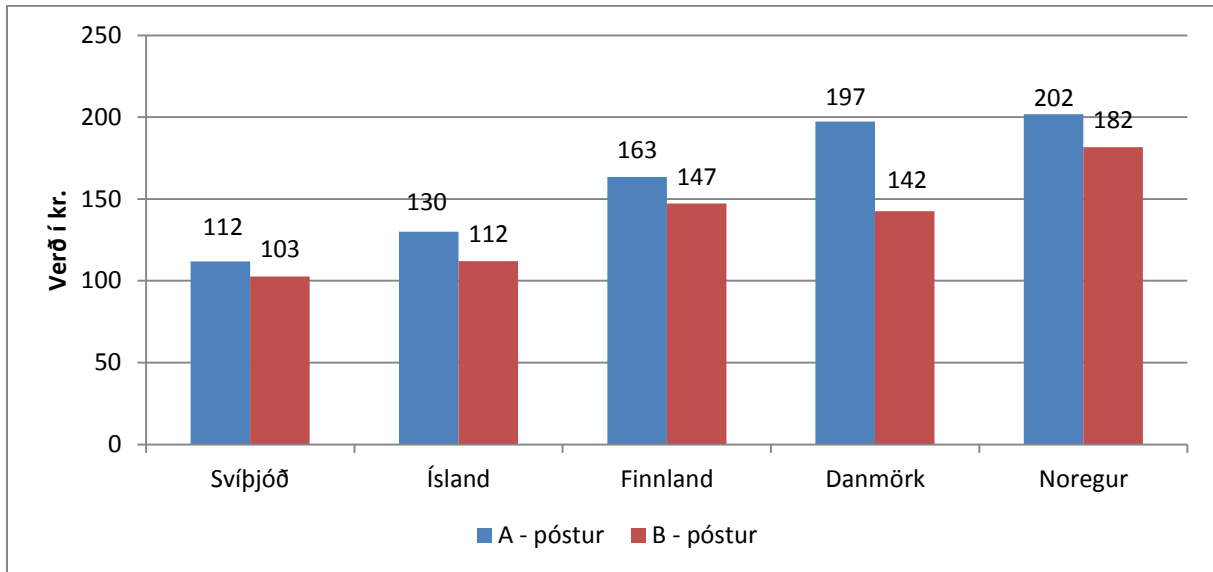
Samanburður við Norðurlönd.

Samkvæmt 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu eiga gjöld fyrir alþjónustu að vera almenningi viðráðanleg og tryggja aðgengi hans að þjónustunni.

Ef litið er á gjaldskrá ÍSP og hún borin saman við sambærilegar gjaldskrár á norðurlöndunum, sem taka gildi þann 1. janúar 2014 kemur í ljós að fyrirtækið er með næst ódýrustu þjónustuna fyrir A og B póst, hvort sem miðað er við beinan samanburð eða jafnvirðisgildi (PPP).

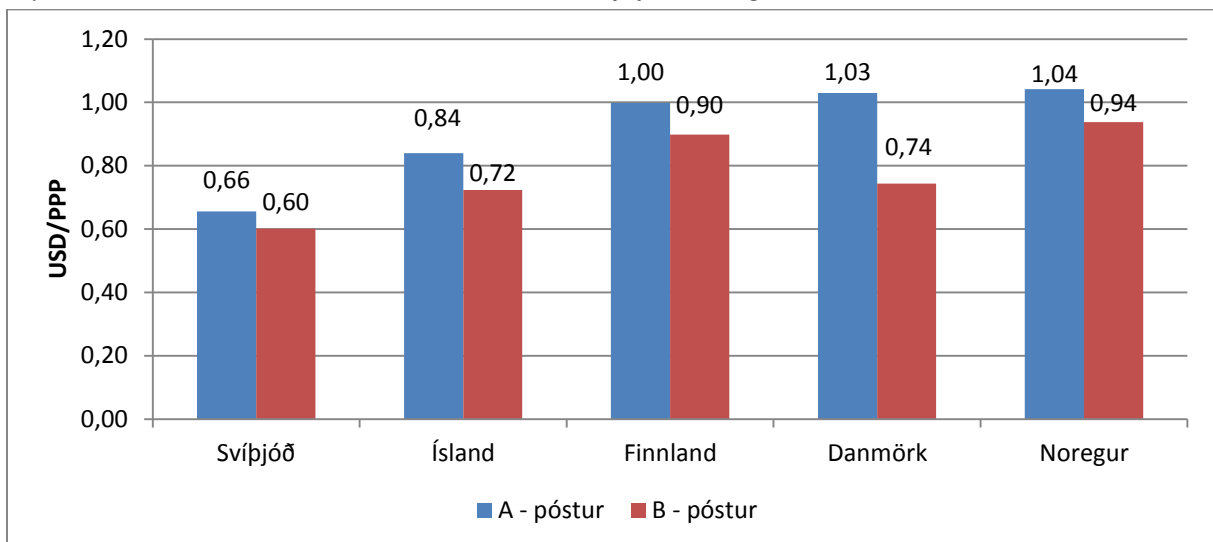
Í samanburðinum miðar PFS við ódýrasta þyngdarflokk sem neytendum stendur til boða, en um getur verið að ræða 0-20 gr. eða 0-50 gr. í einstökum löndum. Einnig er horft til þess að um 90% af einkaréttarpósti á Íslandi var undir 20 gr. áður en 0-20 gr. og 21-50 gr. þyngdarflokkarnir voru sameinaðir í einn 0-50 gr. flokk þann 1. mars 2010.

Mynd 2 – Norrænn verðsamanburður⁵



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Mynd 3 - Norrænn verðsamanburður í US m.v. jafnvirðisígildi (PPP)⁶



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun/Teligen.

Í töflu 1 má sjá þær verðbreytingar sem eru áætlaðar á bréfum undir 50 gr. á norðurlöndunum þann 1. janúar 2014. Samkvæmt þeim upplýsingum sem PFS hefur er það aðeins í Svíþjóð þar sem ekki er fyrirhugað að breyta verðum vegna bréfa undir 50 gr.

⁵ Miðað er við meðaltal miðgengis viðkomandi gjaldmiðla fyrir mánuðina október-nóvember 2013 skv. Seðlabanka Íslands.

⁶ Jafnvirðisígildi (PPP: sýnir hve mikið þarf til að kaupa sama magn vöru og þjónustu í einstökum löndum.

Tafla 1 - Verðhækkanir á Norðurlöndum þann 1. janúar 2014

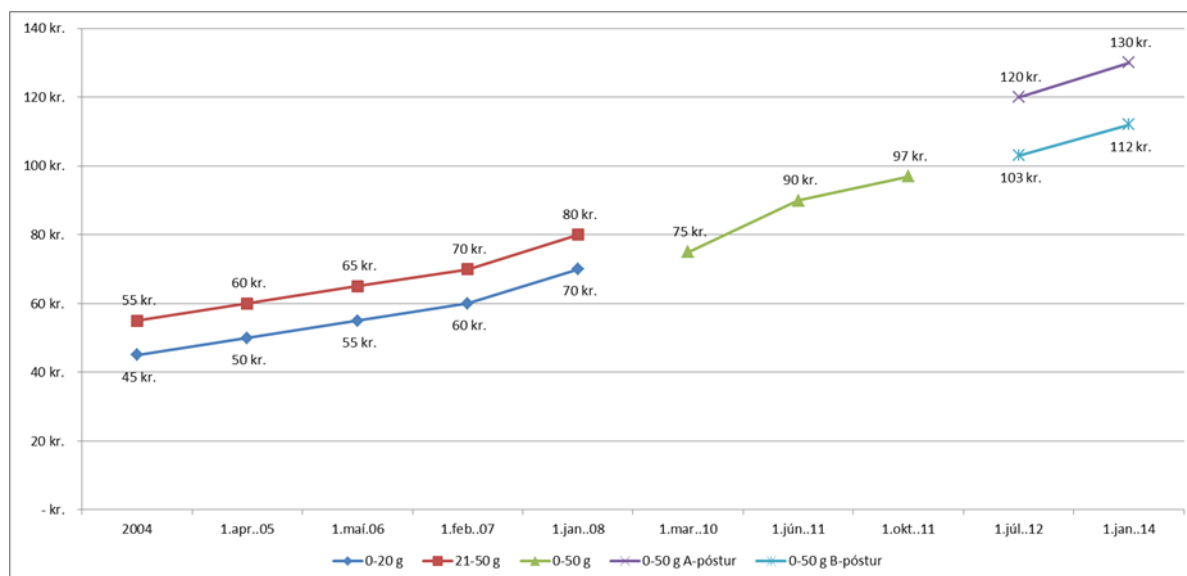
Lönd, gjaldmiðill	A póstur			B póstur		
	2013	2014	Hækkun	2013	2014	Hækkun
Ísland, ISK	120	130	8,3%	103	112	8,7%
Danmörk, DKK	8	9	12,5%	6	6,5	8,3%
Finnland, EUR	0,85	1	17,6%	0,75	0,9	20,0%
Noregur, NOK	9,5	10	5,3%	9	9	0,0%
Svíþjóð, SEK	6	6	0,0%	5,5	5,5	0,0%

7.

Verðþróun 2003 - 2013

Á mynd 3 má sjá yfirlit yfir verðþróun bréfa innan einkaréttar á árabílinu 2003 til og með fyrrihugaðri hækkun þann 1. janúar 2014.

Mynd 4 - Verðþróun bréfa í einkarétti 0-50 gr.⁷

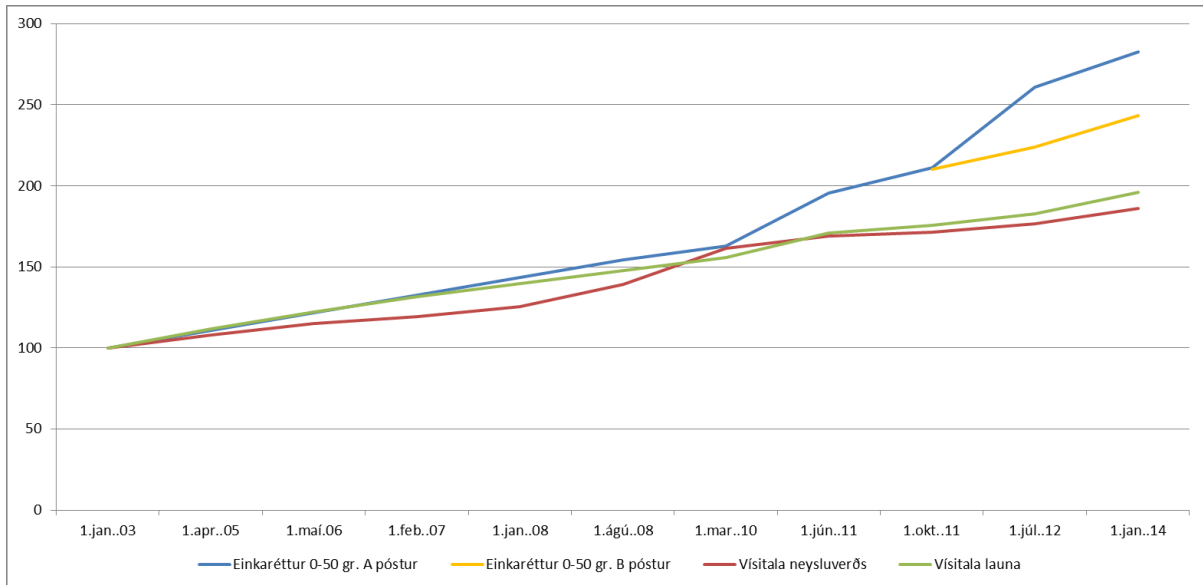


Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Ef litið er til verðþróunar á burðargjöldum á bréfum innan einkaréttar á tímabilinu frá 2003 til 2013, samanborið við vísitölu neysluverðs og vísitölu launa, sbr. mynd 4, þá kemur í ljós að lengst af er hækkun burðargjalda í takt við hækkun á vísitölu launa og neysluverðsvísitölu, eða allt til ársins 2010. Frá þeim tíma hefur ekki verið fylgni milli hækkunar bréfa og þróunar verðlags, en verð bréfa hefur hækkað talsvert umfram hækkun framangreindra vísitalna. Þar gæti áhrifa hinnar miklu magnmínkunar innan einkaréttar í auknum mæli, en magnið hefur minnkaði um 40% á árunum 2008 til 2013 með tilheyrandi óhagkvæmni og reiknað er með enn frekari magnmínkunar á árinu 2014 eða sem nemur 5% til viðbótar.

⁷ Þar sem þyngdarflokkar fyrir 0-20 gr. og 0-50 gr. voru sameinaðir í einn flokk 0-50 gr., frá og með 1. mars 2010 er ekki um eiginlegt verð fyrir sameiginlegan flokk að ræða fyrir en eftir þann tíma. Verð fyrir 0-50 gr. fyrir árin 2003- 2010 byggir því á útreikningi þar sem vegið meðaltal magn bréfa í sitt hvorum þyngdarflokknum er margfaldað við verð á hverjum tíma.

Mynd 5 - Verðþróun bréfa í einkarétti 0-50 gr. m.v. vísitölu neysluverðs og launa



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Grunnur: 1. janúar 2003=100.

8.

Gjaldskrá ÍSP fyrir bréfi í þyngdarflokknum 51-2000 gr.

Jafnframt er því beint til ÍSP að fyrirtækið geri leiðréttingar á gjaldskrá fyrirtækisins fyrir bréf í þyngdarflokknum 51-2000 gr. þannig að eðlilegt samræmi sé í uppbyggingu gjaldskrár fyrirtækisins miðað við þyngd sendinga.

9.

Samandregin niðurstaða

ÍSP hefur með erindum, dags. 31. janúar, 30. september og 2. og 6. desember farið fram á hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar um allt að 32%.

Það er niðurstaða PFS að forsendur ÍSP fyrir þessum verðhækkunum séu ekki fyrir hendi til að stofnunin geti samþykkt hækkunarbeiðni fyrirtækisins óbreytta. Í því sambandi er einkum horft til óskilgreinds kostnaðar vegna alþjónustu félagsins, en ÍSP leggur ekki fram nein gögn sem styðja þá fullyrðingu að alþjónustubyrði hafi verið vanmetin í útreikningum félagsins og því er ómögulegt fyrir PFS að taka afstöðu til slíks.

Ef horft er til ársins 2013 þá gerir útkomuspá ÍSP ráð fyrir að afkoma innan einkaréttar hafi versnað vegna aukins kostnaðar sé miðað við árið 2012. Magnminnkun innan einkaréttar er um 6% á árinu 2013 en á móti hafa meðaltekjur á einingu verið hærri en á árinu 2012 og heildatekjur einkaréttar breyst óverulega á milli ára, en rekstrarkostnaður hefur aukist nokkuð frá árinu 2012, auk þess sem áætlað er að magnminnkun innan einkaréttar á árinu 2014 verði um 5%.

Niðurstaða PFS er að forsendur séu fyrir því að gjaldskrá einkaréttar hækki um 9% sé litið til vegins meðaltals þjónustuflokka, á grundvelli magnminnkunar og aukins kostnaðar.

Með vísan til alls framangreinds, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, telur PFS forsendur fyrir hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar og samþykkir að gjaldskrá ÍSP á þeim flokkum bréfa sem tilheyra einkarétti, geti orðið eftirfarandi.

A póstur	130 kr.
B póstur	112 kr.
AM póstur	96 kr.
BM póstur	78 kr.

Ofrangreind verð munu koma til endurskoðunar þegar vinnu ÍSP við gerð nýs LRAIC kostnaðarlíkans lýkur, í framhaldi af ákvörðun PFS nr. 18/2013.

Miðað við að ÍSP nýti sér heimild sína að fullu þá er tekjuauki fyrirtækisins áætlaður um [...] millj. kr. á árinu 2014, ef miðað er við svipaða skiptingu og verið hefur á milli þeirra þjónustuflokka sem tilheyrja einkarétt.

Að mati PFS eru gjöld innan einkaréttar sem tekin eru fyrir pósthjónustu innan viðráðanlegra marka hér á landi ef lítið er til kaupmáttar og samanburðar á sambærilegum gjaldskráum á hinum norðurlöndunum, sbr. áskilnað 16. gr. laga um pósthjónustu að gjöld fyrir alþjónustu skuli vera almenningi viðráðanleg.

PFS byggir á framlögðum gögnum ÍSP og öðrum upplýsingum sem fyrirtækið hefur lagt fram sem rökstuðning fyrir hækkun gjaldskrár innan einkaréttar, s.s. reikningsskilum, sundurliðunum á einstökum tekju- og kostnaðarþáttum ársins 2013 og endurskoðaðri áætlun ársins 2014.

PFS telur að nauðsynlegt að sú vinna sem er í gangi við að greina alþjónustukostnað ÍSP með ítarlegri hætti en gert hefur verið hingað til auk annarra fyrirmæla sbr. ákvörðun PFS nr. 18/2013 verði lokið sem fyrst.

Ákvörðunarorð

Með vísun til 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, samþykkir Póst- og fjarskiptastofnun, á grundvelli erinda frá Íslandspósti, dags. 31. janúar, 30. september, 2. desember og 6. desember 2013, að gjaldskrá innan einkaréttar hækki og verði eftirfarandi:

A: 130 kr.

B: 112 kr.

AM: 96 kr.

BM: 78 kr.

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. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 20. desember 2013

f.h. forstjóra Björn Geirsson

Friðrik Pétursson