

Framkvæmd og eftirlit með lögum um póstþjónustu nr. 98/2019

Niðurstöður

Í lok árs 2023 barst Ríkisendurskoðun [beiðni](#) frá Alþingi um úttekt á framkvæmd og eftirliti með lögum um póstþjónustu nr. 98/2019. Ríkisendurskoðandi féllst á beiðnina og að leitast yrði við að svara þeim spurningum sem fram voru settar í skýrslubeiðninni. Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga frá innviðaráðuneyti, Byggðastofnun, Fjar-skiptastofu og Íslandspósti, auk þess sem fundað var með Félagi atvinnurekenda.

Eftir frumathugun Ríkisendurskoðunar var tekin ákvörðun um að leggja ekki í heildstæða úttekt á grundvelli beiðni Alþingis. Kannað var í kjölfarið hvort virðisauki væri í því fólgin að skoða alþjónustu í póstdreifingu með almennum hætti en niðurstaðan var sú að svo væri ekki á þessum tímavarki. Ríkisendurskoðun tók engu að síður saman svör við þeim spurningum sem lagðar voru fram í beiðninni og er þau að finna hér á eftir. Margt af því sem spurt var um í beiðninni hefur fengið úrlausn hjá eftirlitsaðilum og er í þeim tilvikum vísað til þeirra ákvarðana.

Ríkisendurskoðun bendir á að hlutverk embættisins er skilgreint í lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Þótt vissulega sé það á hendi embættisins að kanna, við mat á frammistöðu ríkisaðila, hvort starfsemi sé í samræmi við þá löggjöf sem gildir er það ekki hlutverk ríkisendurskoðanda að túlka og skýra lög við vinnslu stjórnsluúttekta.

Lög nr. 98/2019 um póstþjónustu

Með setningu nýrra laga um póstþjónustu [nr. 98/2019](#) var stigið lokaskref í átt að afnámi einkaréttar póstþjónustu hér á landi. Lögin byggja á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/6/EB, þ.e. svokallaðri þriðju póstillskipun sem kveður á um frekari breytingar á tilskipun 97/67/EB.

Eitt meginmarkmið póstillöggjafar Evrópusambandsins er að skilgreina jafnan aðgang notenda að svonefndri alþjónustu, þ.e. grunnþjónustu á sviði póstþjónustu. Alþjónusta hafði verið tryggð hér á landi þar sem póstillskipanir höfðu verið teknar inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið en einkaréttur ríkisins hafði hins vegar ekki verið að fullu afnuminn fyrr en með gildistöku laga nr. 98/2019.

Ráðherra fer með yfirstjórn póstmála en við gildistöku laganna hinn 1. janúar 2020 var framkvæmd og eftirlit þeirra á hendi Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS, frá árinu 2021 Fjarskiptastofa). Með [breytingum á lögum](#) um póstþjónustu, sem tóku gildi 1. júlí 2021, færðist umrætt hlutverk til Byggðastofnunar, sbr. 3. gr. laganna þar sem verkefni stofnunarinnar eru skilgreind.

Í 3. mgr. 32. gr. laganna er heimild fyrir neytendur póstþjónustu, eða aðra sem hagsmuna hafa að gæta, til að beina kvörtunum til Byggðastofnunar. Í 1. mgr. 40. gr. er að finna sambærilega heimild en þar kemur fram að komi upp deilur milli póstrekkenda sé heimilt að beina þeim til Byggðastofnunar. Í báðum tilvikum getur Byggðastofnun skorið úr með ákvörðun sem er líkt og allar ákvarðanir sem Byggðastofnun tekur á grundvelli laganna kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

Alþjónusta

Í III. kafla laga um póstþjónustu er fjallað um alþjónustu en spurningar í beiðni Alþingis lúta allar með einum eða öðrum hætti að henni. Í 1. mgr. 9. gr. laganna kemur fram að allir notendur póstþjónustu á Íslandi eigi rétt á alþjónustu sem uppfylli gæðakröfur á viðráðanlegu verði. Samsvarendi þjónusta skuli standa til boða notendum sem

búa við sambærilegar aðstæður. Alþjónusta skal á hverjum tíma taka mið af tækni- og samfélagsþróun, hagrænum þáttum og þörfum notenda.

Í 11. gr. laganna er fjallað um val á þjónustuveitanda sem skylt er að veita alþjónustu. Innviðaráðherra ákveður hvort hann gerir samning við fyrirtæki, útnefni fyrirtæki eða bjóði þjónustuna út. Við val á þjónustuveitanda skal viðhafa opið, gagnsætt og hlutlægt ferli þar sem jafnræðis er gætt.

Telji póstreikandi sem útnefndur er á grundvelli 11. gr. að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað getur hann sótt um til Byggðastofnunar að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Útreikningar þjónustuveitanda skulu taka mið af viðauka II við lögin en auk þess þarf umsækjandi að sýna fram á að reiknað tap, ef eitthvað er, hafi í för með sér ósanngjarna byrði á fjárhag alþjónustuveitanda. Svokallaða alþjónustubyrði. Með hreinum kostnaði er átt við kostnað póstreikanda við að veita alþjónustu að frádregnum beinum tekjum af þjónustunni og markaðsávinningi sem alþjónustuveitandi hefur að því að veita alþjónustu.

Ákvörðun um veitingu fjárframlaga vegna alþjónustubyrði tekur Byggðastofnun (áður PFS) og eru ákvarðanir birtar á vefsíðu stofnunarinnar. Þær eru kærnanlegar eins og áður hefur komið fram.

Alþjónustuveitandi

Í desember 2019 tók PFS [bráðabirgðaákvörðun](#) um að Íslandspóstur skyldi veita alþjónustu um land allt frá 1. janúar 2020. Í ákvörðun PFS kom fram að enginn annar aðili gæti tekist á hendur þá skuldbindingu sem í alþjónustu fælist, á þeim skamma tíma sem væri til stefnu, með vísan til nauðsynjar þess að tryggja samfellu í aðgengi alþjónustu. Í ákvörðuninni var þjónusta sem Íslandspóstur skyldi veita skilgreind og tiltekið varúðarframlag ákvarðað. Ákvörðunin skyldi gilda þar til PFS hefði lokið útnefningarferli við val á þjónustuveitanda, en þó ekki lengur en til 31. desember 2020.

Sumarið 2020 var farið í [samráð við hagsmunaaðila vegna útnefningar alþjónustuveitanda í pósthjónustu](#) PFS(20)-09 til næstu ára. Samráðið byggði á 2. mgr. 11. gr. laga um pósthjónustu. Í samráðsskjali voru virk og óvirk markaðs-

svæði skilgreind og sú aðferð sem farin var við að meta þau svæði skilgreind. Þá kom fram að PFS hygðist útnefna þjónustuaðila til tíu ára.

Í frumniðurstöðu samráðs kom fram að PFS teldi Íslandspóst það fyrirtæki sem hvað best væri til þess fallið að dreifa póstsendingum. Var þá horft til þess að fyrirtækið væri með dreifingarnet um land allt og á þeim svæðum þar sem þjónusta myndi mögulega falla niður ef engin væri alþjónustuskýldan. Fram kom að PFS hafi ákveðið að byggt yrði á meðaltalskostnaði (LRAIC) og að bókhaldslegur aðskilnaður yrði áfram ein af meginforsendum þess að alþjónustuveitandi gæti sótt um og átt rétt á framlagi vegna alþjónustu. Engar athugasemdir komu fram við samráðið af hálfu annarra hagaðila en Íslandspósts.

Hinn 11. desember 2020 útnefndi PFS Íslandspóst með [ákvörðun nr. 13/2020](#) alþjónustuveitanda á sviði pósthjónustu um land allt til tíu ára. Ákvörðunin byggir á áður nefndu samráðsskjali og er hlutverk Íslandspósts sem alþjónustuveitanda þar skilgreint ítarlega.

Skýrslubeiðni Alþingis

Í skýrslubeiðni Alþingis er að finna níu spurningar sem óskað er svara við. Spurningarnar eru að mörgu leyti óvanalegar þar sem margar þeirra lúta ekki að lögbundnu hlutverki og verksviði Ríkisendurskoðunar. Ljóst var því eftir frumathugun að ekki væri tilefni til að leggja í heildstæða úttekt á grundvelli beiðninnar.

Kannað var hvort í því fælist virðisauki að Ríkisendurskoðun skoðaði þess í stað alþjónustu í póstdreifingu með almennum hætti en niðurstaðan var sú að svo væri ekki þar sem starfshópur, skipaður af þáverandi samgöngu- og sveitastjórnarráðherra, [hafði skilað skýrslu](#) um sama efni í upphafi árs 2022.

Ríkisendurskoðun bendir á að þótt vissulega sé það á hendi embættisins að kanna, við mat á frammistöðu þeirra aðila sem undir eftirlit þess falla, hvort starfsemi sé í samræmi við þá löggjöf sem gildir, þá sé hlutverki embættisins skorður settar. Líkt og fram kemur í lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, auk greinargerðar þeim að baki, er það ekki á hendi Ríkisendurskoðunar að túlka og skýra lög við vinnslu stjórnsýsluúttekta. Þá er ekki litið á ríkisendurskoðanda sem dómstól eða álitsgjafa um túlkun laga, enda er það ekki

hlutverk hans að taka afstöðu til ágreiningsefna um laga-túlkun.

Ríkisendurskoðun safnaði engu að síður saman upplýsing-um og svörum sem lúta að spurningum Alþingis, en ljóst er að margt af því sem þar er spurt um hefur fengið úrlausn hjá tilskildum eftirlitsaðilum. Ríkisendurskoðun endurskoðar ekki slíkar ákvarðanir og er því vísað beint til þeirra í svörum.

Spurningar í beiðni Alþingis

Hér er að finna þær spurningar sem fram komu í beiðni Alþingis. Spurningarnar eru teknar beint upp úr beiðninni.

1. Hvers vegna bjó PFS til nýja aðferðafræði við útreikning á alþjónustuframlagi í stað þess að nota þekkta aðferðafræði erlendis, sem m.a. Copenhagen Economics styðst við, líkt og bent var á að ætti að gera í greinargerð með frumvarpi til laga um póstpjónustu?

Aðspurð um aðferðafræði sem PFS notaði við útreikning á alþjónustuframlagi svaraði Fjarskiptastofa því til að ekki væri til almennt viðurkennd aðferðafræði við að reikna út alþjónustubyrði. Þó liggi fyrir sú meginforsenda að afmarka þurfi hvaða þjónustubættir og þjónustusvæði alþjónustuveitandi myndi ekki sinna ef hann væri laus undan kvöðum. Hin hliðin sé að afmarka þá þjónustubætti og þjónustusvæði sem alþjónustuveitandi myndi þjónusta áfram að óbreyttu þrátt fyrir afnám kvaða. PFS skilgreindi virk og óvirk markaðssvæði til að ná utan um framan- greinda afmörkun. Aðferðafræði sem byggir í grunninn á þessu er nokkurs konar markaðsprófun (e. *Commercial Approach*) og er sú sama og ráðgjafarfyrirtækið Copenhagen Economics notast við og er stundum kennd við fyrirtækið.

Í svörum Fjarskiptastofu kom jafnframt fram að þegar lög- skýringagögn við lög um póstpjónustu eru skoðuð megi sjá að með þeirri aðferðafræði til útreiknings alþjónustu- byrði sem mælt er fyrir um í 12. gr. laganna (og er nánar útfærð í viðauka II við lögin) hafi átt að lögfesta þá aðferðafræði sem Copenhagen Economics notast við.

PFS var bundin við ákvæði póstlaga varðandi útreikning á alþjónustubyrði Íslandspóst og í ákvörðun stofnunar- innar nr. 1/2021 er ítarlega og nákvæmlega farið í að

reikna út alþjónustubyrðina til samræmis við forsendur og skilyrði sem talin eru upp í viðauka II. Því er ekki að sjá að PFS hafi notast við aðra aðferðafræði en þá sem mælt er fyrir um í lögum.

Fjarskiptastofa tók fram að skilja megi á spurningunni að fundið sé að því að PFS hafi einfaldlega ekki lagt til grund- vallar niðurstöðuskýrslu Copenhagen Economics sem unnin var fyrir og kostuð af Íslandspósti. Sú skýrsla var gefin út í mars 2018, eða fyrir gildistöku nýju póstlaganna, og hafði ekki verið unnin í neinu samráði við PFS. Með tilliti til skilgreinds og lögbundins hlutverks PFS við að reikna út alþjónustubyrði sem hlutlaust stjórnvald, hefði að mati Fjarskiptastofu verið óeðlilegt ef stofnunin hefði lagt til grundvallar skýrslu nefnds ráðgjafarfyrirtækis án þess að framkvæma eigin rannsókn, greiningu og túlkun á gögn- um til samræmis við ákvæði póstlaga.

Rétt er að benda á að útreikningur/aðferðafræði PFS skil- aði svipaðri niðurstöðu og komist var að í skýrslu Copen- hagen Economics og einnig skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, líkt og fram kemur í greinargerð frum- varps er varð að lögum nr. 98/2019.

2. Hvers vegna fékk Íslandspóstur ohf. greitt alþjón- ustuframlag fyrir þjónustu frá 1. janúar 2020 sem veitt var umfram lágmarkskröfur lögum sam- kvæmt og er þannig þjónusta utan alþjónustu.

Umrætt atriði hefur fengið úrlausn hjá eftirlitsaðilum og vísar Ríkisendurskoðun til þess, sbr. ákvörðun PFS [nr. 1/2021](#) og ákvarðanir Byggðastofnunar [nr. Á-1/2022](#) og [nr. Á-3/2023](#). Í ákvörðununum er ítarlega farið yfir þau skilyrði sem lögin setja um greiðslu framlags, tekin afstaða til þeirra sjónarmiða sem við á, gerðir tilteknir fyrirvarar og tekin afstaða til einstakra frádráttarliða.

3. Stenst skipting póstnúmera í virk og óvirk markaðssvæði eftir fjölda húsa í póstnúmerinu lögin og viðauka II við lögin til þess að ákvarða hverjir séu þeir notendur eða hópur notenda sem aðeins er hægt að þjóna með tapi eða meiri kostnaði en eðlilegt getur talist í viðskiptum?

Í samráðsskjali PFS(20)-09 við hagsmunaaðila vegna út- nefningar á alþjónustuveitanda í póstpjónustu og í ákvörðun PFS nr. 13/2020 þar sem Íslandspóstur var út-

nefndur alþjónustuveitandi er útlistað hvernig skipting pósthúmera í virk og óvirk markaðssvæði var ákvörðuð og vísar Ríkisendurskoðun til þess. Ljóst er að um kæránlega ákvörðun er að ræða sem einnig var hægt að bera undir dómstóla. Ekki er á valdi Ríkisendurskoðunar að endurskoða þær ákvarðanir.

4. Hafa eftirlitsaðilar leitað leiða til að tryggja Íslandspósti viðeigandi hvatningu til að rækja alþjónustuskilyddur á sem skilvirkastan hátt að því er kostnað varðar líkt og kveðið er á um í viðauka II við löggin? Með hvaða hætti hefur það verið gert?

Í svörum Fjarskiptastofu kom fram að frá því að minnkun póstmagns fór að segja verulega til sín varðandi kostnaðargrundvöll dreifikerfisins, einkum á árunum 2008–2009 og áframhaldandi þróun magnminnkunar síðan þá, vann PFS markvisst að því að greiða fyrir öllum breytingum á fyrirkomulagi póstdreifingar með það að markmiði að draga úr kostnaði við að veita þjónustuna og auka skilvirkni hennar. Í gegnum árin hafi þetta verið gert ýmist með sérstökum stjórnvaldsákvörðunum, t.d. samþykki fyrir því að veita undanþágu, eða með reglugerðarbreytingum um alþjónustu í pósti. Slíkar reglugerðarbreytingar gátu t.d. varðað minni kröfur til gæða þjónustunnar eða að uppfylla mætti kröfurnar með öðrum og ódýrari hætti.

Í svörum Byggðastofnunar kom fram að það sé mat stofnunarinnar að Íslandspóstur ohf. hafi hagað hagræðingu innan fyrirtækisins í samræmi við markmið laga um pósthjónustu um sveigjanleika markaðsaðila. Lýtur það að breytingu á þjónustufyrirkomulagi til kostnaðarlækkunar og/eða tekjuauka, beint eða á grundvelli reglugerðarheimilda. Byggðastofnun hafi því ekki séð ástæðu til að gera afturvirka hagræðingarkröfu á fyrirtækið í tengslum við ákvörðun um alþjónustuframlag til þess. Fram kemur að Byggðastofnun hafi stutt við hagræðingu fyrirtækisins, m.a. með ákvörðunum um þjónustubreytingar.

5. Í hvaða aðgerðir réðust stjórn og stjórnendur Íslandspósts árið 2019 til þess að undirbúa gildistöku nýrra laga?

Aðspurð svöruðu Íslandspóstur því til að samhliða þeirri vinnu sem tengdist gerð þjónustusamnings þurfti fyrir-

tækið að útfæra gjaldskrár innan alþjónustu, með hliðsjón af þeim breytingum sem Alþingi gerði á 2. mgr. 17. gr. laganna. Þar var kveðið á um að allar gjaldskrár innan alþjónustu skyldu vera þær sömu um allt land (*eitt verð á öllu landinu*). Umrædd breyting, sem gerð var án samráðs við nokkurn aðila á markaðnum, kallaði á tiltekna breytingar á verðskrá félagsins á pökkum innan alþjónustu. Mikil vinna hafi farið í það innan fyrirtækisins að greina hvernig bregðast ætti við, ef svo færi að fyrirtækið yrði útnefnt sem alþjónustuveitandi eða gerður við það þjónustusamningur.

Í lögnum voru að sögn Íslandspósts takmörkuð ákvæði um útreikninga á hreinum kostnaði vegna alþjónustu og ekki náðist fyrir lagabreytingu að reikna út áhrif breytingarinnar á reksturinn. Slíkir útreikningar lágu ekki fyrir hjá fagráðuneytinu eftir lasetningu né heldur leiðbeiningar um hvernig skyldi reikna byrðina út. Var því fljótlega hafist handa við að stilla upp ákveðnum sviðsmyndum og stofnaður starfshópur sem samanstóð af aðilum frá samgönguráðuneyti (nú innviðaráðuneyti) og Íslandspósti. Ekki náðist samkomulag um gerð þjónustusamnings en að sögn Íslandspósts var mikil vinna lögð í verkefnið.

6. Hver tók ákvörðun um lækkun gjaldskrár fyrir pakkasendingar um land allt 1. janúar 2020 sem olli því að ríkið greiddi 126 m.kr. vegna ársins 2020 og 134 m.kr. vegna ársins 2021 í framlag vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt?

Með vísan til 17. gr. póstlaga er það alþjónustuveitandi sem einn hefur gjaldskrárbreytingarvald. Byggðastofnun hefur eftirlit með gjaldskrá og getur lagt fram kröfu um úrbætur, slíkt eftirlit var áður í höndum PFS.

Umrædd ákvörðun hefur komið til úrlausnar hjá eftirlitsaðilum, sbr. ákvörðun PFS [nr. 10/2021](#) og ákvörðun eftirlitsnefndar um framkvæmd sáttar Íslandspósts ohf. og Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2021, samkvæmt ákvörðun nr. 8/2017. Í báðum tilvikum var niðurstaðan sú að gjaldskrá Íslandspósts eftir breytinguna væri í samræmi við 2. mgr. sbr. 3. mgr. 17. gr. laga nr. 98/2019.

7. Hvers vegna skilar Íslandspóstur ohf. tapi árin 2020–2022 af þjónustu sem fellur undir alþjónustu þegar gjaldskrá á lögum samkvæmt að vera samkvæmt raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði og eftirlitsaðili hefur ekki stöðvað gjaldskrárhækkanir Íslandspósts á þeim grundvelli að gjaldskrá sé ekki viðráðanleg.

Hér virðist gæta misskilnings. Í 3. mgr. 17. gr. póstlaga kemur fram að gjaldskrá skuli *taka mið af* raunkostnaði, að viðbættum hæfilegum hagnaði en ekki *vera samkvæmt* raunkostnaði.

Í 12. gr. póstlaga er fjallað um umsóknir útnefnds fyrirtækis um fjárframlög vegna alþjónustu. Á grundvelli þess ákvæðis hafa PFS og Byggðastofnun með [ákvörðun nr. 1/2021](#), [ákvörðun nr. Á-1/2022](#) og [ákvörðun nr. Á-3/2023](#) tekið afstöðu til umsókna Íslandspósts sem byggir á gjaldskrá fyrirtækisins fyrir alþjónustubyrði vegna ofangreinds tímabils, 2020–2022. Ríkisendurskoðun vísar til þeirra og útreikninga sem í þeim má finna varðandi rekstur tilgreindra ára.

8. Hver tók þá ákvörðun að Íslandspóstur skyldi breyta í svæðisskipta gjaldskrá fyrir pakka á ný 1. nóvember 2021 en ekki fyrr eins og PFS hafði beint til félagsins.

Með vísan til 17. gr. póstlaga er það alþjónustuveitandi sem einn hefur gjaldskrárbreytingarvald.

Ríkisendurskoðun bendir á að skv. 13. gr. laga nr. 76/2021 um breytingu á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun átti ákvæðið er laut að breytingu 2. mgr. 17. gr. póstlaga að vera komið til framkvæmdar eigi síðar en 1. nóvember 2021.

9. Var Íslandspósti ohf. lofað greiðslu frá ríkinu fyrir að bíða með að breyta gjaldskrá til 1. nóvember 2021 vegna taps félagsins á því tímabili, sem fékkst svo ekki bætt samkvæmt ákvörðun Byggðastofnunar sem komst að því að félagið hefði getað lækkað gjaldskrá fyrr?

Ríkisendurskoðun bar umrædda spurningu upp á fundum með innviðaráðuneyti, Fjarskiptastofu og Byggðastofnun sem ekki könnuðust við þá atburðarás sem spurningin lýsir.

Í svörum Íslandspósts kom fram að fyrirtækið hefði strax í kjölfar lagabreytingar leitað eftir túlkun á lagaákvæðinu „*eigi síðar en 1. nóvember 2021*“ og fengið þau skilaboð að greitt yrði fyrir „*eitt land eitt verð*“ til 1. nóvember 2021.