



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 31/2019 Dreifing pósts til tiltekins bæjar í Arnarfirði

I. Erindið

1.1 Almenn

(1) Með bréfi, dags. 27. nóvember 2019, barst Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) erindi Íslandspóstshöfundar (hér eftir ÍSP) þess efnis að félagið fengi heimild til að hætta dreifingu pósts til bæjarins [...]¹. Var farið fram á að heimild til stöðvunar væri í gildi til 1. maí 2020. (*Mál PFS nr. 2019110063*).

(2) Félagið óskaði eftir því að PFS úrskurðaði um að fyrirtækið mætti hætta dreifingu sem allra fyrst, enda væri stutt í harðan vetur. Ef að leiðin yrði ófær á næstu vikum myndi ÍSP hvort eð er ekki fara leiðina og því um ákveðinn ómöguleika að ræða.

(3) Í erindinu sagði m.a.:

„Íslandspóstur óskar ef[t]ir að fá að hætta dreifingu til bæjarins [...] nú yfir vetrartímamann fram til 1. maí. Skv. Vegagerð er enginn áætlaður mokstur á þessu svæði. Á leiðinni eru [...], en ekki hefur náðst samkomulag við íbúa [...]. Útburður hefur verið tvisvar í viku og tók Íslandspóstur við þessari dreifingu í vor af verktaka. Akstursleið að bænum [...] km frá [...].“

Um er að ræða veg [...]. Vegurinn er þröngur Malarvegur og er enginn vetrarþjónusta Vegagerðar yfir vetrartímamann og einungis er mokað 2x í viku að vori og að hausti meðan snjólétt er. Vegurinn er seinfær og að hluta til undir snarbrattri fjallshlíð þar sem grjóthrun er algengt og því telst þetta hættuleg leið. Starfsmaður Póstshöfundar þurfti í síðustu ferð [...] að stöðva þrisvar sinnum á leiðinni til að hreinsa grjót af vegi. Í vor lenti landpóstur í slysi þar sem pósthjól eyðilagðist, og bílstjóri slasaðist en rekja má óhappið m.a. til slæms ástand vegarins.

Ljóst er að í venjulegum vetri verður þessi leið ófær stóran hluta vetrarins fyrir venjulega bíla og því í raun ekki hægt að sinna neinni þjónustu til íbúa. En vissulega hefur því verið haldið fram hægt sé fyrir hugaða einstaklinga að aka þangað á stórum öflugum fjallabílum. En það er ekki krafa að Íslandspóstur noti sérútbúnað bifreiðar við dreifingu pósts, né aki vegi sem eru ekki þjónustaðir af Vegagerðinni.“

¹ Upplýsingar felldar brott vegna trúnaðar. Það sama á við um samskonar eftirfarandi hornklofa.

(4) Ósk sinni til stuðnings vísaði ÍSP til reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, með síðari breytingum. Reglugerðin segir m.a. að rekstrarleyfishafi skuli veita þjónustu til íbúa á landinu öllu en hún heimili jafnframt rekstraleyfishafi að sækja um undanþágu á dreifingu. Að mati ÍSP væri ljóst að engin vetrarþjónusta væri í boði fyrir þennan veg og því augljóst að vegasamband væri lélegt. Þá væri kostnaður við póstdreifingu til þessa aðila, [...], mjög hár í öllum samanburði við annan dreifingarkostnað í dreifbýli.

1.2 Mögulegar lausnir í boði samkvæmt ÍSP

(5) Að lokum benti ÍSP á nokkrar lausnir sem væru í boði fyrir íbúa án kostnaðar fyrir þá. Úrræðin voru eftirfarandi:

- Áframsending á pósti/sendingum til umboðsaðila.
- Settur yrði upp læstur póstkassi í samráði við íbúa (staðsetning).
- Frítt pósthólf á þeirri póstafgreiðslu sem valinn yrði fyrir umboðsaðila.

1.3 Viðauki

(6) Í viðauka með erindi ÍSP var að finna eftirfarandi yfirlitsmynd af landsvæðinu, sem og ljósmyndir af veginum, dagsettar 22. nóvember 2019, sem að sýndu grjótt á akstursleið.

[...]

1. Yfirlitsmynd. (heimild: Íslandspóstur).

II.

Málsmeðferð

2.1 Almenn

(7) Í tilefni af erindi ÍSP áframsendi PFS það til [...], (hér eftir ábúandi) búsettum að [...], sem hin tilkynnta þjónustubreyting myndi ná til. Í meðfylgjandi bréfi stofnunarinnar var óskað eftir athugasemdum hans við ósk ÍSP um breytingar á pósthjónustu og honum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við stofnunina fyrir þann 10. desember 2019. Erindið var áréttað við ábúanda með símtali þann 10. desember 2019.

2.2 Tölvupóstur frá ÍSP, dags. 3. des. 2019.

(8) Með tölvupósti, dags. 3. desember 2019, bárust stofnuninni fleiri ljósmyndir frá Íslandspósti af *ásigkomulagi* vegarins þann daginn. Grjóthrun hafði átt sér stað og vegurinn því ófær.

[...]

2. Mynd af umræddum vegi, dags. 27. nóv. 2019 (heimild: Íslandspóstur)

2.3 Athugasemdir ábúanda, dags. 11. des. 2019.

(9) Með tölvupóstum, dags. 11. desember 2019, bárust stofnuninni athugasemdir ábúandans. Hann krafðist þess að pósthjónustu yrði haldið áfram. Í máli hans kom fram að hann væri mjög háður bréfpósti og netsamband á staðnum væri mjög óstöðugt. Þá hefði verið sumarferð frá því að hið umrædda grjóthrun hefði orðið. Hann áleit svo að skerðing pósthjónustunnar yrði enn einn steinn í götu hans til að geta haldið áfram fjárbúskap. Hvað varðaði vetrarþjónustu vegarins þá kvaðst hann eiga rétt á tveimur mokstrum í viku allan veturinn og að undanfarna vetur hefði verið nánast fólksbílafæri. Að hans mati væri því ekki grundvöllur fyrir skerðingu þjónustunnar sem að væri honum nánast lífspursmál að hafa. Að lokum bætti hann því við að hann hefði farið veginn þann daginn og þrátt fyrir ofsaverður undanfarinn sólarhring þá væri fólksbílafært frá [...].

2.4 Tölvupóstur PFS til ÍSP, dags. 13. des. 2019.

(10) Með tölvupósti dags. 13. des. tilkynnti PFS ÍSP um að ábúandinn hefði upplýst stofnunina um að hann hafði ekki fengið póst í tæpar tvær vikur. Hann hefði jafnframt tekið fram að það væri fólksbílafært til hans. Af því tilefni upplýsti PFS félagið að á meðan niðurstaða lægi ekki fyrir í málinu giltu í raun þær almennu kvaðir sem hvíla á félaginu samkvæmt reglum um alþjónustu. Með þeim undantekningum sem kæmu fram 6. gr. rekstrarleyfis félagsins. Að lokum tók PFS fram að eðli málsins samkvæmt væri það á ábyrgð ÍSP að meta hverju sinni hvort aðstæður væru með þeim hætti að fella þyrfti niður ferðir.

2.5 Athugasemdir ÍSP, dags. 13. des. 2019.

(11) Með tölvupósti, dags. 13. des. 2019, bárust stofnuninni frekari athugasemdir frá ÍSP. Félagið vísaði til fyrrgreindra ljósmynda, dags. 22. nóv. og 3. des. 2019, sem að sýndi akstursleiðina sem væri algjörlega ófær og stórhættuleg. Þá benti ÍSP á að Vegagerðin þjónustaði ekki veginn nema að beiðni sveitarfélagsins. ÍSP vísaði einnig til þess að vegurinn hefði verið skráður ófær í nær tvær vikur á heimasíðu Vegagerðarinnar. Þá væri grjóthrun á veginum sem að gerði það í raun lífshættulegt að aka þessa leið og að það fengist ekki starfsfólk til að aka hana.

(12) Að mati ÍSP væri vart hægt taka alvarlega fullyrðingar um að það væri fólksbílafært en vissulega væri hægt að fullyrða og jafnvel staðfesta að leiðin væri „stundum“ fær yfir vetrartímamann á velútbúnum bílum og „stundum“ jafnvel fólksbílum og hægt væri að sæta lagi til að komast þessa leið þegar færð og veður væri gott.

(13) Aftur á móti gæti ÍSP ekki haldið uppi skipulagðri dreifingarátætlun þegar engin þjónusta Vegagerðarinnar væri í boði. Þá væri ekki hægt að aka veginn löturhægt í von og óvon um að festast ekki á leiðinni, eða verða fyrir grjóthruni til að komast á áfangastað. Það hlýti hver maður að sjá að slík krafa væri fáheyrd og það væri algjörlega óraunhæft að krefjast þess að starfsmenn ÍSP legðu sig í hættu við að aka þessa leið.

(14) Að lokum nefndi ÍSP að kostnaður vegna útburðar væri töluverður en akstursleið væri um [...] km fram og tilbaka. Vegurinn væri seinfær og því tæki það lengri tíma að aka hann en aðra vegi. Áætlaður kostnaður væri tólfalt hærri en meðaldreifingarkostnaður í sveitum almennt. Sá kostnaður ykist enn frekar ef að sérútbúinn bíl væri notaður til verksins.

(15) Að þessum atriðum virtum taldi ÍSP að öll undantekningartilfelli, sem að tiltekin eru í 10. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, ættu við í þessu tilviki. Það væru fjarlægðir, vetrarþjónusta Vegagerðarinnar, lélegt vegasamband, sem og að kostnaður við að veita þjónustuna væri óhófleg byrði á fyrirtækinu.

(16) Að mati ÍSP væri hægt að fullyrða að um mjög óvenjulegar kringumstæður væri að ræða, leiðin væri hættuleg, afar seinfarin og kostnaðarsöm, og að auki yrði vegurinn ekki mokaður af Vegagerðinni í allan vetur og afar litlar líkur á að hægt væri að fara leiðina.

III.

Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

3.1 Almenn

(17) Íslandspóstur ohf. er opinbert hlutafélag að fullu í eigu íslenska ríkisins. Í lögum um pósthjónustu nr. 19/2002, reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003, með síðari breytingum og í rekstrarleyfi Íslandspósts, dags. 3. desember 2007, er skyldum fyrirtækisins að því er varðar pósthjónustu og gæðum hennar lýst. Á sama hátt og talað er um skyldur ÍSP mætti einnig tala

um réttindi notenda, þ.e. skyldur ÍSP eru um leið réttindi notenda þegar kemur að útfærslu þeirrar þjónustu sem landsmenn eiga rétt á.

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

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

(20) Í reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, með síðari breytingum, er nánari útlistun á skyldum alþjónustuhafa. Í 2. gr. reglugerðarinnar er markmiði reglugerðarinnar lýst á eftirfarandi hátt: „*Markmið reglugerðar um alþjónustu er að tryggja landsmönnum án mismununar, greiðan aðgang að pósthjónustu, einkum með því að kveða á um lágmarksfjölda afgreiðslustaða, setja skilyrði um söfnun og móttöku póst, útburð og skilgreina gæðakröfur innan alþjónustu*“

3.2 Um útburð póst.

(21) Í 21. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, er kveðið á um útburð póst, en greinin er svohljóðandi:

“Póst- og fjarskiptastofnun skal tryggja að alls staðar á landinu sé alla virka daga borinn út póstur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt.”

(22) Í greinargerð með frumvarpi til laga um pósthjónustu var sérstaklega tiltekið að slíkar kringumstæður gætu verið ófærð og óveður eða sérstakar landfræðilegar aðstæður.

(23) Vegna breytinga í eftirspurn eftir pósthjónustu hafa á undanförunum árum verið stigin nokkur skref í þá átt að fækka þeim dögum sem skylt er að dreifa samkvæmt reglum um alþjónustu. Hefur þetta verið gert með breytingum á 10. gr. reglugerðar um alþjónustu. Fyrst með reglugerð nr. 868/2015, þar sem sett voru ákveðin kostnaðarviðmið varðandi það hvenær heimilt væri að fækka dreifingardögum í dreifbýli, sbr. ákvörðun PFS nr. 34/2015 og síðan aftur með reglugerð nr. 595/2017, þar sem heimilt var að fækka dreifingardögum niður í allt að tvo daga ef tiltekin skilyrði eru fyrir hendi, sbr. ákvörðun PFS nr. 2/2018.

(24) Fyrstu málsgreinar 10. gr. reglugerðar nr. 364/2003 er nú svohljóðandi, sbr. reglugerð nr. 595/2017:

„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:

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.

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.“

(25) Í 6. gr. rekstrarleyfis ÍSP er fjallað um afhendingu póstgagna, þar segir að:

„Íslandspóstur getur undir sérstökum kringumstæðum fellt niður einstakar ferðir með landpóstum eða gert hlé á útburði um tiltekinn tíma.

Undir sérstakar kringumstæður falla t.d. ófærð og aðrir óviðráðanlegir atburðir sem valda því að ómögulegt er að sinna útburði nema með miklum aukakostnaði sem ekki er sanngjarnt að leyfishafi beri. Um leið og ástandið gengur yfir skal útburður færast í eðlilegt horf.

Ef það ástand sem lýst er í 3. mgr. er viðvarandi skal Íslandspóstur upplýsa viðkomandi notendur um ákvörðun sína og ástæður hennar og jafnframt leita leiða til að afhending póstsendinga geti farið fram með öðrum hætti, sbr. 4. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu, sbr. 14. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003.“

(26) Almennt má segja að með lögum um pósthjónustu nr. 19/2002 sem og í reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003, sé ÍSP veitt nokkurt svigrúm til að móta þjónustu fyrirtækisins innan ákveðinna marka. Sú vísiregla er t.d. gefin í b.- lið 2. mgr. 6. gr. laganna „að öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin eins þjónusta“. Í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 11/2006, komst nefndin svo að orði: „Íslenskir landshættir gera það að verkum að erfiðara er að þjónusta suma hópa en aðra og gert er ráð fyrir að landfræðilegar aðstæður geti haft áhrif á þá þjónustu sem rekstrarleyfishöfum er skylt að veita.“

(27) Tilvitnað orðalag verður ekki skýrt á annan hátt en ÍSP geti tekið tillit til staðháttu og þannig áformað að hætta dreifingu til tiltekinna bæja í sama sveitarfélagi vegna lélegra samgangna og mikils kostnaðar því samfara. Þess í stað að bjóða upp á aðrar lausnir við útfærslu þjónustunnar. Slík áform þarf þó að bera undir PFS, sbr. 21. gr. laga um pósthjónustu og 10. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003.

3.3 Forsendur

(28) Það mál sem hér er til úrlausnar varðar ósk ÍSP þess efnis að félagið fái heimild til að hætta póstdreifingu yfir vetrartímamann til tiltekins bæjar í Arnarfirði. ÍSP telur að öll þau undanþágutilfelli sem talin eru upp í 10. gr. reglugerðar um alþjónustu eigi við í þessu tilviki, þ.e. fjarlægðir, takmörkuð vetrarþjónusta Vegagerðarinnar, lélegt vegasamband, sem og að kostnaður við að veita þjónustuna sé óhófleg byrði á fyrirtækinu. Þá hefur félagið bent á að það gæti verið beinlínis lífshættulegt að aka þessa leið.

(29) Sú vegalengd sem að landpóstur þarf að aka er um [...] km fram og tilbaka. Umræddur vegur [...], er ruddur í helmingamokstri að beiðni Vesturbyggðar (þ.e. sveitarfélagið

Vesturbyggð borgar helming kostnaðar við mokstur á móti Vegagerðinni).² Það er því ekki reglubundinn snjómokstur að vetrarlagi heldur tilfallandi að beiðni sveitarfélagsins.³

(30) ÍSP, sem alþjónustuveitanda, er skylt að bera út póst til allra einstaklinga sem hafa fasta búsetu. Sú skylda er hins vegar ekki undantekningarlaus. Ef tekið er mið af þeim sjónarmiðum sem fram koma í 4. mgr. 10. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu, og 6. gr. rekstrarleyfis félagsins, verður að telja að ÍSP geti undir sérstökum kringumstæðum, eða vegna landfræðilegra aðstæðna, felld niður einstakar ferðir eða gert hlé á útburði um tiltekinn tíma. Slíkar sérstakar kringumstæður væru til dæmis ófærð, grjót á vegi eða aðrir óviðráðanlegir atburðir sem valda því að ómögulegt eða jafnvel hættulegt er að sinna útburði.

(31) Að teknu tilliti til mikilvægis póstpjónustu fyrir hlutaðeigandi ábúanda og þeirri kvöð sem að hvílir á ÍSP um útburð pósts verður ekki fallist á að kringumstæður á þessu svæði, umfram önnur svæði á Vestfjörðum, séu svo sérstakar eða landfræðilegar aðstæður séu svo erfiðar að það réttlæti að hætta alfarið dreifingu pósts að bænum [...] að vetrarlagi. Þá fær PFS ekki séð að kostnaður vegna dreifingar sé óhófleg byrði á félaginu, meðal annars í ljósi þess að ósk um heimild til stöðvun dreifingar er bundin við tiltekið tímabil.

(32) PFS getur þó fallist á það sjónarmið að þar sem að vetrarpjónustan á svæðinu sé takmörkuð verði erfitt fyrir ÍSP að halda skipulagða dreifingarátætlun þar sem að ekki er reglubundinn snjómokstur á [...] þennan veturinn.

(33) Skyldan sem hvílir á ÍSP um afhendingu póstsendinga er ekki fortakslaus og hún gerir ekki starfsmönnum félagsins að leggja sig í hættu við útburð. Líkt og gert er ráð fyrir í títtnefndri reglugerð um alþjónustu, sem og rekstrarleyfi ÍSP, þá er það í höndum félagsins að leggja mat á það hverju sinni hvort að aðstæður á svæðinu séu með þeim hætti að rétt væri að fella niður einstakar ferðir. Útburður skal hins vegar færast í eðlilegt horf þegar slíkar aðstæður eru ekki lengur fyrir hendi.

(34) Ef aftur á móti um viðvarandi ástand er að ræða, þ.e. útburður fellur ítrekað niður, skal ÍSP upplýsa móttakanda þjónustunnar og í samráði við hann leita leiða til þess að afhending póstsendinga geti farið fram með öðrum hætti á meðan. Má í því sambandi vísa til fyrrnefndra lausna ÍSP um að póstsendingum verði komið til umboðsaðila, í pósthólf eða í læstan póstkassa.

3.4 Niðurstaða

(35) Samkvæmt framangreindu hafnar PFS ósk ÍSP þess efnis að félagið fái heimild til að hætta alfarið póstdreifingu til bæjarins [...] til 1. maí nk. Félaginu ber skylda skv. lögum um póstpjónustu nr. 19/2002 og reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, með síðari breytingum, að dreifa póstsendingum að bænum þegar aðstæður leyfa.

Ákvörðunarorð

1. Póst- og fjarskiptastofnun hafnar beiðni Íslandspósts ohf. um heimild til að hætta póstdreifingu til bæjarins [...] til 1. maí 2020. Félaginu er skylt skv. lögum um póstpjónustu nr. 19/2002 og reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, með síðari breytingum, að dreifa póstsendingum að bænum þegar aðstæður leyfa.

² Vegagerðin (2019). [Leiðbeiningar og staðla vegna vetrarpjónustu Vegagerðarinnar](#).

³ Vegagerðin. (2019). [Vetrarpjónusta á Vestfjörðum](#).

2. 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. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. sömu laga getur aðili einnig borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Póst- og fjarskiptastofnun, 20. desember 2019.

Hrafnkell V. Gíslason

Arnar Stefánsson