



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

## Ákvörðun nr. 17/2015 um forsendur og niðurstöðu Íslandspósts ohf. á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskyldna

### I.

#### Inngangur

##### 1.

##### *Almennt*

Með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) nr. 18/2013 var það staðfest að kostnaðarbókhald og bókhaldslegur aðskilnaður Íslandspósts (hér eftir ÍSP) byggði á viðurkenndri aðferðarfræði sem væri í samræmi við ákvæði laga nr. 19/2002 um pósthjónustu og reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekanda. Jafnframt beindi stofnunin tilteknum fyrirmælum til ÍSP í tengslum við kostnaðarbókhald félagsins.

Með yfirlýsingu á heimasíðu PFS þann 30. júní 2015 var birt yfirlit yfir hvernig ÍSP hefur uppfyllt þau fyrirmæli sem fram komu í ákvörðun PFS, ásamt því að upplýst var að unnið væri að úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði ÍSP vegna áraanna 2013 og 2014.

Þann 14. apríl 2014 skilaði ÍSP inn til PFS greinargerð um forsendur og niðurstaða útreikninga vegna kostnaðar við alþjónustu sem fyrirtækið telur að einkarétturinn eigi að bera, ásamt skýringum. En fyrirtækið hefur haldið því fram að þessi kostnaður væri vantallinn í gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar. ÍSP hefur einnig skilað inn gögnum og greinargerðum með bréfum dags. 16. maí 2014, 15. október 2014 og 26. nóvember 2014, ásamt meðfylgjandi fylgigögnum.

Þá sendi PFS til ÍSP þann 17. júlí 2014 frummat stofnunarinnar.

Að mati PFS er markmið og tilgangurinn með því að reikna út kostnað ÍSP vegna alþjónustuskyldna fyrst og fremst að finna út að hve miklu leyti heimilt er að taka tillit til alþjónustukostnaðar í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar. ÍSP hefur í beiðnum sem hafa borist PFS um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar á síðustu misserum, sbr. ákvörðun PFS nr. 16/2014, gert kröfu um að tekið sé tillit til ófjármagnaðar alþjónustubyrðar umfram þann kostnaðargrunn sem hingað til hefur verið miðað við í útreikningi á gjaldskrá innan einkaréttar.

Rétt er að taka fram, að PFS lítur ekki svo á, að þeir útreikningar á kostnað vegna alþjónustubyrði sem hér er fjallað um geti verið grundvöllur undir mögulega umsókn fyrirtækisins fyrir framlagi úr jöfnunarsjóði alþjónustu, samkvæmt X. kafla laga um pósthjónustu nr. 19/2002.

## 2. Skyldur Íslandspóstis

Lög um pósthjónustu nr. 19/2002, afmarka þá þjónustu sem fellur undir alþjónustu. Í 1. mgr. 6. gr. laganna segir eftirfarandi:

*„Íslenska ríkið skal tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Við úthlutun rekstrarleyfa fyrir pósthjónustu, sbr. 14. gr., getur Póst- og fjarskiptastofnun lagt kvaðir á rekstrarleyfishafa, einn eða fleiri, um að þeir veiti alþjónustu á starfssvæði sínu.“*

Í 3. mgr. 6. gr. laganna er talið upp hvað fellur undir alþjónustu, en þar segir eftirfarandi:

*„Að lágmarki skal í alþjónustu vera innifalinn aðgangur að póstafrgreiðslu og pósthjónustu vegna bréfa og orðsendinga með utanáskrift, annarra sendinga með utanáskrift, markpósts og dagblaða, vikublaða, tímarita, bóka og verðlista með utanáskrift, ábyrgðarsendinga, tryggðra sendinga, fjármunasendinga og blindrasendinga allt að tveimur kílóum og bögglasendinga allt að tuttugu kílóum. Alþjónusta nær til bæði póstsendinga innan lands og til annarra landa. Skyld er þeim sem veita alþjónustu að afhenda innan lands póstsendingar allt að tuttugu kílóum sem berast frá útlöndum.“*

Á grundvelli 3. mgr. 15. og 24. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, setti Póst- og fjarskiptastofnun reglur nr. 504/2003 um afgreiðslustaði, sem er ætlað að tryggja að allir landsmenn hafi aðgang að afgreiðslustöðum. Sérstakt ákvæði er í reglunum um afgreiðslustaði ÍSP, en í reglunum er gengið út frá að uppfylla þurfi tiltekin skilyrði ef fyrirtækið hefur hug á því að loka afgreiðslustað sem verið hefur í rekstri. Á undanförunum árum má finna fjölmörg dæmi um að PFS hafi fallist á erindi frá ÍSP um lokun afgreiðslustaða, á höfuðborgarsvæðinu sem og á landsbyggðinni. Í flestum tilfellum hefur eftirspurn eftir þjónustu fyrirtækisins verið það lítil í viðkomandi byggðarlögum að hægt hefur verið að veita hana með mun lægri tilkostnaði, t.d. með svokölluðum pósthól, þar sem starfsmenn ÍSP koma heim til viðtakanda ef hann óskar eftir þjónustu, sbr. yfirlit yfir ákvarðanir og úrskurði um póst á heimasíðu PFS.<sup>1</sup>

Rétt er að benda á að stofnunin hefur ekki ennþá hafnað ÍSP um heimild til að loka afgreiðslustað. Gera má ráð fyrir að ennþá séu til staðir hringinn í kringum landið þar sem hugsanlega er hægt að leysa álitæfnið um aðgang að póstafrgreiðslustað með öðrum hætti, en með rekstri hefðbundins afgreiðslustaðar.

Þá er einnig að finna í lögnum nokkur ákvæði, sem afmarka skyldur alþjónustuveitanda, enn frekar, s.s. í 3. mgr. 31. gr. sem kveður á um að allar póstsendingar í alþjónustu skulu dagstimplaðar og 22. gr., þar sem fjallað er um útburð póstis:

*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.*

<sup>1</sup> <http://www.pfs.is/postthjonusta/akvarðanir-og-urskurdir-um-post/>

Sjá einnig 10. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003, þar sem fjallað um útburð alla virka daga og undanþágur frá þeirri skyldu.

Í dag er staðan sú að borið er út, alla virka daga til um 99,5% heimila og fyrirtækja í landinu.

Í 7. gr. laganna er kveðið á um að íslenska ríkið hafi einkarétt á dreifingu póstsendinga undir 50. gr. og í 11. gr. er fjallað um framsal á einkarétti ríkisins:

*„Póst- og fjarskiptastofnun veitir rekstrarleyfishafa leyfi til að annast einkarétt ríkisins samkvæmt þessum kafla. Við val á rekstrarleyfishafa til þess að fara með einkarétt ríkisins skal tryggja að veitt verði fullnægjandi þjónusta um land allt.“*

Rekstrarleyfi ÍSP var upphaflega gefið út af PFS þann 3. desember 2007, en hefur síðan þá nokkrum sinnum verið framlengt óbreytt, síðast með bréfi PFS til ÍSP, dags. 3. desember 2014. Í rekstrarleyfinu er ÍSP m.a. falið að fara með einkarétt ríkisins á dreifingu bréfa undir 50. gr., sem og að vera það fyrirtæki hér á landi sem ber skyldu til að veita þá þjónustu sem fellur undir alþjónustu, samkvæmt lögum um pósthjónustu.

## II.

### **Ákvörðun PFS nr. 18/2013 um bókhaldslegan aðskilnað og kostnaðarbókhald**

Eins og fram hefur komið þá má rekja uppruna þessa máls til úttektar PFS á bókhaldi og kostnaðargreiningaraðferðum ÍSP. Í lið 9 í ákvörðunarorðum var lagt fyrir ÍSP, að „*leggja fram ítarlega greiningu á fjárhæð alþjónustukostnaðar félagsins sem m.a. orsakast af alþjónustukvöð um daglegan útburð...*“

Í ákvörðun 18/2013 hafnaði PFS forsendum og útreikningum sem ÍSP beitti við mat á kostnaði félagsins vegna alþjónustuskýldna sem fram komu í svokölluðum leiðréttingarfærslum. Að mati PFS stæðust aðferðir ÍSP ekki kröfur um að hlutlægum og gagnsæjum aðferðum væri beitt við útreikning og útdeilingu kostnaðar á einstaka rekstrarþætti og þjónustutegundir. PFS tók þó sérstaklega fram að í afstöðu PFS fælist ekki að á ÍSP hvíli ekki kostnaður vegna alþjónustu sem nauðsynlegt er að taka tillit til við heimfærslu kostnaðar í afkomulíkani og þar með verðlagningu á vörum félagsins. Til þess að PFS geti lagt mat á fjárhæð alþjónustubyrðar félagsins er nauðsynlegt að ÍSP geri ítarlega greiningu á umframkostnaði, m.a. vegna vegalengda og fámennis á viðkomandi svæðum sem orsakast af alþjónustukvöð um daglegan útburð í dreifbýli og ekki er raunhæft að verði mætt með afkomu af starfsemi félagsins á öðrum hagkvæmari svæðum.

Í kafla 6.5.1 í ákvörðun PFS kom fram að þegar mat er lagt á byrði félagsins vegna alþjónustu skyldi ÍSP byggja annars vegar á forsendum um *núverandi starfsemi með alþjónustukvöðum* og hins vegar mati á *umflýjanlegum kostnaði af hagkvæmt rekinni pósthjónustu án alþjónustukvaða*. Samhliða skyldi ÍSP meta *brottfallnar tekjur, stærðarhagkvæmni, virðisaukandi sölu o.fl.* vegna breytinga á þjónustu félagsins.

Framangreint er m.a. í samræmi við tilskipun ESB<sup>2</sup> um pósthjónustu þar sem kemur fram að þegar alþjónustubyrði er kostnaðarmetin þurfi að leggja mat á umflýjanlegan kostnað og brottfallnar tekjur ef alþjónustukvöð er felld niður eða breytt, s.s. með fækkun

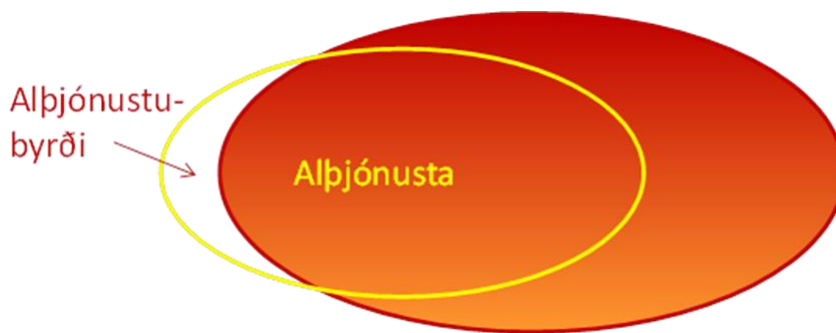
<sup>2</sup> Tilskipun ESB nr. 2008/6/EC. Tilskipunin hefur enn ekki verið innleidd í íslenskan rétt.

útburðardaga í dreifbýli. Sambærileg vinna við endurskoðun á mati á alþjónustubyrði hefur t.d. átt sér stað í Noregi og Danmörku sjá hér að neðan.

Til grundvallar við mat sitt skal ÍSP byggja á raunhæfri stefnumótun varðandi framboð á þjónustu og gæði hennar. Í þessu sambandi þarf m.a. að hafa í huga að félagið hefur byggt upp mjög öflugt og víðtækt dreifikerfi með daglegri dreifingu, sem styrkur félagsins á póstmárkaði byggir að miklu leyti á.

PFS gengur almennt út frá því að þjónusta ÍSP, innan alþjónustu, sé rekin eins hagkvæmt og frekast er unnt, en ljóst má vera að á afmörkuðum svæðum einkum í dreifbýli er þjónustan rekin með umtalsverðu tapi. Slíkt tap myndar byrði sem getur þurft að bæta með t.d. tekjum af einkarétti, styrkjum eða með minnkun á skyldu um útburðartíðni.

*Dæmi um samspil alþjónustubyrði og reksturs póstrekinda án alþjónustukvaða*



Líta verði svo á að án alþjónustukvaðar væri í einhverjum tilvikum um markaðsbrest í pósthjónustu að ræða á viðkomandi svæðum og því geti verið forsendur fyrir niðurgreiðslu frá einkarétti. Því sé réttlæt看legt að tekjur af einkarétti bæti það tap sem slík alþjónustukvöð veldur vegna þjónustu sem er umfram þá sem veitt væri að öðrum kosti á markaðsforsendum.

Lög um pósthjónustu banna niðurgreiðslu einkaréttar á samkeppnisrekstri innan alþjónustu, en þó með þeirri undantekningu að slíkt sé beinlínis nauðsynlegt til að uppfylla alþjónustukvöð, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Að mati PFS verður að túlka þröngt hina sérstöku undanþágu frá aðalreglunni eðli málsins samkvæmt, þ.e. þar sem enginn annar er tilbúinn að veita þjónustuna í samræmi við alþjónustukvöðina t.d. um daglega dreifingu. Undanþágureglan snýst í raun um að einangra þau svæði í dreifbýli þar sem einingarkostnaður við dreifingu eða t.d. rekstur afgreiðslustaðar er umfram það sem telja verður eðlilegt að rýmist innan þeirrar starfsemi sem alþjónustan nær yfir. Almennt er gert ráð fyrir að hagnaður rekstrarleyfishafa af hagkvæmum svæðum beri upp óhagkvæm svæði, nema í undantekningartilfellum þar sem ekki er í raun neinn grundvöllur fyrir daglegri dreifingu vegna fámennis og fjarlægðar.

Eins og fram kemur í kafla 1 er markmið og tilgangurinn með því að reikna út kostnað vegna alþjónustuskuldna ÍSP nú fyrst og fremst að finna út, að hve miklu leyti heimilt er að taka tillit til alþjónustukostnaðar í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar. En ÍSP hefur talið þennan kostnað vanmetinn eins og hann hefur birst í kostnaðarbókhaldi félagsins. Gjaldskrá innan einkaréttar á hins vegar samkvæmt 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu að byggjast á raunkostnaði, að viðbættri hæfilegri álagningu. Jafnframt er PFS heimilt samkvæmt 6. mgr. 16. gr., að líta til alþjónustukostnaðar félagsins við verðákvarðanir sem tengjast einkarétti.

Allt þetta leiðir til þess að mati PFS, að allur sá taprekstur í samkeppni innan alþjónustu sem ÍSP telur að sé tilkominn vegna alþjónustu og eigi þar af leiðandi að vera borinn uppi af einkaréttinum þarf að byggja á forsendum sem eru trúverðugar þegar um mat á

alþjónustubyrði er að ræða sem styðst við undanþáguheimild 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Í ákvörðun PFS nr. 18/2013, var því að finna, eins og fram kemur hér að ofan ákveðnar leiðbeiningar til ÍSP um hvernig rökstuðningi þyrfti að vera háttað. Þessar leiðbeiningar voru síðan einnig útfærðar nánar í frummati PFS sem sent var ÍSP þann 17. júlí 2014.

Sem dæmi benti PFS á nauðsyn þess, að t.d. forsendur viðskiptastefnu ÍSP, eins og hún birtist í framlögðum gögnum séu með þeim hætti, að tryggt sé að einungis sá kostnaður sem beinlínis er nauðsynlegur til að uppfylla alþjónustukvaðir, sem eru umfram þá þjónustu, sem fyrirtæki án alþjónustukvaða myndi veita, sé tekinn inn í kostnaðargrunn einkaréttar.

PFS mun því í umfjöllun sinni hér að neðan taka mið af ofangreindum leiðbeiningum sínum til ÍSP, sem og öðrum bréfaskiptum við fyrirtækið þar sem fjallað hefur verið um eðli og umfang mögulegrar alþjónustubyrðar.

### III.

#### Ákvarðanir PFS nr. 32/2013 og 16/2014

Í ákvörðun PFS nr. 32/2013, um hækkun á gjaldskrá ÍSP á bréfum innan einkaréttar er m.a. kveðið á um að óskilgreindur kostnaður vegna alþjónustu geti ekki verið grundvöllur undir gjaldskrárhækkun innan einkaréttar. Jafnframt kemur þar fram að þegar PFS hefur yfirfarið og samþykkt útreikninga ÍSP á alþjónustukostnaði félagsins muni stofnunin taka til umfjöllunar hvort þörf sé á að endurskoða gjaldskrá innan einkaréttar, með tilliti til alþjónustukostnaðar. Hliðstæð umfjöllun er einnig í ákvörðun PFS nr. 16/2014 um hækkun á gjaldskrá ÍSP á bréfum innan einkaréttar.

### IV.

#### Forsendur og niðurstaða ÍSP um mat á alþjónustubyrði

Með bréfi, dags. 14. apríl 2014, skilaði ÍSP inn til PFS forsendum og útreikningum félagsins á þeim kostnaði sem fyrirtækið hefði ekki lagt út í ef enginn alþjónustukvöð hvíldi á fyrirtækinu. Með bréfi, dags. 16. maí 2014, staðfesti ÍSP að félagið mæti fjárhæð alþjónustubyrði félagsins alls 1.191 millj. kr. miðað við rekstrarárið 2013. Með bréfi dags. 15. október sl., þar sem fram komu athugasemdir ÍSP við frummat PFS vegna forsendna við útreikning ÍSP á kostnaði félagsins vegna alþjónustukvaða, ítrekaði ÍSP fyrri niðurstöðu sína um mat á alþjónustubyrði félagsins. Einnig er tekið mið af svörum ÍSP, dags. 26. nóvember sl., við fyrirspurn PFS, dags. 28. október sl.

Niðurstaða félagsins um mat og sundurliðun á henni byggir á nýju kostnaðarlíkani félagsins sem tekur til ársins 2013.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim þáttum sem ÍSP vísaði til sem forsendur við útreikninga félagsins.

Í skýringum ÍSP kemur m.a. fram að núverandi viðskiptastefna félagsins tekur mið af þeim kvöðum sem hvíla á félaginu vegna alþjónustuskuldunnar en dreifikerfi ÍSP nær til allra heimila og fyrirtækja landsins, þar af til 99,5% afhendingarstaða fimm daga vikunnar. Pósthús og landpóstur veita viðskiptavinum alhliða pósthjónustu, óháð staðsetningu. ÍSP starfar á alþjóðavísu með öðrum pósthjónustum og

samstarfsfyrirtækjum um vörusendingar til og frá Íslandi og myndar þannig sterka tengingu við erlend dreifikerfi um allan heim.

[...].<sup>3</sup>

Í þeim drögum sem ÍSP sendi PFS þann 3. febrúar 2014, var leitast við að leggja fjárhagslegt mat á þá þætti þjónustunnar sem metin er sem alþjónustubyrði. Miðað var við kostnað ársins 2012 þegar metin var möguleg hagræðing því tengd. Nú hefur, eins og fram kemur hér að framan, verið lokið við gerð kostnaðarlíkans er tekur m.a. til mats félagsins á byrðinni frá og með árinu 2013. Hið nýja kostnaðarlíkan er byggt á aðferðarfræði svokallaðrar „Long run incremental cost“ aðferðar en þar er enn fremur lagt mat á það, út frá framangreindum þáttum, hver sé sú byrði er tengist alþjónustuskyldum ÍSP.

Að mati ÍSP eru tveir þættir helstir sem mynda byrði félagsins tengdri alþjónustu, þ.e. krafan um dreifingu á öll heimili landsins (landpóstadreifing) og krafan um dreifingu daginn eftir móttöku (D+1). Aðrir liðir eru umfangsminni og ef til vill, í einhverjum tilfellum, tiltölulega auðvelt að aðlaga þjónustuna að þeim breytingum sem lýst er. Jafnframt er ljóst að þeir liðir sem mynda byrðina geta verið breytingum háðir og byrðin ýmist aukist eða minnkað í takt við það og því nauðsynlegt að meta hana reglulega. ÍSP taldi síðan upp eftirfarnandi þætti í rekstri félagsins sem helstu orsakavalda þeirrar alþjónustubyrði sem hvílir á félaginu:

### *1. Blindrasendingar*

Samkvæmt ÍSP er hér um að ræða þær sendingar sem fyrirtækinu er skylt að flytja endurgjaldslaust á grundvelli regluverks um pósthjónustu. Seint á árinu 2012 var farið að halda sérstaklega til haga upplýsingum um þessar sendingar þannig að árið 2013 er fyrsta heila árið sem þær upplýsingar liggja fyrir. Á því ári var magn þessara sendinga 63.365 stk. Ef ekki væri ákvæði í regluverki um skyldu félagsins til að flytja þessar sendingar endurgjaldslaust myndi félagið taka ákvörðun um styrk af þessu tagi til góðgerðarmála. Þennan lið er ekki að finna sérgreindan í kostnaðarlíkani félagsins enda ekki um skráðar tekjur að ræða.

### *2. Kostnaður af landpóstsdreifingu í sveitum*

Varðandi kostnað af dreifingu með landpóstum á árinu 2013 vísar ÍSP til fylgiskjals 3. [...].<sup>4</sup>

Samkvæmt ÍSP er ljóst að dreifing með landpóstum í sveitir er fjarri því að vera rekin með hagnaði enda hafa tekjur vegna þeirra svæða sem um ræðir numið lægri fjárhæð en kostnaður við einungis þennan eina kostnaðarlið við að veita þjónustuna og þá á eftir að taka tillit til alls annars kostnaðar sem til fellur frá því að vara er móttækin og þar til hún er afhent. Telur fyrirtækið því sig ekki hafa hag af því að halda úti svo umfangsmiklu kerfi þar sem magn sem nýtir kerfið er svo lítið að tekjur eru langt frá því að standa undir kostnaði. Megintilgangur alþjónustuskyldu hlýtur að vera að tryggja pósthjónustu þar sem ekki er unnt að veita hana á viðskiptalegum forsendum og má leiða líkum að því að löggjafinn hafi einmitt gert sér grein fyrir því að illmögulegt væri að reka slíka þjónustu með hagnaði vegna mikils kostnaðar.

---

<sup>3</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>4</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

Viðskiptastefna ÍSP miðað við fyrirtæki án alþjónustukvaðar verður því einungis trúverðug að sögn fyrirtækisins að horft sé sérstaklega til þess þáttar og miðað við þá verðlagningu á þjónustunni sem verið hefur við lýði er ljóst að ekki er unnt að sinna þessum þætti.

### 3. *Bíll sem afgreiðslustaður*

Undir þessum lið er tilgreindur kostnaður sem myndi sparast við að breyta fyrirkomulagi afgreiðslustaða á tilteknum stöðum úr hefðbundinni afgreiðslu í afgreiðslu úr bíl. Á fylgiskjali nr. 4 er að finna upplýsingar um þessa staði og fyrirkomulag breytinganna, ásamt upplýsingum um þann kostnað, sem ÍSP telur að félagið verði fyrir í tengslum við rekstur afgreiðslustaða (pósthúsa) og að mati fyrirtækisins væri hægt að sinna með „Póstbíl“

[...]⁵

[...]⁶

[...]⁷

[...]⁸

### 4. *Dagleg tæming móttöku- og söfnunarstaða*

[...]⁹

### 5. *Fyrirkomulag afgreiðslustaða*

Undir þessum lið er metin hagræðing tengd því að taka í notkun sjálfsafgreiðslukassa í stað hefðbundinna afgreiðslu. Vísaði ÍSP í kostnaðarlíkan þessu til stuðnings.<sup>10</sup>

### 6. *Dreifing alla virka daga*

[...]¹¹

### 7. *Gæðamælingar*

Við gæðamælingar á pósti, eins og þær eru framkvæmdar í dag, er miðað við Evrópustaðal nr. EN133850. Ef ekki væri til að dreifa kröfum regluverks um gæðamælingar myndi ÍSP standa að þeim með öðrum og ódýrari hætti en nú er. Gerir ÍSP ráð fyrir því að unnt væri að spara um helming beins kostnaðar við gæðamælingar ef unnt væri að gera breytingar á gæðamælingum. Í kostnaðarlíkani er kostnaði vegna stjórnunar og markaðskostnaði dreift á vörur í samræmi við annan úthlutaðan kostnað og því er þennan lið ekki að finna þar sérstaklega.

---

<sup>5</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>6</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>7</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>8</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>9</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>10</sup> Capex-Opex kerfishluti, aðgerðir 22, 23 og 26, aðgerðir tengdar móttöku, vinnslu og afhendingu á pósthúsum.

<sup>11</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

## 8. *Dagstimplun*

Um rökstuðning fyrir kostnaði félagsins af dagstimplun vísar ÍSP til þess að samkeppnisaðilar viðhafi ekki dagstimplun pósts og af þeim sökum sé blekkostnaður af dagstimplun talinn til alþjónustukostnaðar.<sup>12</sup>

## 9. *Bókhaldslegur aðskilnaður*

Í samræmi við reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekkanda hefur ÍSP hagað kostnaðarbókhaldi sínu með þeim hætti að það uppfylli skilyrði reglugerðarinnar. Af þeim sökum hefur svigrúm verið minna til að uppfylla þarfir stjórnenda félagsins fyrir upplýsingar úr stjórnunarreikningsskilum. Vinnsla stjórnunarreikningsskila væri því skipulögð með öðrum hætti væri ekki þessari skyldu til að dreifa og hefur vinna tengd því að uppfylla skilyrði reglugerðarinnar verið metin sem eitt stöðugildi.

## 10. *Samantekt*

Í lok greinargerðarinnar tók félagið saman hvað ofangreindar aðgerðir sem ÍSP hygðist grípa til ef alþjónustukvaðir hvíldu ekki á félaginu myndu samtals leiða til 1.191 millj. kr. lækkun kostnaðar að mati félagsins m.v. árið 2013. Alþjónustubyrði félagsins næmi því þeirri fjárhæð og skiptist með eftirfarandi hætti í meginatriðum:

- [...] <sup>13</sup>
- [...] <sup>14</sup>
- [...] <sup>15</sup>
- [...] <sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> (Capex-Opex kerfishluti nr. 13 og aðgerð nr. 8.

<sup>13</sup> Felld brott vegna trúnaðar.

<sup>14</sup> Felld brott vegna trúnaðar.

<sup>15</sup> Felld brott vegna trúnaðar.

<sup>16</sup> Felld brott vegna trúnaðar.



## V.

### Afstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

#### 1.

##### *Almennt*

Grundvallarforsenda þess að um alþjónustubyrði er að ræða er þegar álagðar eru alþjónustuskyldur á póstrekkanda um að veita tilteknum notendum póstpjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki myndu skapast ef almenn viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Gengið er út frá því í mati á byrði að viðkomandi póstrekkandi veiti alþjónustu með hagkvæmum hætti.

Í köflunum hér að neðan er að finna yfirlit yfir einstaka liði sem ÍSP tiltekur að valdi auknum kostnaði í rekstri félagsins, vegna þeirrar skyldu sem hvílir á fyrirtækinu sem alþjónustuveitandi í póstpjónustu hér á landi. Fyrirtækið hefur gert grein fyrir þessum kostnaði og forsendum hans með bréfum og upplýsingum úr bókhaldi félagsins.

Í upphafi er rétt að geta þess að í ákvörðun PFS nr. 18/2013 kom fram að ÍSP millifærði með leiðréttingarfærslum 300 millj. kr. af áður staðfærðum kostnaði af samkeppnisrekstri yfir á einkarétt á árinu 2011 í ABC kostnaðarlíkani félagsins vegna alþjónustukostnaðar. Framangreind fjárhæð samsvaraði því að mati PFS að kostnaður vegna alþjónustuskyldna hafi í heild verið metinn u.þ.b. 500 millj. kr. á viðkomandi ári.

Um réttmæti leiðréttingarfærslna samkvæmt hinu eldra kostnaðarlíkani ÍSP (ABC líkani) er m.a. fjallað í yfirlýsingu PFS, dags. 30. júní 2015.

Um er að ræða metinn kostnað vegna alþjónustukvaða, sem einkarétturinn er látinn bera með vísun í sérstaka undanþáguheimild í 6. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu nr. 19/2002, sbr. 2. gr. laga nr. 136/2002.<sup>17</sup> Það er því alls ekki svo eins og skilja mætti umfjöllun ÍSP, að ekkert tillit hafi hingað til verið tekið til þess kostnaðar sem hvílir á fyrirtækinu vegna alþjónustu.

Fyrirtækið hefur nú metið og reiknað út kostnað félagsins af alþjónustubyrðinni og telur að hann sé 1.191 millj. kr. eins og áður sagði. Þetta þýðir efnislega, að mati ÍSP, að kostnaðargrunnur gjaldskrár innan einkaréttar hafi verið rangur og verðlagning einkaréttar því of lág á undanförunum árum, sbr. t.d. þau sjónarmið sem fyrirtækið hélt fram í ákvörðun PFS nr. 32/2013 og 16/2014 um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar. Þar kom m.a. fram að ófjármögnuð byrði væri [...] <sup>18</sup> millj. kr. Til að setja framangreinda fjárhæð í samhengi þá var afkoma móðurfélagsins fyrir tekjuskatt jákvæð um 35 millj. kr. á árinu 2014, sem bendir ekki til þess að niðurstaða ÍSP sé í samræmi við þann veruleika sem blasir við í rekstri félagsins.

PFS sendi þann 17. júlí 2014 frummat stofnunarinnar á kostnaði félagsins vegna alþjónustuskyldna, ásamt ábendingum/leiðbeiningum um hvar rökstuðning skorti fyrir forsendum og útreikningum sem ÍSP hafði skilað inn til PFS, í tengslum við alþjónustukostnað félagsins. Óverulegar breytingar voru gerðar á útreikningum félagsins, sem skilað var inn til PFS þann 15. október 2014. Ekki verður því séð að ÍSP hafi brugðist á neinn hátt við þeim ábendingum/leiðbeiningum sem PFS beindi til ÍSP með frummati stofnunarinnar, en hliðstæðar leiðbeiningar var einnig að finna í ákvörðun PFS nr. 18/2013.

<sup>17</sup> Sjá umfjöllun í ákvörðun PFS nr. 18/2013.

<sup>18</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

PFS leggur áherslu á að við mat á alþjónustubyrði þurfi ÍSP að byggja á trúverðugri viðskiptastefnu sem lögð er til grundvallar þegar gerð er áætlun um starfsemi án alþjónustukvaða. Slík viðskiptastefna verði að vera í eðlilegu samhengi við núverandi starfsemi fyrirtækisins og byggjast á stefnumörkun sem samþykkt er af stjórn félagsins. Að mati PFS er ekki skýrt af þeirri samþykkt stjórnar sem ÍSP lét fylgja með útreikningum sínum, hvort stjórnin hafi verið að samþykkja þá viðskiptastefnu ÍSP, að hætta að þjónusta öll heimili og fyrirtæki í dreifbýli og að hætta daglegri dreifingu um land allt eða einungis að samþykkja útreikninga forsvarsmanna félagsins á kostnaði vegna alþjónustuskyldna.

PFS telur að mat ÍSP á grundvelli áætlunar um mögulega lækkun kostnaðar í rekstri félagsins sé umtalsvert hærri, en stofnunin telur raunhæft þegar um er að ræða mat á alþjónustubyrði. Það á sérstaklega við um að hvergi er gert ráð fyrir magnminnkun og brottföllnum tekjum, né samkeppni, þrátt fyrir að um umtalsverða niðurlagningu og/eða minnkun á þjónustu sé að ræða samkvæmt áætlun ÍSP. Þá er ekki tekið tillit til þess hvort að þjónustan sé rekin með hagnaði eða ekki á einstökum svæðum. Í frummati PFS sem áður er vísað til benti PFS m.a. á þessa annmarka í útreikningum félagsins. Jafnframt var bent á mögulegan alþjónustukostnað og þar með byrði á félaginu sem kynni að felast í dreifingu á pósti alla virka daga til minni þéttbýlisstaða á landinu.

Þrátt fyrir þessar ábendingar PFS, um að rökstuðningi væri ábótavant, og mögulega byrði sem fælist í dreifingu á póstsendingum til smærri þéttbýlisstaða á landinu, breytti félagið að engu leyti fyrri afstöðu sinni, hvorki varðandi fjárhæðir alþjónustubyrðarinnar og/eða umfang alþjónustubyrðarinnar, t.d. að dagleg dreifing sé alls staðar á landinu kvöð og þar með fjárhagsleg byrði á félaginu.

## 2. *ERGP*

ERGP<sup>19</sup> gaf út skýrslu<sup>20</sup> um reynslu eftirlitsaðila í einstökum löndum í Evrópu af útreikningum á alþjónustubyrði þar sem slíkir útreikningar höfðu átt sér stað.

PFS telur telur rétt að horfa til afstöðu eftirlitsstofnana með póstmárkaði innan ERGP landa varðandi forsendur um mat á alþjónustubyrði. Jafnframt er litið til sameiginlegrar afstöðu ERGP landa um úthlutunarreglur kostnaðar.<sup>21</sup>

Fram kemur í skýrslu ERGP að það er ábyrgð alþjónustuveitanda (ÍSP) að reikna út kostnað við alþjónustu miðað við breytt vöruframboð eða þjónustustig en viðkomandi eftirlitsaðili eins og PFS fer yfir og staðfestir kostnaðinn.

Samkvæmt ERGP er ólíklegt að alþjónustuveitandi geri miklar breytingar á sinni viðskiptastefnu heldur dragi úr gæðum og fækki e.t.v. dreifingardögum um einn dag í einu. Mestu breytingarnar eru oftast í dreifikerfinu og þar er mesti sparnaðurinn og einnig oft erfiðast að meta þann sparnað. Alþjónustuveitandi myndi þannig fækka póstkössum og draga úr gæðum á þjónustunni, minnka t.d. gæði á D+1.

Samkvæmt ERGP er landsdekkandi þjónusta ákveðið samkeppnislegt forskot (e. competitive advantage) sem alþjónustuveitandi hefur á aðra dreifendur sem félagið myndi líklega ekki láta af hendi.

---

<sup>19</sup> ERGP: Skammstöfun fyrir The European Regulators Group for postal services.

<sup>20</sup> ERGP (11) 17 Rev. 1 - report on net costs of USO. NET COST CALCULATION AND EVALUATION OF A REFERENCE SCENARIO – August 2012.

<sup>21</sup> ERGP (12) 28 Rev. 1 – Common Position on cost allocation rules – May 2013.

Það er ólíklegt að alþjónustuveitandi myndi ekki dreifa pósti fimm daga vikunnar þar sem aðrir dreifendur myndu bjóða lakari þjónustu fyrir lægra verð. Yfirvöld, bankar og önnur fyrirtæki fara einnig fram á að félagið bjóði landsdekkandi þjónustu og fimm daga dreifingu.

Hafa verður í huga að við kannanir um gæði og þarfir á pósthjónustu þá eru móttakendur póstsins spurðir um þjónustuna og þeirra þarfir, en það er á hinn bóginn krafa sendanda að þjónustan sé landsdekkandi og dreifing hvern virkan dag. Þeir sem senda póstinn borga í flestum tilvikum fyrir þjónustuna en ekki móttakandinn.

Mismunandi verðlagning á bréfum innanlands er einnig talin geta ruglað neytendur því þá þurfa þeir að velta fyrir sér hver verðlagning er á svæðinu sem þeir eru að senda póstinn á.

Ef alþjónustuveitandi dreifir ekki bréfum eða pökkum alla leið til neytenda, sbr. landpósta, þá er líklegt að þeir verði af tekjum þar sem ákveðin þjónusta myndi flytjast yfir til flutningafyrirtækja.

Einnig kemur fram hjá ERGP að ef alþjónustuveitandi hættir með D+1 útburð þá skipta flestir sendendur yfir í B póst en ekki í hraðpóst (e. express mail), enda fellur hraðpóstur ekki undir hefðbundna pósthjónustu eða alþjónustukvaðir félagsins og því ekki um staðgönguþjónustu að ræða við núverandi A póst þegar litið er til eðli þjónustunnar, notkun, innifalda virðisaukandi þátta og síðast en ekki síst verðs.

Fram kemur í skýrslu ERGP að alþjónustuveitendur telja að í sumum tilfellum sé alþjónustukrafan um D+1 mjög kostnaðarsöm fyrir pósthfyrirtæki og talin takmarkandi þáttur í hagræði á næstu árum, ef bréfamagn heldur áfram að fækka, þurfi að þeirra mati að slaka á kröfum um D+1, svo og gæðakröfum um afhendingarhlutfall daginn eftir, og gefa pósthfyrirtækjum tækifæri til að breyta fjölda dreifingardaga og einnig verður að hafa í huga hvort neytendur séu tilbúnir að greiða hærra verð fyrir D+1.

Samkvæmt skýrslu ERGP myndu þau þrjú lönd sem hafa reiknað kostnað við alþjónustu fækka dreifingardögum á erfiðum svæðum, en halda áfram að bjóða landsdekkandi þjónustu með daglegum útburði.

Fram kom í skýrslu ERGP að mjög erfitt er að meta óhagkvæmni í rekstri pósthfyrirtækja en ein aðferð er að bera saman við önnur pósthfyrirtæki, t.d. fjöldi íbúa pr. pósthús.

### 3.

#### *Almennt um forsendur og útreikninga ÍSP á alþjónustubyrði*

##### *3.1 Viðskiptastefna ÍSP án alþjónustukvaða*

ÍSP gefur sér þá forsendu í viðskiptastefnu sinni, án kvaða, að alþjónustubyrðin sé allur sá kostnaður sem fellur til í rekstri ÍSP vegna þjónustustigs eða aðgerða sem félagið myndi ekki ráðast í á viðskiptalegum forsendum, en er skylt að gera samkvæmt nógildandi alþjónustukvöð. Með öðrum orðum sá kostnaður vegna þjónustu sem félagið þarf að standa straum af vegna alþjónustukvaðar sinnar en myndi að öðrum kosti ekki veita á markaðsforsendum.

ÍSP hefur lagt fram kostnaðarlíkan sem byggir á langtíma viðbótarkostnaði þar sem rekstrar- og fjárfestingarkostnaður er staðfærður á aðgerðir, skilgreint hvaða vörur nota hvaða aðgerð og kostnaður við einstakar aðgerðir er staðfærður á einstaka þjónustuliði. Líkanið leiðir fram kostnað fyrir einstakar þjónustur innan einkaréttar, samkeppni innan alþjónustu og samkeppni utan alþjónustu.

ÍSP greinir síðan hver kostnaður vegna alþjónustuskyldna er innan einstakra þjónustuflokka. Þar byggir ÍSP á forsendum sem fram koma í viðskiptastefnu félagsins án alþjónustukvaða borið saman við núverandi starfsemi. Samtals metur ÍSP alþjónustubyrði sína 1.191 millj. kr. á ári m.v. kostnað ársins 2013 að viðbættum hæfilegum hagnaði, metið samkvæmt árgreiðsluaðferð. Þar af væri 831 millj. kr. eða sem samsvarar 70% af heildarbyrðinni vegna einkaréttar og 361 millj. kr. eða 30% af heildarbyrðinni vegna samkeppnisrekstrar innan alþjónustu. Um er að ræða þann kostnað sem félli niður að mati ÍSP ef fyrirtækið kæmi í framkvæmd nýrri viðskiptastefnu á markaðslegum forsendum, ef alþjónustukvöðum yrði aflétt.

Eftirfarandi eru helstu aðgerðir sem ÍSP hyggst grípa til á viðskiptalegum forsendum ef alþjónustukvaðir hvíldu ekki á félaginu og leiða myndu samtals til 1.191 millj. kr. lækkun kostnaðar. Alþjónustubyrði félagsins næmi þeirri fjárhæð miðað við kostnað ársins 2013 að mati ÍSP.

- [...].<sup>22</sup>
- [...].<sup>23</sup>
- [...].<sup>24</sup>
- [...].<sup>25</sup>

Að mati PFS er niðurstaða ÍSP nánast eingöngu byggð á því að einblína á reiknað hámarks kostnaðarhagræði án þess að mat sé lagt á þann raunveruleika sem blasir við hvað varðar framkvæmd og áhrif á tekjuhlið. Um er að ræða lækkun tekna vegna minni þjónustugæða (A póstur) og mögulega magnminkun, sem hægt yrði að rekja beint til þessara aðgerða ÍSP skv. viðskiptastefnu án alþjónustuskyldna. Ekki er tekið tillit til samkeppni, þ.e. hvernig fyrirtæki á opnum samkeppnismarkaði myndu í raun haga sínum markaðsaðgerðum né aðgerða samkeppnisaðila, auk afleiðinga á styrk dreifikerfis, ímynd og framkvæmanleika.

Jafnframt er það álit PFS, að ÍSP hafi í forsendum sínum blandað saman mögulegri lækkun kostnaðar og hagræðingu vegna tækniþróunar, þ.e. sparnaði fyrirtækisins vegna sjálfvirkra afgreiðslukassa og svigrúms sem félagið hefur haft undanfarin ár til hagræðingar í rekstri félagsins, t.d. hvernig fyrirtækið hefur fengið að leysa þá skyldu innan alþjónustu, að útvega aðgang að afgreiðslustað. Slík hagræðing og lækkun kostnaðar er til þess fallin að draga úr alþjónustukostnaði félagsins.

Staðreyndin er sú að þjónustur sem falla undir alþjónustu skapa meginhluta af tekjum félagsins og einkarétturinn, sem er innan alþjónustu, skapar félaginu umtalsvert samkeppnisforskot, sem endurspeglast í algerri yfirburðastöðu þess á markaði fyrir bréfaóst.

Þegar fjallað er um viðskiptastefnu ÍSP í samhengi við mat á alþjónustubyrði félagsins af veitingu þjónustu á óhagkvæmum svæðum, þá þarf að einangra umfjöllunina út frá núverandi starfsemi félagsins ásamt raunhæfum og nauðsynlegum aðgerðum í rekstri án núverandi alþjónustukvaða. Taka þarf tillit til afkomu af alþjónustu og leita úrræða til að takast á við neikvæða afkomu á óhagkvæmum svæðum, en krafa ÍSP er langt umfram þau mörk þegar um er að ræða mat á alþjónustubyrði félagsins.

---

<sup>22</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>23</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>24</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>25</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

Því er það mat PFS að forsendur ÍSP í samræmi við viðskiptastefnu félagsins án alþjónustukvaða, séu ekki trúverðugar þegar um er að ræða mat á alþjónustubyrði eins og sýnt verður fram á hér á eftir, og gefi niðurstöðu sem er langt umfram það sem almenn viðskiptasjónarmið geta réttlætt. Jafnframt hefði verið nauðsynlegt af hálfu fyrirtækisins, að gera sjálfstæða könnun á því t.d. hjá helstu sendendum pósts hér á landi hvort að sú breyting á þjónustu sem fyrirtækið byggir útreikninga sína á, hvort um sé að ræða raunhæfa þjónustu við þessa notendur pósthjónustu. Í því sambandi hefur PFS m.a. í huga að í dag er um 30% af öllum pósti innan einkaréttar A- póstur sem sendendur greiða umtalsvert hærra gjald fyrir.

Jafnframt þarf við mat á alþjónustubyrði félagsins að hafa í huga að slíkt mat standist skoðun út frá samanburði við afkomu móðurfélagsins, þ.e. án dótturfélaga, en hagnaður fyrir skatta nam um 35 millj. kr. á árinu 2014. Um 83% af tekjum móðurfélagsins komu frá starfsemi sem fellur undir alþjónustu.

Jafnframt hefur ÍSP ítrekað farið fram á að gjaldskrá fyrirtækisins innan einkaréttar verði ákvörðuð hærrí vegna kostnaðar af kvöðum um alþjónustu, en PFS hefur hingað til hafnað því að tekið verði tillit til alls þess alþjónustukostnaðar sem ÍSP hefur talið að ætti að horfa til við samþykki PFS á gjaldskrá félagsins innan einkaréttar, sbr. 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu.

### *3.2 Umflýjanlegur kostnaður og brottfallnar tekjur*

Í ákvörðun PFS nr. 18/2013 benti stofnunin á að ÍSP þyrfti að leggja mat á umflýjanlegan kostnað og brottfallnar tekjur o.fl. ef þjónustu yrði breytt eða hætt þegar mat væri lagt á kostnað félagsins vegna alþjónustukvaða. Skoða þyrfti hvaða kostnaður myndi falla niður, þ.e. umflýjanlegur, ef viðkomandi þjónustu væri breytt eða hún felld niður á einstökum svæðum eða á öllu landinu og ennfremur hvaða tekjur myndu falla brott, auk mats á stærðarhagkvæmni, virðisaukandi sölu o.fl.

ÍSP byggir útreikninga sína á nýju kostnaðarlíkani sem fyrirtækið lagði fram vegna bókhaldslegs aðskilnaðar og kostnaðarbókhalds félagsins á árinu 2013.<sup>26</sup> Kostnaðarlíkan ÍSP byggir á LRIC<sup>27</sup> aðferðarfræði með svokallaðri LRAIC+ útfærslu þar sem rekstrar- og fjárfestingarkostnaði er útteilt á seldar einingar af vörum og þjónustum til að reikna út langtíma meðaltals viðbótarkostnað og plúsinn táknar að tekið er tillit til sameiginlegs fasts kostnaðar (e. common fixed costs) sem dreift er hlutfallslega jafnt á áður staðfærðan kostnað (EPMU).<sup>28</sup> Í mati sínu á kostnaði vegna alþjónustuskyldna styðst ÍSP við LRAIC+ nálgun og taka fjárhæðir sem fram koma í erindi félagsins mið af því.

PFS gerir athugasemd við að beitt sé LRAIC+ nálgun í stað LRAIC við mat á breytilegum viðbótarkostnaði þegar mat er lagt á kostnað vegna alþjónustuskyldna, en með því er tekinn með sameiginlegur fastur kostnaður eins og t.d. yfirstjórnar- og markaðskostnaður, sem dreift er hlutfallslega jafnt á vörur og þjónustur þar sem beint orsakasamhengi er ekki til staðar.

<sup>26</sup> PFS vinnur að yfirferð á líkani ÍSP í tengslum við úttekt á bókhaldslegum aðskilnaði og kostnaðarbókhaldi félagsins fyrir árin 2013 og 2014, sem getur leitt til breytinga á einstökum fjárhæðum.

<sup>27</sup> LRIC er skammstöfun fyrir „Long-Run Incremental Cost“ eða langtíma viðbótarkostnaður: Kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur. Önnur útfærsla af LRIC er langtíma meðaltals viðbótarkostnaður (LRAIC) en þá er stuðst við meðaltals einingarkostnað. Líkan ÍSP byggir á sögulegum kostnaði fyrirtækisins, svokallað „top down“ líkan.

<sup>28</sup> EPMU er skammstöfun fyrir Equi-Proportionate Mark Up.

Í þeim skýringum sem fyrirtækið hefur gefið á alþjónustubyrði félagsins gerir ÍSP ráð fyrir að allur kostnaður sé breytilegur, þ.e. sameiginlegur kostnaður (e. common costs), samtengdur kostnaður (e. joint costs) og beinn kostnaður (e. direct costs). ÍSP leggur því í raun ekki mat á hvort einstakir staðfærðir kostnaðarliðir séu umflýjanlegir, jafnvel þó að um sé að ræða samtengdan og/eða sameiginlegan kostnað. Þetta er þrátt fyrir fyrirmæli PFS, í ákvörðun PFS nr. 18/2013, sem og í síðari leiðbeiningum og bréfaskiptum stofnunarinnar við ÍSP, í tengslum við útreikninga á alþjónustukostnað félagsins, um að við mat á alþjónustukostnaði skyldi miðað við mat á umflýjanlegum kostnaði, þ.e. kostnaði sem félli niður við breytingu eða niðurfellingu á þjónustu.

Sameiginlegur kostnaður er t.d. laun stjórnenda, almennur markaðskostnaður og kostnaður við höfuðstöðvar þar sem erfitt er að tengja kostnað við ákveðna aðgerð. Samtengdur kostnaður er t.d. laun bréfbera, leiga og afskriftir þar sem mögulegt er að tengja kostnað við ákveðna skiptireglu t.d. tíma eða magn bréfa. Beinn kostnaður getur t.d. verið bein markaðssetning á einstökum þjónustum. Rekstur póstrekenda byggir að miklu leyti á sameiginlegum- og samtengdum kostnaði sem gerir skiptingu kostnaðar flókna. Á ÍSP hvílir sönnunarbyrði hvað varðar að gera með skilmerkilegum hætti grein fyrir því hvað af beinum og samtengdum (hlutdeildar) og sameiginlegum rekstrar- og fjárfestingarkostnaði er umflýjanlegur.

Af 1.191 millj. kr. heildarkostnaði sem ÍSP gerir ráð fyrir að falli niður eru um [...] <sup>29</sup> millj. kr. sameiginlegur fastur kostnaður vegna yfirstjórnar- og markaðskostnaðar, sem dreift er hlutfallslega jafnt í samræmi við áður staðfærðan kostnað. Ekki er hægt að sjá að gera megi ráð fyrir að sá kostnaður falli niður nema að takmörkuðu leyti eða sé umflýjanlegur vegna breytingar á viðkomandi þjónustum sem ÍSP tilgreinir, enda ekki beint orsakasambandi þar á milli. Eðlilegra væri af þeim sökum að ÍSP gengi ekki út frá sameiginlegum kostnaði sem dreift er hlutfallslega í mati sínu á umflýjanlegum kostnaði að öðru óbreyttu. Því til viðbótar hefur ÍSP með takmörkuðum hætti gert grein fyrir þeim samtengda kostnaði sem gæti verið umflýjanlegur við breytingar á viðkomandi þjónustum.

Í erindi ÍSP kemur fram að ekki sé gert ráð fyrir að breytingar á þjónustu félagsins leiði til magnminkunar eða brottfalls tekna. PFS fær ekki betur séð en að mat á afleiðingum breytinga á þjónustu félagsins á magn og tekjur sé að mestu leyti órannsakað af hálfu ÍSP.

Jafnframt liggur ekki fyrir mat á að hve miklu leyti breytingar ÍSP á þjónustuframboði hafi á aðra þjónustu félagsins með tilliti til stærðarhagkvæmni, samkeppnisstöðu o.fl.

Í athugasemdum ÍSP, dags. 15. október 2014, við frummat PFS sem sent var ÍSP þann 17. júlí 2014, var gerð nánari grein fyrir meðhöndlun sameiginlegs kostnaðar með þeim hætti sem ÍSP gerir í útreikningum sínum.

Með vísun til alls ofangreinds er það niðurstaða PFS að ÍSP hafi ekki sýnt fram á með skýrum hætti forsendur fyrir umflýjanlegum kostnaður vegna mats á kostnaði við alþjónustuskyldur, né mat á brottföllum tekjum vegna forsendna um mikla skerðingu á þjónustu félagsins, eins og hann er settur hér fram af hálfu fyrirtækisins, teljist til alþjónustubyrðar, í skilningi 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, sbr. 2. gr. laga nr. 136/2002.

---

<sup>29</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

### 3.3 Erlendur samanburður

Þó að erfitt sé að finna lönd með nákvæmlega sömu aðstæðum og eru hér á landi, t.d. landfræðilegar aðstæður, þéttleiki byggða, fjöldi póstsendinga og íbúa, kaupmáttur og annað sem hefur áhrif á kostnað fyrirtækja, þá er að mati PFS nauðsynlegt að horft sé til slíks samanburðar þegar mat er lagt á þann kostnað vegna alþjónustukvaða sem ÍSP hefur reiknað út. PFS hefur reglulega gert verðsamanburð á einkaréttarpósti á milli Norðurlanda í ákvörðunum sínum um verð bréfa innan einkaréttar.<sup>30</sup> Fram kemur í skýrslu<sup>31</sup> Post & Telestyrelsen í Svíþjóð, þar sem verð fyrir bréf og pakka eru borin saman á Norðurlöndum, Þýskalandi og Bretlandi, að hjá ÍSP séu í flestum tilfellum lægstu verðin á sendingum yfir 50 gr., en samanburður sé erfiður á kostnaði þar sem langfæstir íbúar séu á Íslandi á ferkílómetra, en á móti sé minnsta hlutfall íbúa í dreifbýli (6%).

Hins vegar kemur fram í árlegri samantekt Deutsche Post<sup>32</sup> að gjaldskrá ÍSP fyrir einkaréttarpóst er með þeim hæstu í Evrópu, sem endurspeglar m.a. hærri kostnað hér á landi.

Vegna forsendna og útreiknings ÍSP á alþjónustubyrði félagsins telur PFS nauðsynlegt að gera samanburð á niðurstöðu ÍSP við ráðandi póstrekendur í Svíþjóð, Danmörku og Noregi hvað varðar hlutfallslega alþjónustubyrði af alþjónustutekjum og -kostnaði. Jafnframt er stuðst við skýrslu Frontier Economics<sup>33</sup> sem reiknaði út alþjónustukostnað dæmigerðs ráðandi póstrekkanda á ESB svæðinu.

- Í Svíþjóð er alþjónustukrafa um 5 daga dreifingu í viku og í boði séu D+1 gæði eins og hér á landi. Einkaréttur póstsins á 0-50 gr. bréfum var felldur niður árið 1993. Athygli vekur í þessu sambandi að sænski pósturinn (Posten AB) lítur frekar á alþjónustukvöð sína sem eign en ekki byrði (Frontier Economics) og gerir sænski pósturinn því ekki kröfu um bætur vegna alþjónustukvaða.
- Í Danmörku er alþjónustukostnaður danska póstsins (Post Danmark A/S) metin 1,5% (Copenhagen Economics) af heildarkostnaði félagsins, vegna blindrasendinga og 6 daga dreifingarskyldu, en þegar tillit hefur verið tekið til markaðsávinninga þá væri alþjónustubyrðin engin.
- Í Noregi er alþjónustubyrði norska póstsins (Posten Norge AS) metin um 7,5% af heildartekjum alþjónustuvара félagsins, eða 2,8% af heildartekjum samstæðu. Hafa þarf í huga að metinn alþjónustukostnaður norska póstsins byggist fyrst og fremst á að fara úr 6 daga útburði alls staðar í 5 daga útburð og í 2ja daga útburð til 5% heimila í dreifbýli, svo og skyldu um rekstur á fjármálastarfsemi í dreifbýli, en hvorugu er til að dreifa hér á landi. Sé metinn sparnaður sem ekki á við hér á landi, þ.e. breytingu úr 6 daga dreifingu í 5 daga og fjármálastarfsemi dreginn frá stendur eftir alþjónustubyrði sem metinn er um 2-3% af tekjum alþjónustuvара félagsins, sem aðallega er vegna útburðar í dreifbýli.
- Samkvæmt mati Frontier Economics (2013) fyrir Evrópusambandið er nettó kostnaður dæmigerðs ráðandi póstrekkanda vegna alþjónustukvaða metinn um 5,5% af heildarkostnaði alþjónustuvара. Metinn alþjónustukostnaður byggist á 6

<sup>30</sup> Sjá nýjasta samanburð sem birtist í 10. kafla „Samanburður gjaldskráa á Norðurlöndum“ í ákvörðun PFS nr. 2/2015 vegna erindis Íslandsþósts ohf. um hækkun á gjaldskrá á bréfum innan einkaréttar.

<sup>31</sup> PTS - Konsumentpriser för brev och paket, dags. 25. nóvember 2014.

<sup>32</sup> Sjá Deutsche Post AG - „Letter prices in Europe - April 2015“.

<sup>33</sup> Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO - A REPORT PREPARED FOR THE EUROPEAN COMMISSION – January. 2013.

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf)

daga dreifingarskyldu í stað 5 daga annars vegar 2,6% og rekstur óhagkvæmrar þjónustu í dreifbýli hins vegar 2,9%.

Niðurstaða ÍSP um að fjárhæð alþjónustubyrðar félagsins sé 1.191 millj. kr. samsvarar um 22,6% af tekjum alþjónustuvара félagsins á árinu 2013 (17,6% af heildartekjum samstæðu), sem er langt umfram það sem fram kemur í framangreindum greiningum á öðrum Norðurlöndum og í greiningu Frontier Economics fyrir ESB. Þetta er þrátt fyrir að meginforsenda alþjónustubyrðar í erlendum rannsóknum byggja fyrst og fremst á kostnaði vegna skyldu um 6 daga dreifingu í stað 5 daga, en skyldan er 5 dagar hér á landi í dag.

[...].<sup>34</sup> ÍSP gerir ekki ráð fyrir neikvæðum áhrifum af framangreindri áætlun sinni um skert þjónustuframboð án alþjónustuskuldna, eins og tekjutapi við slíka breytingu m.a. vegna lægri einingarverða og magnmínkunar.

Ljóst má vera samkvæmt ofangreindu, eins og áður er komið fram, að ÍSP gengur í sínum forsendum um minnkun þjónustugæða mun lengra en gert hefur verið í öðrum löndum Evrópu við mat á alþjónustubyrði fyrrum einkaréttarhafa. Enn ríkari ástæða er því til að gera auknar kröfur til sönnunarbyrði ÍSP þegar kemur að alþjónustubyrði félagsins, og að fyrirtækið leggi fram trúverðugar forsendur og greiningar til að styðja það mat félagsins að alþjónustubyrðin sé rúmlega 22% af heildartekjum alþjónustuvара félagsins á árinu 2013, sem er margfalt miðað við framangreindan samanburð. Sé alþjónustubyrði ÍSP reiknuð á grundvelli erlends samanburðar þá má gera ráð fyrir að byrðin nemi u.þ.b. 200 til 300 millj. kr. á ári, þ.e. um 3-5% af alþjónustutekjum félagsins, að mestu leyti vegna kostnaðar vegna útburðar í dreifbýli (landpóstar).

Í frummati PFS frá júlí 2014 var athygli fyrirtækisins vakin á ofangreindum samanburði á alþjónustubyrði. Í athugasemdum fyrirtækisins þann 15. október sl. er ekki að finna neinar þær skýringar, sem rennt geta stöðum undir að réttlætanlegt geti verið að alþjónustubyrði fyrirtækisins sé langt umfram það sem þekkist í samanburðarlöndum. ÍSP hefur því ekki gert neina tilraun til að meta alþjónustubyrði í samhengi við hliðstæð fyrirtæki á EES svæðinu.

#### 4.

#### *Umfjöllun um einstaka liði sem ÍSP tiltekur sem alþjónustubyrði*

##### *4.1 Kostnaður við landpóstadreifingu í sveitum*

[...].<sup>35</sup>

[...].<sup>36</sup>

Almennt getur PFS tekið undir það að kostnaður við landpóstadreifingu er umtalsverður og að almennt séu litlar líkur á að fyrirtæki móti viðskiptastefnu með þeim hætti, að dreifa póstsendingum alla virka dag alls staðar í dreifbýli landsins, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi. [...].<sup>37</sup> Að mati PFS er ólíklegt að slík ráðstöfun muni ekki hafa áhrif á tekjur félagsins, eins og fyrirtækið heldur fram í skýringum með útreikningum félagsins. En fullyrðing félagsins um að þessi ráðstöfun muni ekki hafa áhrif á tekjur félagsins og magn

---

<sup>34</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>35</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>36</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>37</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.



póstsendinga er ekki studd viðeigandi rannsóknum eða gögnum, þrátt fyrir fjölpætta þjónustu landpósta.<sup>38</sup>

Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að um getur verið að ræða minnkun á magni almennt sem fer í dreifingu hjá fyrirtækinu á viðkomandi svæði, þ.e. á núverandi einkaréttarbréfi, öðrum bréfasendingum yfir 50. gr., böggjum, tímaritum og fjölpósti svo eitthvað sé nefnt.

[...],<sup>39</sup> sem gæti einnig leitt til minnkun tekna á landsvísu. Almennt er talið að það sé verulegt samkeppnisforskot, við opnun markaða, að fyrir sé einn aðili á markaði sem hefur landsdekkandi dreifingu. [...].<sup>40</sup>

Þá skiptir og máli í þessu sambandi hvernig þessi viðskiptastefna gengur saman við hugsanlega eða mögulega hagræðingu í afgreiðsluneti fyrirtækisins. [...].<sup>41</sup> Á undanförnum árum hefur átt sér stað veruleg hagræðing í rekstri afgreiðslunets fyrirtækisins. Viðbúið er að sú þróun haldi áfram og að pósthúll muni koma í staðinn fyrir eitthvað af þeim afgreiðslustöðum sem enn eru í rekstri ÍSP. [...].<sup>42</sup> En pósthúllar (landpóstar) hafa að miklu leyti tekið við sem ígildi afgreiðslustaðar á mörgum stöðum á landinu, og tilvist þeirra, í sumum tilvikum veigamikil forsenda fyrir lokun afgreiðslustað og þar með þeim sparnaði sem náðst hefur í rekstri afgreiðslunets fyrirtækisins á undanförnum árum. En í gögnum málsins er ekki að finna neinar þær skýringar sem varpa ljósi á þessa augljósu þversögn sem er í málalíbúnaði fyrirtækisins, þ.e. samspilið á milli landpósta/pósthús á hjólum og hefðbundins afgreiðslustaðar.

PFS bendir á að hingað til hafi verið gengið út frá því, m.a. í eldri gögnum frá ÍSP, að þjónusta landpósta legðist ekki af en yrði takmörkuð við að lágmarki 2-3 daga útburð í viku, sem líkur benda til þess að sú ráðstöfun hefði ekki teljandi áhrif á magn og þar með tekjur ÍSP. [...].<sup>43</sup> Að auki er slík ráðstöfun mjög þung í framkvæmd og getur orsakað ímyndarskaða með tilheyrandi álitshnekki og tekjutapi.

Um 5% heimila<sup>44</sup> landsins er þjónað með landpóstum, en nær eingöngu er um að ræða heimili í strjálbýli á landsbyggðinni. Gera má ráð fyrir að samsvarandi hlutfall af heildartekjum ÍSP vegna pósthjónustu sé tilkomin vegna þessara heimila eða sem samsvarar u.þ.b. 300 millj. kr. á ári. Hugsanlega eru tekjur hér hærri þar sem gera má ráð fyrir að íbúar dreifbýlisins séu háðari pósthjónustu en íbúar þéttbýlisins. Að mati PFS er óraunhæft að gera ekki ráð fyrir að sendingum (bréf og böggjar) muni fækka og þessar tekjur þar með lækka auk þrýstings á verð, verði útburði hætt og viðkomandi aðilum vísað á næstu póstafrgreiðslu. Er þar m.a. horft til mögulegrar samkeppni, erfiðleika í framkvæmd og ímyndarskaða. [...].<sup>45</sup> að fyrir lægi nánari greining sem styddi þetta

---

<sup>38</sup> Á heimasíðu ÍSP kemur eftirfarandi fram: „Landpóstur er staðgengill hefðbundins afgreiðslustaðar, eins konar pósthús á hjólum. Þar sem landpóstar sinna dreifingu, þá skal keyra öllum skráðum sendingum léttari en 30 kg. og/eða 0,125 m<sup>3</sup> heim til viðtakanda.

Ef póstur berst sem er umfram þessi þyngdar/stærðarmörk utan þéttbýlis þá skal pósthús hafa samband við viðskiptavin og honum boðið að sækja sendinguna eða fá hana keyrða heim gegn gjaldi. Landpóstar sjá um 3 - 5 daga dreifingu til fáeinna þéttbýla og allra dreifðra byggða og sveita.

Í verkefnum landpósta er dreifing á öllum sendingum og bréfum sem falla undir alþjónustu sbr. lög um pósthjónustu nr. 19/2002. Landpóstur tekur á móti sendingum og bréfum til pósthúllningar, selur umbúðir, frímerki og veitir upplýsingar um vörur og þjónustur Póstsins.“

<sup>39</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>40</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>41</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>42</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>43</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>44</sup> Rétt er að taka fram að eitthvað er um að dreift sé til fyrirtækja með landpóstum.

<sup>45</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

sjónarmið fyrirtækisins. Í stað almennar yfirlýsingar um að breytingin hefði ekki áhrif á magn eða tekjur fyrirtækisins.

PFS telur að einnig skorti mat ÍSP á því hvaða áhrif það hefur á viðskipti við sendendur sem gera kröfu um 100% dreifingu á landsvísu eða svæðisbundinnar dreifingar (blöð o.fl.). Um er að ræða banka, stofnanir og fyrirtæki sem gera kröfu um lands- eða svæðisdekkandi dreifingu, en slík þjónustuskerðing getur orsakað umtalsvert tekjutap ef einhverjir af þessum viðskiptavinum hætta núverandi póstsendingum af þessum sökum. En könnun innanríkisráðuneytisins, sem ÍSP vísaði til tók ekki til fyrirtækjamarkaðar og þar með til væntinga og þarfa fyrirtækja og stofnana til pósthjónustu, sem helstu sendendur pósts.

Miðað við þær tekjur sem gera má ráð fyrir að ÍSP hafi af dreifingu póstsendinga í dreifibýli með landpóstum, má áætla að hagkvæmt sé að þjónusta þennan hóp notenda með útburði 1-3 daga á viku í samræmi við aðstæður á einstökum svæðum. Allur kostnaður við dreifinguna umfram það myndi þá teljast til kostnaðar vegna alþjónustuskyldna í skilningi 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, sbr. 2. gr. laga nr. 136/2002.

Áður hefur komið fram hjá ÍSP að sparnaður gæti numið allt að [...] <sup>46</sup> millj. kr. við að fækka útburðardögum í dreifibýli úr daglegum útburði í útburð annan hvern dag.<sup>47</sup> Framangreind fjárhæð er ekki fjarri lagi að mati PFS miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar úr kostnaðarbókhaldi félagsins, þ.e. miðað við kostnað án sameiginlegs yfirstjórnar- og markaðskostnaðar.

Að mati PFS hefði verið nauðsynlegt að ÍSP legði fram ítarlega greiningu á forsendum og áhrifum [...] <sup>48</sup> þar sem um afgerandi breytingu á þjónustugæðum er að ræða. Slíkar upplýsingar hefðu verið algjör grundvallarforsenda til þess að PFS hefði verið tækt að taka til umfjöllunar [...].<sup>49</sup>

Ljóst er að umtalsverður kostnaður er fólgin í útburði með landpóstum vegna kvaða um daglega dreifingu um allt land, óháð kostnaði. Hins vegar telur PFS að forsendur og mat ÍSP sé þeim annmörkum háð að ekki sé hægt að byggja á því þegar heildarmat er lagt á alþjónustubyrði vegna landpóstadreifingar.

Með vísun til alls ofangreinds er það niðurstaða PFS að ÍSP hafi ekki sýnt fram á með trúverðugum og sannfærandi hætti, [...] <sup>50</sup>, í skilningi 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, sbr. 2. gr. laga nr. 136/2002.

Á hinn bóginn getur PFS fallist á að til staðar sé umtalsverð alþjónustubyrði sem hvílir á ÍSP vegna landpóstadreifingar. Sú byrði gæti þó minnkað með fækkun dreifingardaga.

#### 4.2 Fyrirkomulag afgreiðslustaða

Í núverandi áætlunum ÍSP er gert ráð fyrir að auka vægi sjálfsafgreiðslukassa og bíla sem afgreiðslustaða í stað hefðbundinna póstaafgreiðslna.

Í nágildandi reglum um afgreiðslustaði nr. 404/2003 eru sett ákveðin skilyrði sem þarf að uppfylla til að ÍSP sé heimilt að loka afgreiðslustað. Skilyrðin eru í 5. gr. reglnanna og eru eftirfarandi:

---

<sup>46</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>47</sup> Íslandspóstur: „Fækkun dreifingardaga í dreifibýli – September 2011“.

<sup>48</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>49</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>50</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

„5. gr.

*Sérákvæði um Íslandspóst hf.*

*Miðað skal við að núverandi fjöldi afgreiðslustaða Íslandspósts sé nægjanlegur til að veita þá þjónustu sem Íslandspósti ber að veita samkvæmt lögum.*

*Ef Íslandspóstur hins vegar hyggst leggja niður afgreiðslustað þá skal beiðni þar að lútandi lögð fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar. Við mat á beiðni skal eftirfarandi lagt til grundvallar:*

- 1. Fjöldi íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna.*
- 2. Stærð þess svæðis sem afgreiðslustaðurinn þjónar.*
- 3. Möguleiki íbúa á að sækja þjónustu annað.*
- 4. Samgöngur á svæðinu.*
- 5. Fjöldi afgreiðslna á afgreiðslustaðnum á ári.*
- 6. Annað sem getur haft áhrif á möguleika íbúa á að sækja pósthjónustu sem fellur undir þjónustu.*

*Hyggist Íslandspóstur breyta rekstrarfyrirkomulagi afgreiðslustaðar, svo sem með því að ganga til samninga við þriðja aðila um rekstur afgreiðslu, þá skal beiðni þar að lútandi lögð fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar. Við mat á beiðni skulu sömu viðmið og í 2. mgr. lögð til grundvallar eftir því sem við á.*

*Póst- og fjarskiptastofnun getur ákveðið að leita umsagnar sveitarstjórna um þau atriði sem talin eru upp í 2. mgr., á þeim stöðum þar sem fyrirhugað er að leggja niður afgreiðslu eða breyta rekstrarfyrirkomulagi.*

*Íslandspósti ber að tilkynna lokun á afgreiðslustað til Póst- og fjarskiptastofnunar með a.m.k. þriggja mánaða fyrirvara. Breytingar á rekstrarfyrirkomulagi skal tilkynna með eins mánaðar fyrirvara.“*

PFS hefur á undanförunum árum tekið til meðferðar fjölmargar umsóknir ÍSP um lokun á afgreiðslustöðum í hagræðingarskyni. Í öllum tilvikum hefur PFS heimilað fyrirtækinu að loka viðkomandi afgreiðslustað og gefið ÍSP heimild til að leysa alþjónustuskyldu félagsins að því er varðar aðgang að afgreiðslustað, sbr. 6. gr. laga um pósthjónustu með því að bjóða upp á þjónustu póstbíls og/eða sameina afgreiðslustaði á höfuðborgarsvæðinu.

Að mati ÍSP getur breytt fyrirkomulag afgreiðslustaða með afgreiðslu í bíl og með sjálfsafgreiðslukössum á tilteknum stöðum sparað um [...] <sup>51</sup> millj. kr. á ári (aðgerðir 22-23-26) og nemi alþjónustubyrði félagsins þeirri fjárhæð.

Í útreikningum ÍSP er miðað við að tiltekin upphæð sparist við að loka viðkomandi afgreiðslustað og bjóða þess í stað upp á þjónustu póstbíls eða að settir verði upp sjálfsafgreiðslukassar.

PFS gerir athugasemdir við einstakar fjárhæðir um áætlaðan sparnað ÍSP af þessum breytingum vegna þess sveigjanleika sem núverandi lagaumhverfi veitir ÍSP til hagræðingar eins og ákvarðanir PFS hafa staðfest. Jafnframt gerir PFS athugasemdir við forsendur og mat á kostnaði vegna yfirstjórnar og markaðskostnaðar svo og mat á öðrum umflýjanlegum kostnaði og brottföllnum tekjum. Hafa ber í huga að framangreindir þættir eins og þróun í póstbílum sem afgreiðslustaðir og uppsetning á sjálfsafgreiðslukössum geta einnig falið í sér eðlilega þróun til hagræðingar, sem ný tækni skapar möguleika á og breytt fyrirkomulag póstaafgreiðslna (bílar) hagræðingu í samræmi við rekstrarlegar ákvarðanir ÍSP sjálfs hverju sinni, sem núverandi regluverk kemur ekki í veg fyrir, eins og áður hefur verið vikið að. Gera má því ráð fyrir að kostnaður félagsins vegna þeirra skyldu að halda úti neti afgreiðslustaða geti því haldið áfram að lækka á komandi árum.

---

<sup>51</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

PFS getur hins vegar fallist á að rök hafi staðið til þess að hluti af þessum kostnaði hafi í gegnum tíðina átt að teljast til kostnaðar vegna alþjónustukvaða, og sem slíkur að vera borinn af einkaréttinum og þar með inn í gjaldskrá einkaréttar á undanförunum árum. ÍSP metur þennan kostnað [...] <sup>52</sup> millj. kr. alls á ári eins og áður segir, en án yfirstjórnar og markaðskostnaðar er fjárhæðin [...] <sup>53</sup> millj. kr.

PFS sér hins vegar ekkert því til fyrirstöðu, að sú þróun sem orðið hefur á undanförunum árum haldi áfram, þ.e. að afgreiðslustöðum fyrirtækisins muni halda áfram að fækka. Hvar rekstrarleg mörk liggja á milli hagkvæmni þess að reka hefðbundinn afgreiðslustað eða veita þjónustu með pósthól, er ómögulegt að segja til um fyrir fram. Ræðst væntanlega af mörgum samverkandi þáttum s.s. notkun þjónustunnar, magni póstsendinga og fjarlægðum. Þá er einnig að hluta til óvissa miðað við þá framtíðarsýn sem ÍSP birtir hér í gögnum málsins og gerð hefur verið grein fyrir, hvernig dreifing með landpóstum og landpóstur sem afgreiðslustaður muni spila saman á komandi árum. [...].<sup>54</sup>

Líkindi eru því til þess miðað við núgildandi regluverk, að kostnaður fyrirtækisins sem tengist rekstri afgreiðslustaða muni halda áfram að minnka á komandi árum.

Með vísun til alls ofangreinds er það niðurstaða PFS að ÍSP hafi ekki sýnt fram á með sannfærandi hætti, að kostnaður félagsins sem hlýst af rekstri afgreiðslustaða, eins og hann er hér settur fram, af hálfu fyrirtækisins, teljist allur til kostnaðar vegna alþjónustuskyldna, í skilningi 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, sbr. 2. gr. laga nr. 136/2002.

Á hinn bóginn getur PFS fallist á að til staðar sé alþjónustubyrði sem hvílir á ÍSP vegna reksturs afgreiðslustaða. Sú byrði hefur þó eins og áður hefur komið fram farið minnkandi á undanförunum árum, m.a. með þeirri fækkun afgreiðslustaða sem leyfð hefur verið.

#### 4.3 Dreifing alla virka daga

[...].<sup>55</sup> Með þessu móti hyggst ÍSP spara í útburði um [...] <sup>56</sup> millj. kr. á ári, auk lækkunar á kostnaði vegna móttöku og vinnslu póstis í Póstmiðstöð upp á [...] <sup>57</sup> millj. kr. eða sparnaður samtals að fjárhæð [...] <sup>58</sup> millj. kr. á ári (aðgerðir 8-14-15-24-25), og næmi byrðin þeirri fjárhæð.

Álit PFS tekur m.a. mið af reynslu eftirlitsaðila í Evrópu sem fram kemur í skýrslu ERGP<sup>59</sup>, en þar kemur m.a fram að það sé ólíklegt að alþjónustuveitandi myndi ekki dreifa pósti fimm daga vikunnar þar sem það opnar á samkeppni frá öðrum dreifendum sem myndu bjóða lakari þjónustu fyrir lægra verð. Um væri að ræða fordæmalaus framkvæmd í Evrópu að fella almennt niður daglega dreifingu á virkum dögum á hefðbundnum pósti.

Samkvæmt skýrslu ERPG er landsdekkandi þjónusta með daglegri dreifingu talin vera samkeppnislegt forskot sem alþjónustuveitandi hefur á aðra dreifendur og félagið myndi ekki láta af hendi. Yfirvöld, bankar og önnur fyrirtæki fara einnig fram á að félagið bjóði landsdekkandi þjónustu og fimm daga dreifingu. Fram kemur einnig í skýrslu ERGP að

---

<sup>52</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>53</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>54</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>55</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>56</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>57</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>58</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>59</sup> ERGP (11) 17 Rev. 1 - report on net costs of USO. NET COST CALCULATION AND EVALUATION OF A REFERENCE SCENARIO – August 2012.

ef alþjónustuveitandi hættir með D+1 útburð þá skipta flestir sendendur yfir í B póst en ekki hraðpóst með samsvarandi tekjutapi.

ÍSP gerir hvorki ráð fyrir magn- né tekjutapi af þessum sökum og byggir það m.a. á könnun sem unnin hefur verið fyrir innanríkisráðuneytið og verkefni sem Canada Post hefur unnið að. Þar komi fram að meirihluti viðskiptavina segist einungis hafa þörf fyrir almenna dreifingu póst 2-3 sinnum í viku og eru þeir ekki tilbúnir að greiða fyrir meiri þjónustu. PFS bendir á í þessu sambandi að ÍSP býður í dag bæði D+1 og D+3 þjónustu innan einkaréttar, þ.e. A póst og B póst. Um 30% af einkaréttarpósti ÍSP er A póstur og 70% B póstur, Staðreyndin er því sú að ÍSP hefur í dag umtalsverðar umframtekjur af dreifingu A póst innan einkaréttar sem myndu falla brott væri sú þjónusta ekki í boði lengur, en hraðflutningsþjónusta er ekki álitin staðgönguþjónusta fyrir A póst.

Við mat á sparnaði ÍSP vegna framangreindrar breytingar á þjónustugæðum verður t.d. að horfa á þá staðreynd að tekjulækkun vegna breytinga á A pósti í B póst nemur um [...] <sup>60</sup> millj. kr. á ári innan einkaréttar (miðað við gjaldskrá ÍSP í júní 2014), auk tekjutaps af samkeppnisvörum þar sem hingað til hefur eingöngu verið boðið upp á A póst (D+1 þjónustu) vegna almennra bréfa 51-2000 gr. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að almennt hefur verið boðið upp á D+1 gæði í öðrum bréfum innan alþjónustu og því mikil óvissa um áhrif þess á tekjur að leggja almennt niður D+1 þjónustugæði.

Einnig verður að gera ráð fyrir að minnkun þjónustugæða með þessu móti geti valdið almennri magnminnkun hjá fyrirtækinu með tilheyrandi tekjutapi, þar sem líklegt er að hluti þeirra viðskipta sem byggt hafa á D+1 þjónustugæðum leiti annarra úrræða sé slík þjónusta ekki lengur í boði hjá félaginu, nema sem hraðflutningsþjónusta.

Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á að í dag bjóða a.m.k. tvö fyrirtæki upp á dreifingu á höfuðborgarsvæðinu. Árvakur sem dreifir Morgunblaðinu og að einhverju leyti fjölpósti á höfuðborgarsvæðinu og stærri þéttbýlisstöðum á landinu, a.m.k. sex daga vikunnar. Póstdreifing er einnig með 6 daga dreifingu á póstsendingum utan einkaréttar sem og fjölpósti á höfuðborgarsvæðinu. Þessi staða á markaðnum gerir það ekki líklegt að sú staða geti komið upp [...]. <sup>61</sup>

[...]. <sup>62</sup> Að mati PFS fellur slík þjónusta ekki undir hefðbundna pósthjónustu eða alþjónustukvaðir félagsins og því ekki um staðgönguþjónustu að ræða við núverandi A póst þegar litið er til eðli þjónustunnar, notkun, innifalda virðisaukandi þátta og síðast en ekki síst verðs sem neytendur eru tilbúnir að greiða fyrir þjónustuna. <sup>63</sup>

Eins og áður segir liggur ekki fyrir nein greining af hálfu ÍSP á áhrifum breytingarinnar á tekjur félagsins. Framangreint á bæði við um 0-50 gr. póst og þyngri póstsendingar. [...]. <sup>64</sup>

Að mati PFS vantar í raun greiningu ÍSP á því [...]. <sup>65</sup> Einnig skortir nánari greiningu á því hvað af staðfærðum kostnaði er umflýjanlegur. Hafa ber í huga að slík almenn breyting á þjónustu félagsins væri fordæmalaus skerðing á þjónustu hjá ráðandi póstrekkanda í Evrópu. Auk þess sem hún gengi gegn tilgangi og markmiðum núgildandi laga um pósthjónustu, m.a. um aðgang notenda að alþjónustu.

---

<sup>60</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>61</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>62</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>63</sup> PFS styðst þar m.a. við álit sem fram kemur í CERP skýrslu frá 2008 og skýrslu ERGP.

<sup>64</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>65</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

Öflugt landsdekkandi dreifikerfi ÍSP á póstmarkaði sem byggst hefur upp á grundvelli alþjónustukvaða og einkaréttar félagsins telst vera meginstyrkur í starfsemi félagsins og tryggt félaginu markaðsráðandi stöðu á póstmarkaði, auk mikils fjárhagslegs styrks. Jafnframt verður ekki annað séð en að fyrirtækið nýti sér þessa staðreynd í markaðssetningu.<sup>66</sup>

Að mati PFS skortir mikið á rökstuðning fyrirtækisins um að félagið þurfi að grípa til jafn róttækra aðgerða vegna kostnaðar sem hlýst af núverandi skyldu um daglega dreifingu, að stilla dreifikerfi fyrirtækisins þannig upp, [...] <sup>67</sup>, sem þar með verði hin almenni dreifingarmáti á landinu öllu. Meginreglan samkvæmt nógildandi lögum er dreifing alla virka daga, sbr. 21. gr. laga um póstpjónustu af því leiðir að D+1 afhendingarmáti („gæði“) er ein af þeim þjónustuleiðum sem löggjafinn hefur talið þörf fyrir á markaðnum hér á landi, enda hefði ekki verið ástæða til að kveða á um dreifingu alla virka daga, ef ekki væri gert ráð fyrir að D+1 væri almennt í boði.

Einkaréttur félagsins til að dreifa póstsendingum undir 50 gr. er einnig ætlað að tryggja að félagið geti staðið við skyldur sínar við landsmenn í gegnum þær alþjónustukvaðir sem hvíla á fyrirtækinu.

Að mati PFS krefst jafn róttæk breyting á grunnþjónustu ÍSP ítarlegrar rannsóknar á áhrifum hennar á stöðu og afkomu félagsins til þess að hægt sé að leggja hana fram sem grundvöll að viðskiptastefnu félagsins án alþjónustukvaða og þar með sem grunn undir gjaldskrá félagsins innan einkaréttar, eins og fyrirtækið hefur farið fram á í erindum sínum um hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar.

PFS bendir á eins og áður segir að um væri að ræða fordæmalaus framkvæmd í Evrópu hvað varðar minnkun þjónustugæða. Umfjöllun erlendis um lækkingu kostnaðar vegna alþjónustukvaða um útburðartíðni, snýst fyrst og fremst um fækkun útburðardaga úr 6 í 5 á viku með því að fella niður útburð á laugardögum og ná þannig fram sparnaði, en krafa um útburð alla virka daga (5 daga dreifing) er í gildi hér á landi í dag.

Hvort fyrirtækið muni í raun hrinda þessari viðskiptastefnu í framkvæmd, ef gerðar verða breytingar á nógildandi lögum um póstpjónustu, [...] <sup>68</sup> lengur liggur í raun fyrir utan umfjöllunarefni þessarar ákvörðunar, sem er tekin í framhaldi af ákvörðun PFS nr. 18/2013 um bókhaldslega aðgreiningu. Jafnframt tekur ákvörðunin afstöðu til þess hvort gjaldskrá innan einkaréttar hefði átt að bera meiri kostnað vegna þeirra alþjónustubyrði sem hvílir á fyrirtækinu, en ÍSP hefur haldið því fram í þeim erindum sem fyrirtækið hefur sent PFS um hækkun gjaldskrár innan einkaréttar.

Hvað varðar mat á fjárhæð sparnaðar þá komu fram í fylgiskjali 2-2 með bréfi ÍSP, dags. 15. október sl., nánari upplýsingar um útreikning félagsins á alþjónustukostnaði vegna daglegrar dreifingar bréfbera á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni.<sup>69</sup> Niðurstaða ÍSP

<sup>66</sup> Á heimasíðu ÍSP segir m.a.: „Hagkvæm flutningaþjónusta við vörudreifingu er hluti af fyrirtækjalausnum Póstsins.

*Dreifikerfi Póstsins er það víðtækasta á landinu og dreifir sendingum til 99% heimila og fyrirtækja fimm daga vikunnar.*

- 120 þúsund heimili
- 10 þúsund fyrirtæki
- Dreifing 5 sinnum í viku
- 67 afgreiðslustaðir um land allt“

<sup>67</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>68</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>69</sup> Um er að ræða aðgerðir í LRAIC kostnaðarlíkani félagsins nr. 14 Vinnsla bréfbera höfuðborg, 15 Bréfberar dreifing höfuðborg, 24 Vinnsla bréfbera landsbyggðin og 25 Dreifing bréfbera landsbyggðin. Hverri aðgerð er svo skipt niður í „Dreifing þéttbýli“, „PH kjarnasvæði“ og „PH jaðarsvæði.“

í þeim útreikningum var að heildarsparnaður (byrði) næmi [...] <sup>70</sup> millj. kr., þar af virðist [...] <sup>71</sup> % vegna sparnaðar í dreifingu í þéttbýli en einungis [...] <sup>72</sup> % vegna dreifingar á kjarna- og jaðarsvæðum úti á landsbyggðinni.

[...]. <sup>73</sup> Sú niðurstaða að svæði þar sem hagnaður er af dreifingu pósts mynda meginuppstöðu byrðarinnar í framlögðum útreikningum ÍSP styður ekki málflutning ÍSP að mati PFS og eru slíkir útreikningar ekki til þess fallnir að skapa trúverðugleika á mati félagsins um alþjónustubyrði þess. Virðist ÍSP byggja í mati sínu á þegar orðinni hagræðingu með innleiðingu XY dreifikerfis samhliða upptöku B pósts (D+3) <sup>74</sup>, sem ekki getur talist byrði á fyrirtækinu í dag enda framkvæmdin samþykkt af PFS og rúmast innan núverandi regluverks um alþjónustu. Sjá einnig dóm Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2167/2012, þar sem ákvörðun PFS var staðfest.

[...]. <sup>75</sup> Þvert á móti sé frekar um að ræða þjónustugæði sem sterk staða ÍSP á póstmarkaði byggir meðal annars á og núverandi verðlagning tekur mið af.

Að framangreindu virtu þá getur PFS ekki annað en hafnað forsendum og útreikningum ÍSP vegna vanreifunar hvaða varðar sparnað [...]. <sup>76</sup> Sérstaklega á þetta við um fækkun útburðardaga í þéttbýli, en dagleg dreifing í þéttbýli er ein grunnforsenda fyrir markaðsráðandi stöðu ÍSP í póstdreifingu í dag, sem útilokað er að mati PFS að teljist hluti af alþjónustubyrði félagsins. [...]. <sup>77</sup>

Með vísun til alls ofangreinds er það niðurstaða PFS að ÍSP hafi ekki sýnt fram á með trúverðugum eða sannfærandi hætti, að kostnaður félagsins sem hlýst af daglegri dreifingu, eins og hann er settur hér fram af hálfu fyrirtækisins, teljist allur til alþjónustukostnaðar, í skilningi 6. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, sbr. 2. gr. laga nr. 136/2002.

PFS getur hins vegar fallist á, undir þessum lið, að það kunni að vera tilteknir staðir á landinu fyrir utan þau heimili/fyrirtæki sem dreift er til með landpóstum, þar sem telja mætti að fimm daga dreifing sé ekki sá fjöldi dreifingardaga sem fyrirtæki án alþjónustuskyldna myndi að öllu jafna bjóða. Hvar mörkin nákvæmlega liggja er hins vegar erfitt að segja til um án frekari greiningar af hálfu ÍSP. Hugsanlegt er að hér mætti skoða staði á landinu sem ekki ná tilteknum lágmarks íbúafjölda þegar metinn er fjöldi dreifingardaga, sem fyrirtæki myndi vilja dreifa til á markaðsforsendum. Umflýjanlegur kostnaður við dreifingu umfram þessa tilteknu daga teldist þá til kostnaðar vegna alþjónustukvaða. Bent var á þetta sjónarmið í frummati PFS, sem áður hefur verið vitnað til, en af gögnum málsins verður ekki annað séð en að ÍSP hafi á engan hátt gert tilraun til að meta hvort slíkir staðir væru til. Fjárhæð hugsanlegrar alþjónustubyrði, hvað varðar þennan lið, vegna dreifingar á minni þéttbýlisstöðum liggur því ekki fyrir.

#### 4.4 Flutningur (Dagleg tæming móttöku- og söfnunarstaða)

Samkvæmt ÍSP eru 196 móttökupóstkassar (Rauðu kassarnir) á landinu öllu, 74 á höfuðborgarsvæðinu og 122 á landsbyggðinni. Vísar ÍSP til þess, að kostnaður við

---

<sup>70</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>71</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>72</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>73</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>74</sup> Sjá m.a. forsendur og útreikninga í „Routing matrix Aðg. 15 Bréfbærar dreifing“ flipa með afkomulíkani ÍSP.

<sup>75</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>76</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>77</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

tæmingu tengist afhendingarkröfu, sem fjallað er um undir lið 3.3. „*Dreifing alla virka daga*“.

PFS getur tekið undir það með ÍSP, að eðlilegt sé að tæming móttöku- og söfnunarstaða sé í sem mestu samræmi við hugsanlega niðurstöðu varðandi tíðni dreifingar, án alþjónustuskyldu á viðkomandi stað eða svæði.

Í greiningu ÍSP kemur fram að fyrirtækið áætlað sparnað vegna minni tíðni við flutninga vegna tæmingar á móttöku og söfnunarstöðum [...] <sup>78</sup> millj. kr. á ári (aðgerð 21) sem sé byrði að mati félagsins.

Með þetta atriði í huga getur PFS fallist á að til greina geti komið, til að samræmis sé gætt, að telja kostnað, sem felst í daglegri tæmingu á óhagkvæmum stöðum á landsbyggðinni, sem kostnað vegna alþjónustu. Hvað varðar endanlegt mat á kostnaði við dreifingu og tæmingu og hugsanlegri hagræðingu þá ræðst það af miklu leyti af endanlegri niðurstöðu í framhaldi af greiningu ÍSP samkvæmt kafla 4.3. hér að ofan. En slík greining liggur ekki fyrir eins og fram kemur í kafla 4.3.

#### 4.5. Blindrasendingar

Undir þessum lið vísar ÍSP til þess að fyrirtækinu sé skylt að flytja endurgjaldslaus sendingar fyrir blinda á grundvelli regluverks um póstpjónustu. Heildarmagn blindrasendinga er samkvæmt ÍSP 63.365 stk. á árinu 2013.

Gjaldfrjáls þjónusta fyrir blindrasendingar byggjast m.a. á UPU sáttmálanum og hefur lengi verið við líði. Í lögum um póstpjónustu nr. 19/2002 er að finna eftirfarandi skilgreiningu á blindrasendinga í 4. gr. laganna:

*„Blindrasending: Sending með utanáritun sem inniheldur einvörðungu upplýsingaefni fyrir blinda.“*

Skylda ÍSP afmarkast að öðru leyti af 3. mgr. 6. gr. laganna sem takmarkar alþjónustuskyldu ÍSP við blindrasendingar upp að 2 kg.

PFS, gerir að svo stöddu, ekki ágreiningu um heildarfjölda þeirra sendinga sem ÍSP telur í dag sem blindrasendingar. Stofnunin telur þó rétt að benda á að fram hefur komið, af hálfu ÍSP, að þennan mikla fjölda blindrasendinga megi að einhverju leyti rekja til þess, að hugsanlega er verið að senda t.d. hljóðbækur sem blindrasendingar, óháð því hvort að viðtakandi sé blindur eða ekki. Ef sú er raunin þætti PFS eðlilegt að fyrirtækið leitaði leiða til að tryggja, að einvörðungu þeir sem rétt eiga á gjaldfrjálsri blindrasendingu lögum samkvæmt njóti hennar telji fyrirtækið að verið sé að fara á svig við þær reglur sem gilda um blindrasendingar.

Útreiknuð fjárhæð ÍSP var 9 millj. kr. í bréfi félagsins, dags. 3. febrúar 2014, en félagið gerir ekki ráð fyrir reiknaðri alþjónustubyrði af þessum sökum í bréfi sínu, dags. 14. apríl 2014. Það er því einhverjum vafa undirorpið hvort fyrirtækið telur ástæðu til að tiltaka þennan kostnað sem alþjónustubyrði. Í bréfi ÍSP til PFS, dags. 26. nóvember sl., kemur fram að ÍSP gerir kröfu um að tekið sé tillit til þessa kostnaðar ef PFS hafni því að yfirstjórnar- og markaðskostnaður teljist hluti af umflýjanlegum kostnaði.

Af framansögðu telur PFS að miðað við núverandi framkvæmd ÍSP þá sé kostnaður fyrirtækisins allt að 9 millj. kr. á ári vegna blindrasendinga.

---

<sup>78</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.



#### 4.6 Gæðamælingar

Undir þessum lið vísar ÍSP til þess að ef ekki væri miðað við Evrópustaðal nr. EN13850, sem farið er eftir í dag. Myndi félagið standa að gæðamælingum með öðrum og ódýrari hætti en nú er gert. Gerir fyrirtækið ráð fyrir að hægt sé að spara helming beins kostnaðar við gæðamælingar frá því sem nú er.

Á meðan ekki liggur fyrir af hálfu fyrirtækisins nein nánari lýsing á því hvernig fyrirtækið hyggst standa að gæðamælingum ef ekki væri fyrir að fara tilvitnaður Evrópustaðall er PFS ómögulegt að taka afstöðu til þess hvort þessi tilgreindi kostnaður skuli teljast með sem kostnaður vegna alþjónustuskyldu eða ekki. Þá eru gæðamælingar einnig notaðar sem viðmið við uppgjör á milli erlenda fyrirtækja í tengslum við endastöðvargjöld, sbr. 17. gr. laga um pósthjónustu. Sá háttur sem ÍSP telur að hægt sé að viðhafa um gæðamælingar þyrfti þá að standast þær kröfur sem almennt eru gerðar á milli ríkja við uppgjör endastöðvargjalda.

Að óbreyttu mun því PFS ekki telja kostnað við gæðamælingar sem hluta af alþjónustukostnaði fyrirtækisins. Jafnframt er stofnuninni ekki kunnugt um að gæðamælingar hafi almennt verið taldar með alþjónustukostnaði í þeim ríkjum þar sem verið hefur fjallað um kostnað fyrrum einkaréttarhafa af alþjónustu.

#### 4.7. Dagstimplun

Undir þessum lið vísar ÍSP til þess að samkeppnisaðilar hafi ekki viðhaft dagstimplun pósts og því sé blekkostnaður tengdur dagstimplun bréfa talinn með.

Samkvæmt 3. mgr. 31. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu skulu allar póstsendingar innan alþjónustu dagstimplaðar. Í 15. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 364/2003 er síðan að finna undantekningar varðandi markpóst, dagblöð og tímarit.

Að mati PFS þjónar dagstimplun póstsendinga m.a. þeim tilgangi að sendendur sem og móttakendur geti fylgst með því hvort að sú þjónusta sem Íslandspóstur stendur fyrir, að því er varðar afhendingarhraða sendinga, sé fullnægt. Á fyrirtækinu hvílir m.a. skylda um ákveðnar gæðakröfur, að því er varðar afhendingarhraða póstsendinga og eru kröfurnar sambærilegar þeim kröfum sem hvíla á hliðstæðum fyrirtækjum innan Evrópusambandsins. Þó að þær gæðakröfur sem gilda, séu mældar af óháðum aðilum óháð þeirri dagstimplun sem mælt er fyrir um í 3. mgr. 31. gr. laga um pósthjónustu telur PFS að almennt sé dagstimplun til þess fallin, að neytendur séu upplýstir um að þeir fái þá þjónustu sem greitt er fyrir. Almenn dagstimplun tengist þannig óbeint þeim gæðakröfum sem fyrirtækið stendur fyrir sem birtist m.a. í verðskrá fyrirtækisins.

Jafnframt er dagstimplun mikilvægt tæki til aðgreiningar á milli A og B pósts og þá um leið mikilvæg til að tryggja að þjónustan sé í samræmi við það sem lofað er.

Það er því afstaða PFS, að ekki sé rétt að telja blekkostnað vegna dagstimplunar sem hluta af kostnaði vegna alþjónustuskyldu fyrirtækisins. Jafnframt er stofnuninni ekki kunnugt um að blekkostnaður vegna dagstimplunar hafi almennt verið talinn með til alþjónustukostnaður í þeim ríkjum þar sem verið hefur fjallað um kostnað fyrrum einkaréttarhafa af alþjónustu.

#### 4.8. Bókhaldslegur aðskilnaður

Tilgangur bókhaldslegs aðskilnaðar er að gera stjórnendum og opinberum eftirlitsaðilum aðgengilegar upplýsingar sem eru betur sundurliðaðar en upplýsingar í almennum ársreikningum, auk þess að sýna afkomu einstakra rekstrareininga og þjónusta. Einnig að koma í veg fyrir að fyrirtæki mismuni samkeppnisaðilum og að koma í veg fyrir

óréttmætar niðurgreiðslur á milli rekstrareininga. Bókhaldslegur aðskilnaður er því að mati PFS eðlileg krafa til markaðsráðandi aðila óháð alþjónustubyrði félagsins.

Bókhaldslegur aðskilnaður telst ekki íþyngjandi í nútíma rekstrarumhverfi félags með þau umsvif og samnýtingu verkþátta eins er í tilfalli ÍSP enda býður fyrirtækið víðtækt þjónustuframboð og starfar á mismunandi mörkuðum.

Það er því afstaða PFS telja kostnað vegna bókhaldslegrar aðskilnaðar ekki sem hluta af kostnaði fyrirtækisins vegna alþjónustuskyldu. Jafnframt er stofnuninni ekki kunnugt um að kostnaður við færslu bókhalds hafi almennt verið talinn með alþjónustukostnaði í þeim ríkjum þar sem verið hefur fjallað um kostnað fyrrum einkaréttarhafa af alþjónustu.

## 5.

### *Niðurstæða*

#### *5.1 Almennt*

Um alþjónustubyrði er að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á póstrekkanda um að veita tilteknum notendum pósthjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps sem ekki myndi skapast ef almenn viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Samantektin hér að neðan tekur til niðurstöðu PFS varðandi greiningu ÍSP á alþjónustubyrði félagsins, sem skilað var inn til PFS með bréfi, dags. 14. apríl 2014, ásamt viðbótarupplýsingum og skýringum allt til 26. nóvember 2014.

#### *5.2 Niðurstæða um greiningu ÍSP á alþjónustubyrði félagsins*

ÍSP hefur lagt fram greiningu á fjárhæð kostnaðar vegna alþjónustuskyldna félagsins í samræmi við ákvörðun PFS nr. 18/2013, sem m.a. orsakast af alþjónustukvöð um daglegan útburð. Eftir yfirferð á greiningu ÍSP á fjárhæð alþjónustubyrðar félagsins þá er það afstaða PFS að forsendur ÍSP uppfylli ekki grundvallarskilyrði til að PFS sé tækt að samþykka niðurstöðu félagsins þess efnis að alþjónustubyrði félagsins skuli metin á 1.191 millj. kr. m.v. rekstrarárið 2013.

PFS sendi þann 17. júlí 2014 frummat stofnunarinnar á kostnaði vegna alþjónustuskyldna félagsins, ásamt ábendingum/leiðbeiningum um hvar rökstuðning skorti fyrir forsendum og útreikningum sem ÍSP hafði skilað inn til PFS, í tengslum við mat á alþjónustubyrði félagsins. Í frummati PFS var m.a. vikið að trúverðugleika viðskiptastefnu án alþjónustukvaða. Óverulegar breytingar voru gerðar á útreikningum félagsins, sem skilað var inn til PFS þann 15. október 2014. Ekki verður því séð að ÍSP hafi brugðist á neinn hátt við þeim ábendingum/leiðbeiningum sem PFS beindi til ÍSP með frummati stofnunarinnar.

PFS gerir athugasemdir við mat ÍSP á umflýjanlegum kostnaði, sérstaklega hvað varðar að taka með sameiginlegan fastan kostnað þegar ekki er um að ræða beint orsakasambandi. Jafnframt gerir PFS athugasemd vegna skorts á greiningu á brottföllnum tekjum. Slík greining er t.d. algjör grundvallarforsenda til þess að PFS sé tækt að taka til umfjöllunar kröfu fyrirtækisins um að [...].<sup>79</sup>

PFS telur almennt séð að ekki beri að álíta það alþjónustubyrði, á undanförunum árum, [...] <sup>80</sup>, enda væri slík framkvæmd ráðandi póstrekkanda einsdæmi í Evrópu. PFS bendir þó

---

<sup>79</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>80</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

á að það kunni að standa rök til þess að dreifing í minni þéttbýliskjörnum teljist til kostnaðar vegna alþjónustuskyldna, en ÍSP framkvæmdi enga slíka greiningu.

ÍSP leggur hvorki mat á arðsemi sína af þjónustum í þéttbýli, né afleiðingum af viðbrögðum samkeppnisaðila og viðskiptavina sinna af fækkun útbuðardaga í forsendum sínum og útreikningum á magni og tekjum.

[...].<sup>81</sup> Því er ekki um alþjónustubyrði að ræða á viðkomandi svæðum, þvert á móti getur slíkur hagnaður bætt upp taprekstur á óhagkvæmum svæðum að vissu marki.

Hins vegar er ekki gert ráð fyrir miðað við fyrirbyggjandi gögn, að kostnaði vegna gæðamælinga, dagstimplunar og bókhaldslegs aðskilnaðar teljist til alþjónustubyrði, sem heimilt er að taka tillit til í kostnaðarútreikningi vegna gjaldskrá innan einkaréttar.

Ljóst er að erlendur samanburður bendir til þess að ÍSP ofmeti alþjónustubyrði félagsins umtalsvert, sem styður ekki trúverðugleika þeirrar viðskiptastefnu sem ÍSP hyggst hrinda í framkvæmd ef alþjónustukvöðum félagsins verður aflétt.

Í samræmi við umfjöllun PFS hér að framan þá eru forsendur og útreikningar ÍSP með þeim annmörkum að PFS getur ekki samþykkt niðurstöðu félagsins um að alþjónustubyrði þess nemi 1.191 millj. kr. vegna ársins 2013. ÍSP hefur ekki tekist að sýna fram á að sú fjárhæð sem félagið hefur reiknað út að sé fjárhagsleg byrði vegna alþjónustuskyldna eigi óskiptar að tilheyra kostnaðargrunni einkaréttar og endurspeglast í gjaldskrá félagsins innan einkaréttar. PFS hafnar því forsendum, útreikningum og niðurstöðu ÍSP.

Þó að PFS hafni forsendum og niðurstöðu ÍSP á kostnaði vegna alþjónustuskyldna félagsins hér að ofan, eins og hann er hér settur fram, þá er óumdeilt að félagið hefur, eins og mörg önnur fyrirtæki með hliðstæðar skyldur í Evrópu einhvern kostnað vegna þeirrar alþjónustuskyldna sem hvílir á fyrirtækinu. PFS telur að hann geti verið til staðar sérstaklega vegna landpósta og afgreiðslustaða. Jafnframt sem alþjónustubyrði kynni að felast í dreifingu alla virka daga til minni þéttbýlisstaða á landinu, sem ekki er þjónað af landpóstum, en engin slík greining var hins vegar gerð af hálfu ÍSP.

Eins og fram kemur hér að framan þá er sá kostnaður vegna alþjónustuskyldna í starfsemi ÍSP sem hægt er að taka tillit til, kostnaður vegna landpóstadreifingar, rekstur afgreiðslunets og sending blindrasendinga, sbr. umfjöllun í köflum 4.1, 4.2 og 4.5 hér að framan. Kostnaður vegna þjónustu landpósta vegur þar langþyngst en fram hefur komið að breyting úr daglegri dreifingu í útbuð annan hvern dag í dreifbýli spari ÍSP um [...] <sup>82</sup> millj. kr. á ári. <sup>83</sup> Í þessi samhengi má t.d. benda á að í frummati PFS var talið að alþjónustubyrði vegna landpóstsdreifingar gæti legið á bilinu [...] <sup>84</sup> til [...] <sup>85</sup> millj. kr. á ári og rekstur afgreiðslunets upp á allt að [...] <sup>86</sup> millj. kr. Að auki var bent á mögulega alþjónustubyrði vegna daglegrar dreifingar og flutnings félagsins, sbr. umfjöllun í köflum 4.3 og 4.4 hér að framan.

---

<sup>81</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>82</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>83</sup> <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/29286>.

<sup>84</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>85</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>86</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

### *Ákvörðunarorð*

Með vísun til 2. másl. 6. mgr. 16. gr. laga um póstpjónustu nr. 19/2002, sbr. 2. gr. laga nr. 136/2002, hafnar Póst- og fjarskiptastofnun forsendum og niðurstöðu Íslandspóstshöfundar um að fjárhagslegri byrði félagsins vegna alþjónustuskyldna á árinu 2013 nemi 1.191 milljónir króna.

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, 13. júlí 2015.*

---

*Hrafnkell V. Gíslason*

---

*Friðrik Pétursson*