

Póst- og farskiptastofnun
Suðurlandsbraut 4
108 Reykjavík

Reykjavík, 23. janúar 2019

Efni: Vegna beiðni Íslandspósts ohf. um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu

Í ákvörðun Póst- og farskiptastofnunar (hér eftir „PFS“) nr. 21/2018 frá 8. nóvember sl. kemur fram að stofnuninni hafi borist erindi frá Íslandspósti ohf., kt. 701296-6139, (hér eftir „ÍSP“ eða „félagið“), dags. 30. október sl, þar sem óskað er eftir framlagi til greiðslu á „ófjármögnum“ kostnaði við alþjónustu með vísun til 27. gr. laga um póstþjónustu nr. 19/2002“. Fram kemur að beiðnin nái til áranna 2013 til 2017.

Félag atvinnurekenda (hér eftir „FA“) fer þess hér með á leit við stofnunina að beiðni ÍSP verði vísað frá en FA sinnir m.a. hagsmunagæslu fyrir fyrirtæki sem eru í samkeppnisrekstri við ÍSP.

I. Skilyrði fyrir efnismeðferð beiðni Íslandspósts eru ekki uppfyllt

Í 27. gr. laga um póstþjónustu nr. 19/2002 er fjallað um umsóknir um fjárframlög úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Ákvæði 5. mgr. 27. gr. laganna er svohljóðandi:

„Fjárframlög eru veitt til eins árs í senn og skal endurnýja umsóknir um fjárframlög fyrir settan tíma. Ráðherra setur nánari reglur um umsóknir um fjárframlög úr jöfnunarsjóði og afgreiðslu þeirra í reglugerð um alþjónustu, sbr. 6. gr.“

Í 9. gr. reglugerðar um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu nr. 364/2003 er fjallað um umsóknir um fjárframlög vegna alþjónustu. Þar segir m.a.:

„Rekstrarleyfishafi, sem gert hefur verið að veita alþjónustu, skal fyrir 1. september ár hvert sækja skriflega til Póst- og farskiptastofnunar um fjárframlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu á komandi ári.

Nú hefur Póst- og farskiptastofnun, innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í 1. mgr., fengið beiðni um fjárframlög vegna alþjónustu og skal stofnunin þá kanna hvort þjónustan falli undir ramma alþjónustu og hvort hún verði tryggð með öðrum hagkvæmari hætti. Eigi síðar en 15. október skal Póst- og farskiptastofnun gera grein fyrir fjárbörf jöfnunarsjóðsins á næsta ári. Jöfnunargjald skal ákveðið með lögum í samræmi við fjárbörfina.“

Samkvæmt 27. gr. laga nr. 19/2002 eru fjárframlög úr jöfnunarsjóði veitt til eins árs í senn og skal endurnýja umsóknir fyrir settan tíma. Samkvæmt 9. gr. reglugerðar nr. 364/2003 er það skilyrði fyrir fjárframlagi úr jöfnunarsjóði alþjónustu að umsækjandi hafi sótt um fjárframlag fyrir 1. september ár hvert um fjárframlög á komandi ári. Umsókn ÍSP um fjárframlag úr jöfnunarsjóði barst PFS þann 30. október 2018, eftir tímafest 9. gr. reglugerðarinnar, vegna tapreksturs á samkeppnishliðinni á árunum 2013 til 2017. Er því um afturvirkja beiðni að ræða þvert á það sem fram kemur í 27. gr. laganna og 9. gr. reglugerðarinnar. Eru skilyrði fyrir efnismeðferð beiðni ÍSP því ekki uppfyllt og ber að vísa erindinu frá.

II. Íslandspósti hefur verið bætt að fullu byrði vegna alþjónustu

FA telur rétt að vekja athygli á að líkt og fram hefur komið í ákvörðunum PFS og yfirlitum stofnunarinnar vegna bókhaldslegs aðskilnaðar ÍSP á undanförnum árum hefur félagini verið bættur að fullu kostnaður vegna alþjónustubyrði í gegnum gjaldskrá einkaréttar.

Með ákvörðun PFS nr. 17/2015 frá 13. júlí 2015 um forsendur og niðurstöður ÍSP á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustu var lagt mat á byrði vegna alþjónustu. Ákvörðun PFS var staðfest með

úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, dags. 19. október 2016. Líkt og fram kemur í yfirliti PFS vegna ársins 2016 hefur alþjónustubyrði ÍSP farið umtalsvert minnkandi á undanförnum árum. Í yfirliti PFS vegna bókhaldslegs aðskilnaðar ÍSP vegna ársins 2016 segir m.a.:

„Í ákvörðun PFS nr. 17/2015 kom fram hjá PFS að byrði vegna alþjónustu stafaði í meginatriðum af útburði í dreifbýli á bilinu 250-330 millj. kr. og vegna reksturs afgreiðslunets 105 millj. kr., en aðrir þættir voru metnir óverulegir. Þessi kostnaður dreifist í bókhaldi ÍSP á allar vörur innan alþjónustu, einkarétt sem og samkeppni innan alþjónustu. Alþjónustubyrði félagsins hefur farið umtalsvert minnkandi á undanförnum árum m.a. vegna fækkunar á útburðardögum í dreifbýli og aukinnar nýtingar á afgreiðsluneti félagsins ef gengið er út frá sömu forsendum og í ákvörðun nr. 17/2015, en byrðin hefur ekki komið til sjálfstæðrar skoðunar síðan. Í gjöldum einkaréttar er meðtalinn sá kostnaður sem einkarétti er heimilt að greiða niður vegna alþjónustu sem ekki fellur undir einkarétt í samræmi við 2. málsl. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 um póstþjónustu. Á það sérstaklega við um kostnað vegna útburðar í dreifbýli og rekstur afgreiðslunets eins og fram kom í ákvörðun PFS nr. 17/20154 um forsendur og niðurstöðu ÍSP á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskyldna og í ákvörðun PFS nr. 34/2015 um fækjun dreifingardaga í dreifbýli.“

Það vekur því furðu ef PFS ætlar nú, árið 2019, að taka aftur til efnislegrar umfjöllunar byrði vegna alþjónustu allt aftur til ársins 2013, sérstaklega í ljósi þess að hún hefur þegar verið samþykkt af stofnuninni á grundvelli 2. málsl. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 og lögð til grundvallar lögbundnum gjaldskrárvörðunum stofnunarinnar innan einkaréttar.

III. Tap Íslandspósts má rekja til ákvarðana félagsins

Þá telur FA rétt að benda á að fyrir liggur að ÍSP á í miklum rekstrarvanda vegna taprekstrar á samkeppnishliðinni, m.a. innan alþjónustu. Samkvæmt yfirliti PFS vegna bókhaldslegs aðskilnaðar ÍSP vegna ársins 2016 kemur fram að tap alþjónustunnar sé tilkomið vegna bæði erlends pósts og innlandspósts. Af óljósum ástæðum liggja ekki fyrir upplýsingar um hvernig tapið skiptist milli innlendra og erlendra sendinga og hvernig tap vegna erlendra sendinga skiptist milli þróunarlanda og annarra landa.

Það liggur þó fyrir að hluta af tapi erlendra pótsendinga innan alþjónustunnar má rekja til svokallaðra Kínasendinga, þ.e. landa sem skilgreind eru sem þróunarlönd og greiða því aðeins hluta af raunkostnaði við að veita þjónustuna. Hvað varðar þann hluta rekstrartapsins sem rekja má til Kínasendinga, hafa önnur lönd brugðist við með ábyrgum hætti og ýmist rukkað sérstakt umsýslugjald eða gert tvíhliða samning vegna Kínasendinga þannig að viðeigandi greiðsla fáiist fyrir veitta þjónustu.

Forstjóri ÍSP hefur hins vegar gefið það út í fjölmöldum (Fréttir Stöðvar 2, 28. nóvember 2018) að félagið vilji einfaldlega ekki rukka meira fyrir þessa þjónustu. Væntanlega skýrir þessi afstaða forstjórans þá einnig umtalsvert tap sem er af öðrum pótsendingum innan alþjónustu, þ.e. að stjórnendur ÍSP skorti einfaldlega vilja til rukka að fullu fyrir veitta þjónustu og því sé um að ræða þessa miklu undirverðlagningu á samkeppnismörkuðum og taprekstur. Er þetta afstaða félagsins þrátt fyrir að skýrt komi fram í 4. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 að gjaldskrá innan alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Hvað sem þessu tapi líður, er ljóst að félagini er með öllu óheimilt að nota tekjur af þjónustu í einkarétti til að greiða niður þjónustugjöld í alþjónustu, umfram það sem heimilað er með 2. málsl. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 og hefur verið samþykkt af PFS.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um póstþjónustu sem lagt hefur verið fram á Alþingi (270. mál á yfirstandandi löggjafarþingi) kemur fram að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu sé ekki kunnugt um að til þessa hafi verið litið á þetta tap af alþjóðlegum pótsendingum sem hluta af alþjónustubyrði sem félagið eigi að fá bætt með einhverjum hætti frá ríkinu og/eða í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu. Í frumvarpinu segir um þetta:

„Í frumvarpinu er tekin afstaða til þessa í 3. mgr. 17. gr. þar sem sérstaklega er tekið fram að gjaldskrár fyrir alþjónustu, þar á meðal vegna pakkasendinga til landsins, skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þetta er gert með vísan til 12. gr. pósttilskipunarinnar eins og henni var breytt með þriðju pósttilskipuninni. Þannig mun alþjónustuveitanda vera heimilt að leggja gjald á hvern pakka innan 20 kg. sem kemur til landsins. Neytandinn mun þá greiða gjaldið en ekki íslenska ríkið.“

Ákvæði 3. mgr. 17. gr. frumvarpsins er efnislega óbreytt frá því sem kemur fram í 4. mgr. 16. gr. nágildandi laga nr. 19/2002 þar sem kveðið er á um að gjaldskrár fyrir alþjónustu, þ.e. bréf og pakka upp að 20 kg, skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Samkvæmt yfirliti PFS vegna ársins 2016 kemur fram að umtalsvert tap er af samkeppnisrekstri innan alþjónustu vegna innanlandssendinga, þ.e. á því svæði þar sem ÍSP hefur fullt forræði yfir gjaldskránni. Það verður því ekki annað séð en að ÍSP hafi ekki aðeins haft alla mögulega á að afla tekna á móti kostnaði heldur verið það beinlínis skylt, sbr. 4. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002.

Tap ÍSP, sem má fyrst og fremst rekja til undirverðlagningar á samkeppnismörkuðum, getur því aldrei komið til skoðunar á grundvelli alþjónustubyrði.

IV. Samkeppnisaðilum verður ekki gert að niðurgreiða samkeppnisrekstur Íslandspósts

Jöfnunarsjóður alþjónustu verður ekki fjármagnaður með öðrum hætti en að leggja jöfnunargjald á þá aðila sem starfa á markaðnum, sbr. 28. gr. nr. 19/2002. Það fyrsta sem nýjum aðilum yrði gert að gera við afnám einkaréttar, ef fallist væri á beiðni ÍSP, væri því að standa straum af taprekstri á samkeppnishlið ÍSP allt aftur til ársins 2013. Tapreksturinn má fyrst og fremst rekja til undirverðlagningar á samkeppnismörkuðum. Ætla má að gjöld þessi yrðu lögð á ýmsa félagsmenn FA.

V. Niðurlag

Með vísan til alls framangreinds er þess krafist að PFS vísi beiðni ÍSP um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu, dags. 30. október sl., tafarlaust frá.

Virðingarfyllst,
f.h. Félags atvinnurekenda

Guðny Hjaltadóttir
Guðny Hjaltadóttir lögfr.