

Nefndasvið Alþingis
B.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 8. marz 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun (flutningur póstmála), 534. mál.

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umsagnarbeiðni umhverfis- og samgöngunefndar dags. 23. febrúar sl., um ofangreint frumvarp á þingskjal 895.

I. Almennt

Félagið hafði veitt umsögn um drög samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins að frumvarpinu í nóvember síðastliðnum og mælt eindregið gegn samþykkt þess, á þrennum forsendum. Í fyrsta lagi vegna þess að líklegt væri að sérfræðipækking og reynsla glataðist við flutninginn. Í öðru lagi vegna þess að í dag framkvæmdi Byggðastofnun pólitíska stefnu stjórnvalda um uppbyggingu í þágu byggðar og útbýtir fé skattgreiðenda til slíkra verkefna, en yrði með breytingunni líka eftirlitsstofnun sem ætti m.a. að koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því að vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á mörkuðum pósthjónustu. FA taldi að með breytingunni yrði til óæskileg togstreita á milli þessara hlutverka stofnunarinnar. Í þriðja lagi taldi FA misráðið að ætla að fela nýrri stofnun eftirlit með samkeppnisháttum í pósthjónustu og hefja þannig upp á nýtt vinnu við afmörkun valdsviðs Byggðastofnunar og Samkeppniseftirlitsins.

Það veldur FA vissulega vonbrigðum að ekkert mark skuli tekið á athugasemdum félagsins, að öðru leyti en því að nú segir í greinargerð framlagðs frumvarps að „eitt af hlutverkum ráðuneytisins og Byggðastofnunar vegna tilfærslunnar verður að vinna að því að skoða tækifæri til einföldunar á lagaumhverfi póstmála, þ.m.t. að skoða fýsileika þess að færa þann hluta póstmála sem varðar samkeppniseftirlit til Samkeppniseftirlitsins.“

FA leggur til að þetta frumvarp verði sett í salt og þessi vinna, þ.e. að skoða að færa eftirlit með samkeppni á pósthjónustu til Samkeppniseftirlitsins, klárðu áður en endurskoðað frumvarp verði lagt fram á Alþingi.

Verði það ekki niðurstaðan eru athugasemdir FA við frumvarpið efnislega þær sömu og við frumvarpsdrög samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, eins og rakið er hér á eftir.

II. Sérfræðipækking og reynsla glatast

Póst- og fjarskiptastofnun hefur starfað frá árinu 1997 eða í nærri 24 ár. Á þeim tíma hefur byggzt upp sérfræðipækking, reynsla, tengsl (til dæmis við erlendar stofnanir) og stofnanaminni sem skiptir miklu máli til að stofnunin geti sinnt eftirliti sínu með pósthjónuðum með skilvirkum hætti.

Færsla eftirlitsins á milli stofnana og landshluta er líkleg til að valda því að þessi verðmæti í rekstri stofnunarinnar glatist og byrja þurfi að byggja þau upp frá grunni. FA sér engin góð rök fyrir þeim æfingum. Mikilvægt er að eftirlit með samkeppni á póstmárkaði sé skilvirkt, ekki sízt í ljósi núverandi stöðu, þar sem ríkisstyrktur risi á brauðfótum, Íslandspóstur, drottinn enn yfir markaðnum og einkareknir keppnautar eiga oft en ekki undir högg að sækja.

III. Togstreita á milli hlutverka

Hlutverk Byggðastofnunar, samkvæmt lögum um stofnunina nr. 106/1999, er að „efla byggð og atvinnulíf með sérstakri áherslu á jöfnun tækifæra allra landsmanna til atvinnu og búsetu.“ Samkvæmt lögunum á stofnunin að fjármagna verkefni og veita lán með það að markmið að treysta byggð, efla atvinnu og stuðla að nýsköpun í atvinnulífi. Byggðastofnun er ekki hlutlæg eftirlitsstofnun heldur stofnun sem framkvæmir pólitíska stefnu stjórnvalda um uppbyggingu í þágu byggðar og útbýtir fé skattgreiðenda til slíkra verkefna.

Með þeirri breytingu, sem lögð er til með frumvarpi þessu, yrði Byggðastofnun líka eftirlitsstofnun og hefði það hlutverk að stuðla að samkeppni og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því að vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á mörkuðum póstpjónustu.

Þessi tvö hlutverk fara ekki vel saman og gera má ráð fyrir að á milli þeirra yrði stöðug togstreita. Tökum sem dæmi að alþjónustuveitandi á sviði póstdreifingar vilji hagræða í rekstri sínum með fækkun afgreiðslustaða og stöðugilda úti um land til að draga úr taprekstri og þar með þörf á að skattgreiðendur leggi rekstrinum til fé. Ætti stofnunin, sem hefur beinlínis það hlutverk að verja fé skattgreiðenda til að byggja upp starfsemi og fjölga störfum úti um land, að leggja blessun sína yfir slík áform?

IV. Misráðnar breytingar á póstlögum og röksemdin sem hvarf

Í greinargerð með frumvarpsdrögum ráðuneytisins var vitnað til þess að við setningu nýrra póstlaga, sem tóku gildi í upphafi árs 2020, hefði Alþingi bætt inn í lögin ákvæði um að gjaldskrár fyrir alþjónustu pósts skuli vera þær sömu um allt land og þannig séu byggðasjónarmið orðin veigameiri þáttur í verkefnum stofnunarinnar tengdum póstmálum. Það vekur athygli FA að þessi röksemd er fallin út úr greinargerðinni.

Ástæðan er mögulega sú að umrætt lagaákvæði hefur valdið bæði núverandi alþjónustuveitanda, Íslandspósti, og núverandi eftirlitsstofnun, Póst- og fjarskiptastofnun, miklum hausverkjum. Það stangast að sumu leyti á við annað ákvæði póstlaganna, um að gjaldskrár alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna, að viðbættum hæfilegum hagnaði. Síðarnefnda lagaákvæðið er grundvallaratriði í íslenskri og evrópskri póstlöggefningu, til þess ætlað að hindra undirverðlagningu og skaðlega samkeppnishætti alþjónustuveitanda.

Það er nýmæli að gjaldskrá fyrir pakkadreifingu skuli vera sú sama um allt land og þegar Íslandspóstur stóð frammi fyrir því verkefni að birta slíka gjaldskrá um þarsíðustu áramót, var tekinn sá kostur að undirverðleggja þjónustuna svo nemur tugum prósentu á sumum dreifingarsvæðum, sem er augljóslega samkeppnishamlandi athæfi. Í fjölmiðlaviðtali viðurkenndi þáverandi forstjóri alþjónustuveitandans að um undirverðlagningu væri að ræða, en útskýrði þá ákvörðun þannig: „Það

var bara vegna þess að annars hefðum við þurft að hækka [verðið] svo mikið hérna í Reykjavík að þá hefðum við einfaldlega kippt rekstrargrundvellingum undan fyrirtækinu.”¹

Einkarekin flutningafyrirtæki hafa um árabil veitt Íslandspósti samkeppni í pakkaflutningum. Með nýju gjaldskránni fer verð Íslandspósts fyrir dreifingu á sumum leiðum og svæðum enn lengra undir verð einkarekinna keppinauta en áður. Niðurstaðan er í meira lagi sérkennileg byggðastefna; beinlínis er grafið undan rekstri einkafyrirtækja, sem hafa treyst sér til að halda úti neti pakkadreifingar til þéttbýlisstaða um allt land án ríkisstyrkja, með því að undirverðleggja þjónustu hins ríkisrekna póstfyrirtækis, sem svo biður um framlög frá skattgreiðendum upp á hundruð milljóna til að mæta tapinu, á þeim grundvelli að um kostnað vegna alþjónustu sé að ræða.

Póst- og fjarskiptastofnun kallaði í febrúar í fyrra eftir því að Íslandspóstur rökstyddi að gjaldskráin væri lögmæt með tilliti til hugsanlegrar undirverðlagningar og vísaði þar til lagaákvæðisins um raunkostnað. Niðurstaða þess rökstuðnings var aldrei birt. Ári síðar birti stofnunin 41 bls. ákvörðun um greiðslur til Póstsins vegna alþjónustu og tókst þar að komast hjá því að nefna þetta grundvallaratriði í póstlögjöfinni einu orði. Nokkrum dögum síðar lýsti samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið því yfir í skriflegu svari við fyrirspurn Morgunblaðsins, að lagaákvæðið um að gjaldskrár fyrir alþjónustu skuli byggja á raunkostnaði væri „ekki að öllu leyti virkt”.² Verður þetta að teljast með ósvífari tilraunum framkvæmdavaldsins til að taka fram fyrir hendur Alþingis og taka sér lagasetningarvald með því að víkja lagaákvæðum til hliðar að eigin geðþótta.

Ætla verður að samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra flytji frumvarp til breytingar á póstlögnum fremur en að láta þessa makalaus yfirlýsingu standa. Líklegast er að það frumvarp muni ganga út á að fella aftur út úr póstlögnum ákvæðið um eitt verð um allt land fyrir alþjónustu. Um leið er ein meginröksemdin fyrir þeirri breytingu, sem þetta frumvarp kveður á um, fallin dauð niður – enda horfin úr greinargerð þess.

V. Valdmörk gagnvart Samkeppniseftirlitinu

Skörun hefur verið á hlutverki Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins, eðli málsins samkvæmt. Það hefur stundum komið niður á eftirlitinu og flækt réttarstöðu fyrirtækja, sem hafa talið á sér brotið, að stofnanirnar hafa jafnvel vísað hvor á aðra og mál fallið niður á milli. Með tímanum hafa þó orðið til samskiptareglur og samstarf stofnananna slípað.

FA telur misráðið að ætla að fela nýrri stofnun eftirlit með samkeppnisháttum í póstgeiranum og hefja þannig upp á nýtt vinnu við afmörkun valdsviðs hvorrar stofnunar um sig. Gildir þá einu þótt í frumvarpinu sé kveðið á um að Byggðastofnun og Samkeppniseftirlitið skuli setja sameiginlegar leiðbeinandi reglur um meðferð og úrlausn mála sem geta bæði fallið innan marka laga um póstmál og samkeppnislaga.

¹ Jón Sigurðsson Nordal, 15. október 2010: „Tilvera Íslandspósts er umdeilanleg“. Sótt 3. nóvember 2020 á https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2020/10/15/tilvera_islandsposts_er_umdeilanleg/

² „Geta ekki svarað fyrir Íslandspóst – Ráðuneyti segir lagaákvæði óvirkt“, *Morgunblaðið* 4. marz 2021, bls. 36.

VI. Að lokum

Eins og ráða má af ofanrituðu telur Félag atvinnurekenda þá breytingu, sem lögð er til í frumvarpinu, hið mesta óráð og leggst eindregið gegn henni. Félagið ítrekar þá tillögu sína að mál þetta verði lagt til hliðar og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið klári vinnu við að „skoða fýsileika þess að færa þann hluta póstmála sem varðar samkeppniseftirlit til Samkeppniseftirlitsins“.

FA áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum málsins og er að sjálfsögðu reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA