



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 24/2012

um sameiningu póstafrgreiðslna í Grafarvogi (112) og Árbæ 110/113)

I. Erindið

Með bréfi, dags. 23. febrúar 2012, barst Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) beiðni frá Íslandspósti hf. um að sameina póstafrgreiðsluna í Grafarvogi (112) og Árbæ (110/113).

Í erindi segir m.a.:

„Rekstur Íslandspósts hefur þyngst verulega að undanfögnu. Bréfamagn hefur minnkað umtalsvert á síðustu misserum, með tilkomu tölvupósts, pappírslausra viðskipta og vegna minni umsvifa í þjóðfélaginu. En á meðan tekjur minnka hefur rekstrarkostnaður aukist og því er nauðsynlegt að hagræða í rekstrinum.

Íslandspóstur hefur starfrækt póstafrgreiðslur í Grafarvogi og Árbæ undanfarin ár sem sinnt hefur íbúum í þessum hverfum. Íslandspóstur telur að ein afrgreiðsla dugi fyrir þessi hverfi. Ný staðsetning er áætluð mitt á milli þessara hverfa í Höfðabakka 9. Þar er áætlað að byggja upp nýja afrgreiðslu sem rúmar vel þann afrgreiðslufjölda sem er á báðum stöðum. Vegalengd frá núverandi afrgreiðslu í Árbæ er 1,6 km í akstursleið, en 2 km frá núverandi afrgreiðslustað í Hverafold.

Við Póstmiðstöðina Stórhöfða 32 verður áfram tollpóstshús sem sinnir einnig almennri póstafrgreiðslu (móttöku).“

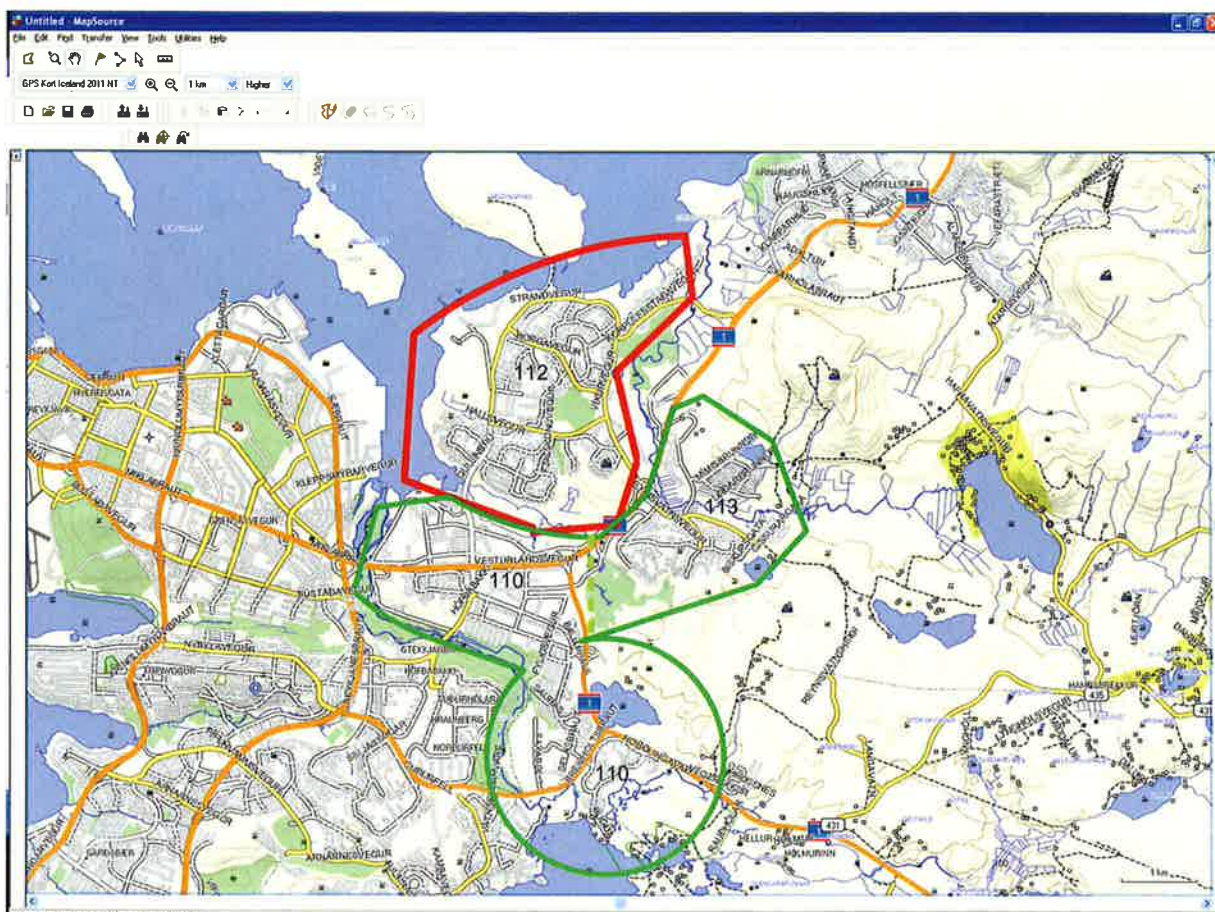
Þær upplýsingar sem fylgdu með erindi ÍSP, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglna nr. 504/2003, voru eftirfarandi:

- 1) „Skv. skrá er 5921 heimili og 121 fyrirtæki í pósthúmeri 112 og 6174 heimili og 532 fyrirtæki í pósthúmeri 110 og 113.

- 2) Pósthúsin þjóna fyrst og fremst íbúum í póstnúmerum 110, 112 og 113.
- 3) Dreifing verður óbreytt.
- 4) Samgöngur, um er að ræða samgöngur innan höfuðborgarsvæðis.
- 5) Meðalfjöldi afgreiðslna beggja staða voru 310 á dag, árið 2011.
- 6) Búið er að finna hentugan stað við Höfðabakka 9 og eru samningaviðræður í gangi og því mikilvægt að erindið fái skjóta afgreiðslu. Póstkassar verða áfram staðsettir á svipuðum stað og nú.“

Í erindinu óskaði ÍSP eftir að fá að sameina afgreiðslurnar eigi síðar en 1. júní 2012.

Með erindi ÍSP fylgdi einnig afstöðumynd af svæðinu sem sýnir þjónustusvæði núverandi afgreiðslna Íslandspósts í Árbæ og Grafarvogi.



Mynd 1. Yfirlit yfir þjónustusvæði.

II. Málsmeðferð

1.

Með bréfi, dags. 6. mars 2012, var erindi ÍSP sent Reykjavíkurborg til umsagnar í samræmi við heimildarákvæði 4. mgr. 5. gr. reglna nr. 504/2003, um staðsetningu afgreiðslustaða.

Umsögn Reykjavíkurborgar barst með bréfi, dags. 17. apríl 2012, í henni segir m.a:

„Um þessar mundir stendur yfir lögbundin endurskoðun á aðalskipulagi Reykjavíkur með sérstakri áherslu á hverfin og einstaka borgarhluta. Markmiðið er að færa aðalskipulagið nær íbúum borgarinnar og brúa bilið sem verið hefur á milli aðalskipulags og skipulags einstakra hverfa og deiliskipulagsreita. Leiðarljós vinnunnar, eftir mikið samráð við íbúa, er að hverfin verði sjálfstæðar einingar, einkonar þorp í borginni. Í hverju hverfi er ákveðinn hverfiskjarni sem byggir á grunnþjónustu, hverfisverslunum og mannlífi. Umferð gangandi og hjólandi verði endurskoðuð með það að leiðarljósi að gera hjólreiðar- og göngustíga að augljósum kosti í samgöngukerfi borgarinnar. Í samstarfsyfirlýsingu meirihluta Besta Flokksins og Samfylkingarinnar, kemur fram að leggja skal áherslu á hverfastefnu með því að flytja aukin verkefni og fjárráð flytjist til hverfaráðanna og auka sjálfstæði hverfanna með eflingu hverfaráða, hverfatengdrar þjónustu og forgangsroðun í rekstri innan hverfis.

Það er hluti af stefnumörkun borgaryfirvalda að viðhalda og styrkja verslun og þjónustu innan hverfa m.a. með því að heimila fjölbreyttari landnotkun innan þeirra, einkum í kjörnum og við aðalgötur. Í ljósi þess er gert ráð fyrir að smásöluverslanir verði staðsettar innan skilgreindra kjarna og/eða við aðalgötur og opinber þjónusta og félagastarfsemi verði einkum staðsett í hverfiskjarnanum og eftir atvikum í nærþjónustukjörnum og aðalgötum. Reykjavíkurborg hyggst rýmka heimildir almennrar atvinnustarfsemi, einkum á sviði þjónustu og handverks og heimila rekstur veitingastaða (I,II) og gistihúsa (I-III) í kjörnum og við aðalgötur. Í tengslum við þessa stefnumörkun skal tryggja öruggar og þægilegar gönguleiðir innan hverfa og auka hlutdeild gangandi umferðar í borginni með því að tryggja betri og öruggari gönguleiðir og bæta almennt aðstöðu gangandi vegfaranda.

Með vísun til ofangreinds leggur Reykjavíkurborg áherslu á að tekið verði mið af þeirri stefnumörkun borgarinnar að nærþjónusta við íbúa skuli staðsetja í hverfiskjörnum þeirra. Afgreiðslustaðir Íslandspósts eru mikilvægir hluti þeirrar nærþjónustu og er talið að sameining þeirra í Grafarvogi og Árbæ, með staðsetningu utan hverfiskjarna sé ekki góð lausn og í ósamræmi við tilgreinda stefnumörkun.

Í 5. gr. reglna um staðsetningu afgreiðslustaða nr. 504/2003 kemur skýrt fram að miða skal við að núverandi fjöldi afgreiðslustaða Íslandspósts sé nægjanlegur til að veita þá þjónustu sem Íslandspósti ber að veita samkvæmt lögum. Með vísun til þess þurfa að liggja fyrir mjög góðar ástæður fyrir því að fækka afgreiðslustöðum á höfuðborgarsvæðinu þar sem verið er að víkja frá meginreglu 5. gr. Við mat á beiðni skal leggja til grundvallar fjölda íbúa á þeim svæðum sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna. Í því samhengi skal bent á að Grafarvogur er næstfjölmennasta hverfi borgarinnar og var íbúafjöldi þess þann 1. janúar 2011 18.706 á 6.216 heimilum. Grafarvogur er stórt hverfi bæði hvað varðar íbúafjölda og landssvæði. Það sem helst einkennir íbúasamsetningu hverfisins er að það er barnmargt og mikið er af ungu fólki. Í samanburði við Reykjavík í heild sinni eru íbúahóparnir frá 0-24 ára fremur fjölmennur í Grafarvogi eða 38,3% íbúa en til samanburðar þá telur sá aldurshópur 33,4% í allri Reykjavík. 6,3% íbúa hverfisins eru 67 ára og eldri en í Reykjavík er þetta hlutfall 10,7%. Árbærinn samanstendur af Ártúnsholti, bæjum, hálsnum, Selási og Norðlingaholti. Í hverfinu er stórt atvinnusvæði þar sem mörg af stærstu fyrirtækjum landsins eru með aðsetur. Íbúafjöldi hverfisins er 10.357 á 3.750 heimilum. Í samanburði við borgina alla þá einkennir íbúasamsetninguna mikill fjöldi barna og ungmenna en í Árbæ eru

25,1% íbúa 0-16 ára en í Reykjavík allri er þessi aldurshópur 21,4% íbúa. Að sama skapi er minna af eldri borgurum í hverfinu, 7,5% samanborið við ríflega 11% íbúa í allri Reykjavík. (Allar íbúatölur miðast við 1. janúar 2011.). Fyrirhuguð staðsetning sameinaðrar póstafréttisla er utan íbúðarsvæða og hverfiskjarna beggja hverfa og er ekki góður kostur fyrir þá íbúa sem hyggjast ganga eða hjóla til að sinna erindum í nærþjónustu.

Í tillögum að rammahluta aðalskipulags beggja hverfa eru margar staðsetningar sem heppilegri væru, innan hverfanna tveggja, ef hagsmunir íbúa yrðu hafðir að leiðarljósi. Í Árbæ og Grafarvogi liggur fyrir að eftirfarandi kjarnar verslun og þjónustu sem sinna daglegum þörfum íbúa verði festir í sessi“

2.

Athugasemdir Reykjavíkurborgar voru sendar Íslandspósti til umsagnar. Umsögn fyrirtækisins barst með tölvupósti, dags. 15. maí 2012, þar kemur eftirfarandi fram:

„Íslandspóstur þarf að glíma við það verkefni að bréfamagn fer minnkandi. Stofnanir og fyrirtæki nota í auknu mæli rafræna stjórnsýslu til að koma skilaboðum á framfæri, þ.á.m. Reykjavíkurborg. Almennt er slíkt talið vera eðlileg þróun. Samhliða þessari staðreynd þarf Íslandspóstur að bregðast við minnkandi eftirspurn þar sem færri viðskiptavinir notfæra sér þá þjónustu sem í boði er.

Litlar sem engar breytingar hafa verið gerðar á afgangi í Reykjavík frá 2008 þrátt fyrir miklar rekstrarbreytingar, en nú er einfaldlega komið að þeim tímamarki að breytingar eru óumflýjanlegar.

Staðsetning tilvonandi póstafréttisla er miðsvæðis fyrir bæði hverfin og þar sem heimsóknartíðni „meðalviðskiptavinar“ er eins lítil og raun ber vitni þá ætti þessi breyting ekki að valda miklum óþægindum. Dreifing bréfa og skráðra sendinga sem eru í heimsendingu í þessi hverfi verður óbreytt.

Þau skipulagsrök sem Reykjavíkurborg nefnir eru góð og gild en geta ekki haft áhrif á rekstrarleg rök Íslandspósts.“

3.

Með tölvupósti PFS, dags. 6. júní 2012 var Íslandspósti tilkynnt að afgangi erindisins yrði frestað þar til úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hefði lokið afgangi á kæru vegna ákvörðunar PFS nr. 8/2012 um beiðni Íslandspósts um að sameina póstafréttisla í Mjódd við póstafréttisla fyrirtækisins í Kópavogi.

III.

Forsendur og niðurstaða

1.

Almennt

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um pósthjónustu nr. 19/2002, skal íslenska ríkið tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum pósthjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Talið er upp í 3. mgr. 6. gr. hvaða þjónustubættir skulu að lágmarki vera innifaldir í alþjónustuhugtakinu og er aðgangur að

póstafgreiðslu einn af þeim. Í 4. gr. laganna er hugtakið afgreiðslustaður skilgreint með eftirfarandi hætti:

„Afgreiðslustaður: Aðstaða, þ.m.t. póstkassar fyrir almenning á opinberum stöðum eða í húsnæði rekstrarleyfishafa, þar sem viðskiptavinir geta lagt inn póstsendingar.“

Í athugasemdum með frumvarpi til laga um pósthjónustu nr. 19/2002 er tekið fram að orðið afgreiðslustaður sé í frumvarpinu tekið upp „ sem almennt heiti á þeirri aðstöðu þar sem almenningi býðst að afhenda póstsendingar. Af því leiðir að póstkassar teljast formlega til afgreiðslustaða. Þetta er mikilvægt þar eð það gerir Póst og fjarskiptastofnun kleift að setja reglur um staðsetningu póstkassa auk afgreiðslustaða í hefðbundnum skilning.

Eins og sjá má af ofangreindri skilgreiningu sem og umfjöllun í greinargerð í frumvarpinu er meginhlutverk afgreiðslustaða að vera móttökustaður fyrir póstsendingar. Annað veigamikil hlutverk afgreiðslustaða er að vera afhendingarstaður þegar viðskiptavinur þurfa t.d. að ná í skráðar sendingar sem ekki eru bornar beint út til viðskiptavinar s.s. böggjar ýmiskonar, póströfur og ábyrgðarsendingar.

Í reglum nr. 504/2003, um staðsetningu, fyrirkomulag og öryggismál á afgreiðslustöðum fyrir pósthjónustu, sem PFS gaf út með heimild í 3. mgr. 15. gr. og 24. gr. laga um pósthjónustu, er eftirfarandi ákvæði um fjölda afgreiðslustaða Íslandspósts hf.

"Miðað skal við að núverandi fjöldi afgreiðslustaða Íslandspósts sé nægjanlegur til að

veita þá hjónustu 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 hjónustu 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

alþjónustu.

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.“

Eins og fram kemur í 1. mgr. 5. gr. reglnanna þá ganga þær út frá þeirri grunnforsendu að núverandi fjöldi afgreiðslustaða sé nægjanlegur til að veita þá þjónustu sem Íslandspósti ber að veita lögum samkvæmt. Ef Íslandspóstur hyggst hins vegar loka afgreiðslustað þá skal leggja slíka beiðni fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar, sbr. 2. mgr. Tiltekið er í 6 tölulíðum hvað Póst- og fjarskiptastofnun ber að leggja til grundvallar við mat á beiðni Íslandspósts um lokun afgreiðslustaðar. Tölulíðir 2, 3, 4 og 5 ganga út frá þeirri forsendu að skoða þurfi með tilliti til staðhátta hvort íbúarnir geti sótt þjónustu til einhvers annars afgreiðslustaðar sem Íslandspóstur rekur. Tölulíðir 1 og 5 taka til þess umfangs þess reksturs sem fram fer á þeim afgreiðslustað sem til stendur að loka.

Leggja þarf sjálfstætt mat á hverja beiðni um lokun póstafræðslna, með hliðsjón af þessum skilyrðum.

2.

Atriði sem koma til skoðunar

2.1 Fjöldi íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðnum er ætlað að þjóna og fjöldi afgreiðslna, sbr. 1. og 5 tölul. 1. mgr. 5. gr. reglnanna

Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti eru 6174 heimili og 532 fyrirtæki í póstnúmerum 110 og 113. Samkvæmt Hagstofu Íslands eru fjölda íbúa í póstnúmeri 110 11.120 og í póstnúmeri 113 eru samtals 5756 íbúar. Samtals eru það því 16866 íbúar sem núverandi afgreiðslustaður Íslandspósts að Hraunbæ 119 þjónar. Fjöldi afgreiðslna á dag er 160 og ef miðað er við að afgreiðslan sé opin 22 daga í mánuði og að fjöldi íbúa á hverju heimili sé 2,7 þá fer hver íbúi að meðaltali 0,21 sinnum á mánuði í afgreiðsluna eða 2,5 sinnum á ári.

Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti eru í dag 5921 heimili og 121 fyrirtæki í póstnúmeri 112 og samkvæmt Hagstofu Íslands eru 17096 íbúar skráðir til heimilis í póstnúmeri 112. Fjöldi afgreiðslna á dag er 140 og ef miðað er við að afgreiðslan sé opin 22 daga í mánuði og að fjöldi íbúa á hverju heimili sé 2,9 þá fer hver íbúi að meðaltali 0,18 í afgreiðsluna á mánuði eða 2,2 sinnum á ári.

Ofangreindar tölur um fjölda afgreiðslna í póstafræðslum Íslandspósts að Hverafold 1-3 (póstnúmer 112) og að Hraunbæ 119 (póstnúmer 110 og 113) gefa því ekki tilefni til að ætla að nauðsynlegt sé að afgreiðslurnar verði reknar áfram í óbreyttri mynd eða að hin nýi afgreiðslustaður geti ekki annað þeirri þjónustu sem íbúar viðkomandi póstnúmera þurfa á að halda.

Samkvæmt skráum Hagstofnunar eru 16866 íbúar í póstnúmerum 110 og 113 og 17096 íbúar í póstnúmeri 112. Ekki er hins vegar hægt að líta svo að með þeim breytingum sem fyrirhugaðar eru missi íbúar þá þjónustu sem afgreiðslustaðir Íslandspósts að Hverafold 1-3 og Hraunbæ 119 bjóða upp á, í skilningi 1 tölul. 5. gr. reglna nr. 504/2003 þannig að hinn mikli fjöldi íbúa á svæðinu eigi að koma í veg fyrir að umræddar breytingar verði samþykktar. Íbúar munu eftir sem áður hafa aðgang að afgreiðslustað eftir breytingarnar þó á öðrum stað sé.

Fjöldi íbúa og/eða fyrirtækja í þessum tilteknu pósthúsum kemur því ekki í veg fyrir að póstafréttastöðun verði sameinaðar á hinum nýja stað.

2.2. Stærð þess svæðis sem afgreiðslustaðurinn þjónar og möguleikar á því að sækja þjónustu annað (2. og 3. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglnanna)

Á yfirlitskort í kafla I má sjá hvernig Íslandspóstur skilgreinir núverandi þjónustusvæði póstafréttastöðunar að Hverafold 1-3 og Hraunbæ 119. Með því að leggja saman þessi þjónustusvæði sést hvernig hið nýja þjónustusvæði mun líta út eftir fyrirhugaða breytingu. Verður umrætt yfirlitskort lagt til grundvallar í ákvörðun þessari.

Í erindi Íslandspósts kemur m.a. fram að fyrirtækið telur að ein afgreiðsla sé nægjanleg til þjónusta þessi hverfi. Ný staðsetning á póstafréttastöðun sé áætluð mitt á milli þessara hverfa að Höfðabakka 9. Þar sé áætlað að byggja upp nýja afgreiðslu sem rúmi vel þann afgreiðslufjölda sem sé á báðum stöðum. Vegalengd frá núverandi afgreiðslu í Árbæ sé 1,6 km í akstursleið, en 2 km frá núverandi afgreiðslustað í Hverafold.

Af yfirlitsynd Íslandspósts má ráða að þjónustusvæði hins nýja pósthús verður umtalsvert og hin nýja staðsetning er áætluð mitt á milli núverandi afgreiðslustaða Íslandspósts að Höfðabakka 9. Vandséð er að hægt sé að finna aðra staðsetningu sem höfðar jafnvel til allra íbúa í pósthúsum 110, 112 og 113.

Engar reglur hafa verið settar um hámarksvegalengd sem eðlilegt geti talist að einstaklingur þurfi að fara til að komast í póstafréttastöðun heldur verður það að ráðast af mati hverju sinni. Aukin akstursvegalengd frá núverandi staðsetningu afgreiðslustaða, er 1,6 km í tilviki Árbæjar og 2 km í tilviki Grafarvogs. Að mati PFS er ekki hægt að líta svo á að hér sé um verulegar breytingar að ræða ef tekið er mið af þeim vegalengdum sem um er að ræða. Þá liggur einnig fyrir að eðli málsins samkvæmt verður aldrei hægt að að hafa afgreiðslunet Íslandspósts þannig úr garði gert að allir íbúar sitji við nákvæmlega sama borð að því er viðkemur fjarlægð að næsta afgreiðslustað. Finna þarf því eðlilegt og sanngjarnt jafnvægi þegar lagt er mat á það hvað sé „rétt“ staðsetning afgreiðslustaðar hér á höfuðborgarsvæðinu.

PFS getur fyrir sitt leyti fallist á stefnumótun og framtíðarsýn Reykjavíkurborgar um skipulag í hverfum með það að markmiði að búa til sterka þjónustukjarna í stærstu hverfum borgarinnar. Á hinn bóginn geta slík sjónarmið ekki ráðið staðsetningu póstafréttastöðna Íslandspósts, ef á annað borð er hægt að finna hentuga staðsetningu, sem býður upp á gott aðgengi fyrir slíka starfsemi nálægt meginumferðaræðum og í nálægð við aðra verslun og þjónustu, auk þess sem gæði þjónustunnar verði áfram tryggð. Er því fallist á sjónarmið Íslandspósts um að skipulagsleg markmið Reykjavíkurborgar geti ekki haft áhrif á rekstrarlegar forsendur Íslands, svo fremi sem skilyrði póstlaga fyrir breytingu á afgreiðslukerfi fyrirtækisins séu talin uppfyllt.

Ekki verður horft fram hjá því að hefðbundin póstafréttastöðun er einungis einn þáttur í móttöku og afhendingarkerfi Íslandspósts. Þannig gera lög um pósthjónustu ráð fyrir því að póstkassar séu hluti af afgreiðslukerfi Íslandspósts og þannig um leið nokkurskonar „*afgreiðslustaður*“ í skilningi laganna. Á höfuðborgarsvæðinu eru hátt í 100 bréfastassar þar sem hægt er að pósthjúga bréfastendingar allan sólarhringinn. Í pósthúsum 110, 112 og 113 er t.d. að finna bréfastassa á eftirtöldum stöðum:

- 110 Hraunbær 119 (Pósthús)

- 110 Höfðabakki 9 (Tanni)
- 110 Rofabær 39 (Nóatún)
- 110 Stórhöfði 32 (Póstmiðstöð inni)
- 113 Þjóðhildarstígur 2-4 (Nóatún)
- 112 Fjallkonuvegur 1 (Olís)
- 112 Gagnvegur 2 (N1)
- 112 Hverafold 1-3 (Pósthús)
- 112 Spöngin 23 (Verslunarmiðstöð)

Einnig getur almenningur keypt frímerki sem staðfestingu á að burðargjald hafi verið greitt á um 120 stöðum á höfuðborgarsvæðinu. Þessu til viðbótar býður Íslandspóstur upp á fyrirtækjapjónustu og heimkeyrslu sendinga til viðskiptavina sinna. Póstafgreiðslur eru þannig ekki eini móttökustaðurinn fyrir póstsendingar heldur hafa viðskiptavinir Íslandspósts nokkurt val um það hvar og hvernig sendingar eru afhentar fyrirtækinu til póstméðferðar.

Ofangreind atriði skipta máli þegar metið er hvort nauðsynlegt sé að halda úti óbreyttum fjölda afgreiðslustaða á höfuðborgarsvæðinu, en með auknu aðgengi t.d. að frímerkjum sem og bréfaöksum þar sem hægt er að póstleggja bréf minnkar þörfin á rekstri hefðbundins afgreiðslustaðar, sbr. einnig tölur um fækkun bréfa á undanförunum árum sem móttækin eru í póstafrgreiðslum Íslandspósts og fjallað er um í kafla III. 4.

Í erindi Íslandspósts kemur fram að póstkassar verði staðsettir á svipuðum stað og nú er. PFS telur mikilvægt að póstkassar verði áfram staðsettir á þeim stöðum sem þeir eru í dag og að Íslandspóstur hafi endursöluaðila að frímerkjum í næsta nágrenni við umrædda bréfaökassa. Þannig að tryggt verði að almenningur geti póstlagt bréf á þessum stöðum með sem minnsti fyrirhöfn og þannig dregið úr þörf á að fara á hin hefðbundna afgreiðslustað. Stofnunin mun einnig leggja fyrir Íslandspósts að fjölga bréfaöksum á svæðinu a.m.k. tímabundið. Við staðsetningu skal Íslandspóstur taka mið af því sem fram kemur í umsögn Reykjavíkurborgar. Hvort um varanlega aukningu á bréfaöksum á svæðinu yrði að ræða myndi ráðast af notkun þeirra í framtíðinni.

Með vísun til alls ofangreinds verður að telja eins og hér stendur á að hin nýja staðsetning gangi ekki gegn þeim sjónarmiðum sem fram koma 2, og 3. tölul. reglna nr. 504/2003.

2.3. Samgöngur á svæðinu (4.tölul. 5. gr. reglna nr. 504/2003)

Ekki verður talið að samgöngur komi í veg fyrir að Íslandspóstur opni nýjan afgreiðslustað að Höfðabakka 9, sem koma mun í staðin fyrir afgreiðslu fyrirtækisins að Hverafold 1-3 og Hraunbæ 119.

Að mati PFS ber að líta til þess að hin fyrirhugaða nýja staðsetning liggur við eina aðalumferðaræðina inn í Grafarvog. Auk þess er staðsetningin mjög nálægt umferðaræðum inn í Árbæjarhverfið. Þannig má gera ráð fyrir því að hin nýja staðsetning geti jafnvel hentað íbúum í norðanverðum Grafavoginum betur, sem eiga leið um Höfðabakka, heldur en sá krókur sem fylgir því að fara inn í Hverafold. Það sama má segja um þá íbúa Árbæjar sem búa í hverfum sunnan við Vesturlandsveg og austan við Höfðabakka, en aðgengi þeirra að póstafrgreiðslu yrði betra heldur en það er samkvæmt núverandi skipulagi. Með tilliti til þeirrar áherslu sem Reykjavíkurborg leggur á hverfakjarna má jafnframt benda á að við Höfðabakka er ýmiskonar þjónusta að sækja, s.s. lágvöruverðsverslun, bankaútibú o.s.frv.

Hin fyrirhugaða nýja staðsetning mun hins vegar í einhverjum tilvikum skerða þjónustu Íslandspóstis á viðkomandi svæðum, a.m.k. sumra íbúa, með því að póstafréttir verður nú í lengra göngufæri en þær afgreiðslur sem nú eru til staðar. Póstlöggjöfin gerir hins vegar ekki þær gæðakröfur til staðsetningar póstafréttistustaða að hann þurfi að vera í göngufæri við íbúa, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 3/2012.

3.

Lágmarkskröfur um gæði þjónustu

Auk ofangreindra viðmiða sem taka ber tillit til við mat á því hvort heimila megi lokun póstafréttistustaða, ber m.a. að virða kröfur um gæði póstafréttistjónustu. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 19/2002 um póstafréttistjónustu skal íslenska ríkið tryggja öllum landsmönnum á jafnræðisgrundvelli aðgang að ákveðnum þáttum póstafréttistjónustu, alþjónustu, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði. Lágmarksinntak þeirrar póstafréttistjónustu sem fellur undir alþjónustu, sem Íslandspósti er skylt að veita, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga um póstafréttistjónustu, felur m.a. í sér „aðgang að póstafréttistjónustu og póstafréttistjónustu vegna bréfa“ o. fl., sbr. 3. mgr. 6. gr. sömu laga, sbr. einnig 5. gr. reglugerðar nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd póstafréttistjónustu. Þá er kveðið á um það í 11. gr. laganna að Póst- og fjarskiptastofnun beri að tryggja við val á rekstrarleyfishafa til þess að fara með einkarétt ríkisins, að veitt verði fullnægjandi þjónusta um allt land, auk þess sem í 22. gr. er laganna er áskilin krafa um gæði alþjónustu. Í alþjónustureglugerðinni eru tilgreindar þjónustu- og gæðakröfur varðandi útburð og opnunartíma afgreiðslustaða. Í 12. gr. reglugerðarinnar kemur fram að opnunartími afgreiðslustaða skuli taka mið af almennum opnunartíma samsvarandi þjónustu, en við mat á því hvað telst hæfilegur opnunartími má einnig taka mið af fjölda íbúa á því svæði sem afgreiðslustaðurinn þjónar sem og stærð svæðisins sem um ræðir.

Að mati PFS munu þær breytingar sem Íslandspóstur leggur til ekki hafa áhrif á ofangreindar lágmarkskröfur um gæði þjónustu.

4.

Um póstmagn og hækkun kostnaðar

Eins og fram kemur í erindi Íslandspóstis hefur póstmagn minnkað umtalsvert á liðnum árum. Þannig hefur bréfum innan einkaréttar fækkað frá árinu 2005 úr rúmlega 51 milljón sendinga niður í rúmlega 35 milljón sendinga á árinu 2011.

Íslandspóstur móttækur bréf með tvenns konar hætti. Almenn bréf sem koma aðallega inn í kerfið í gegnum póstafréttistjónu Íslandspóstis og hins vegar magnpóstur sem kemur nær eingöngu inn í kerfið í gegnum Póstmiðstöð. Um stöðuga fækkun hefur verið að ræða í móttöku á almennum bréfum í gegnum Póstafréttistjónu fyrirtækisins frá árinu 2000. Móttækin bréf í öllum póstafréttistjónu Íslandspóstis hafa frá árinu 2000 fækkað úr rúmlega 23 milljón bréfa í tæplega 13 milljón bréf eða um 46%. Fækkun bréfa í magnpósti hefur ekki verið eins mikil á sama tíma. Að mati PFS verður einnig að hafa þessa fækkun á móttæknum bréfum í afgreiðsluneti fyrirtækisins í huga þegar metnar eru forsendur Íslandspóstis að baki tilteknum breytingum á afgreiðsluneti fyrirtækisins.

Erfitt getur hins vegar verið fyrir Íslandspóstis að draga úr rekstrarkostnaði í hlutfalli við minnkandi tekjur fyrirtækisins vegna minna póstmagns. Í því sambandi hefur m.a. verið horft til afgreiðslunets fyrirtækisins og þess kostnaðar sem til fellur við dreifingu póstsendinga. Að mati PFS er mikilvægt að Íslandspósti verði gefið ákveðið svigrúm til að hagræða í rekstri eftir því sem hægt er, svo framarlega sem lágmarksþjónusta sé tryggð. Þessi afstaða PFS

markast að hluta til af því að í lögum um pósthjónustu er gert ráð fyrir því að gjaldskrár Íslandspóstis fyrir alþjónustu eiga að taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu. Af því leiðir að ef fyrirtækinu verður ekki leyft að hagræða í rekstrinum, þ.á.m. með lokun afgreiðslustaða og/eða sameiningu þar sem því er viðkomið mun það á endanum leiða til hærri gjaldskrár fyrir viðskiptavinum fyrirtækisins. Of hátt verð gæti einnig haft áhrif á eftirspurn eftir þjónustu fyrirtækisins og orðið þess valdandi að heildarpóstmagn myndi minnka en frekar en þegar er orðið.

5.

Samantekt

Ein megin skylda Íslandspóstis er að afhenda bréf og böggla til skráðs viðtakanda sem og að móttaka bréf og böggla til pósthjónustufulltrúa. Engin breyting er boðuð af hálfu Íslandspóstis varðandi útburð póstsendinga á svæðinu. Breytingin felst eingöngu í þeim þætti starfseminnar er varðar móttöku sendinga á sérstökum afgreiðslustað. Með þeim breytingum sem Íslandspóstur hefur boðað með lokun afgreiðslustaðarinnar í Árbæ og Grafarvogi og opnun nýs afgreiðslustaðar að Höfðabakka 9 verður ekki séð að fyrirtækið standi ekki lengur við þessar skyldur. Ekki verður annað séð en að eina óhagræðið sem í þessu felst sé að viðskiptavinir fyrirtækisins þurfa nú að sækja þjónustu lengra en áður var eða sem nemur u.þ.b. 2. km í akstri.

Með hliðsjón af tölum um fjölda afgreiðslna á staðnum og útreikningum um hversu oft íbúar koma í afgreiðsluna í Árbæ og Grafarvogi að meðaltali á mánuði og/eða ári verður ekki álitíð, að mati PFS, að breytingin sé svo íþyngjandi fyrir íbúanna að hún komi í veg fyrir að Íslandspóstur fái heimild til að sameina afgreiðslurnar á hinum nýja stað.

Bréfastassar verða á sömu stöðum og áður og í þá verður áfram hægt að koma almennum bréfum til skila sem bera með sér að burðargjöld hafi verið greitt. En aðgangur að póstkassa er hluti af skilgreiningu á hugtakinu afgreiðslustað samkvæmt lögum um pósthjónustu. Þá leggur PFS einnig fyrir Íslandspóst að setja tímabundið upp nýja bréfastassa í viðkomandi pósthjónustunúmerum og að loknum hæfilegum reynslutíma verði metið hvort þörf sé á að þeir verði varanlegir.

Að öllu framangreindu virtu þá er það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að Íslandspósti skuli heimilt að loka afgreiðslustöðum fyrirtækisins í Árbæ og Grafarvogi og opna nýja afgreiðslu að Höfðabakka 9 sem koma mun í stað fyrrgreindra afgreiðslustaða.

Ákvörðunarorð

Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir beiðni Íslandspóstis hf., dags. 23. febrúar 2012, og heimilar fyrirtækinu að sameina póstafræðslu fyrirtækisins í Árbæ og Grafarvogi, með opnun nýs afgreiðslustaðar við Höfðabakka 9.

Póst- og fjarskiptastofnun leggur fyrir Íslandspóst hf. að gera tillögu til stofnunarinnar um tímabundna fjölgun bréfastassa í Grafarvogi og Árbæ. Framtíðarnotkun bréfastassanna verður ákveðin í ljósi reynslu um notkun yfir tiltekið tímabil í samráði við fyrirtækið, en þó eigi skemur en eitt ár. Tillögu þessa efnis skal skila til stofnunarinnar fyrir 1. september 2012.

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 varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 19. júlí 2012


f.h. forstjóra Björn Geirsson


Friðrik Pétursson