

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
B.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Smiðju við Tjarnargötu
101 Reykjavík

SENT Á UMSAGNAGÁTT

Reykjavík, 22. október 2026

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Byggðastofnun, nr. 106/1999, 156. mál

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til ofangreinds þingmáls á þingskjali 157. Umsögn félagsins takmarkast við þann hluta frumvarpsins sem varðar eftirlit Byggðastofnunar með póstmarkaði.

FA gerir ekki athugasemdir við það markmið frumvarpsins að tryggja sjálfstæði eftirlitsaðila með póstmarkaði gagnvart pólitískum afskiptum til að bregðast við athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Slíkt sjálfstæði er mikilvægt til að tryggja hlutlægt og faglegt eftirlit, jafnræði fyrirtækja og heilbrigða samkeppni.

Félagið telur hins vegar að reynslan af eftirliti Byggðastofnunar með póstmarkaði gefi ríka ástæðu til að endurskoða fyrirkomulag þess í heild, fremur en að auka sjálfstæði stofnunarinnar án þess að taka á þeim alvarlegu annmörkum sem komið hafa í ljós í starfsemi hennar.

I. Fyrri viðvaranir FA

Þegar frumvarp um flutning eftirlits með póstmarkaði frá Póst- og fjarskiptastofnun til Byggðastofnunar var til umfjöllunar á Alþingi árið 2021 lagðist FA eindregið gegn þeirri breytingu. Félagið benti meðal annars á að hætta væri á að sérfræðipækking og reynsla glataðist við flutninginn. Jafnframt varaði FA við því að hlutverk Byggðastofnunar við framkvæmd byggðastefnu stjórnvalda gæti rekizt á hlutverk hennar sem hlutlægs eftirlitsaðila með samkeppni á póstmarkaði.

Byggðastofnun hefur samkvæmt lögum það hlutverk að efla byggð og atvinnulíf, meðal annars með fjárhagslegum stuðningi við atvinnustarfsemi á landsbyggðinni. Á sama tíma þarf eftirlitsaðili með póstmarkaði að geta tekið sjálfstæðar ákvarðanir sem kunna að fela í sér kröfur um hagræðingu í rekstri alþjónustuveitanda, jafnvel þótt slíkar ákvarðanir hafi áhrif á atvinnustarfsemi og þjónustu á landsbyggðinni. FA taldi þessa togstreitu óæskilega og lagði til að kannað yrði hvort færa ætti eftirlit með samkeppni á póstmarkaði til Samkeppniseftirlitsins.

Í greinargerð frumvarpsins frá 2021 var raunar boðað að ráðuneyti málaflokksins og Byggðastofnun myndu skoða tækifæri til einföldunar á lagaumhverfi póstmála, meðal annars fýsileika þess að færa þann hluta póstmála sem varðar samkeppniseftirlit til Samkeppniseftirlitsins. FA telur tímabært að sú athugun fari fram, hafi henni ekki þegar verið lokið, og að niðurstöður hennar liggi fyrir áður en frekari breytingar verða gerðar á stjórnsýslulegri stöðu pósteftirlitsins.

II. Reynslan af eftirliti Byggðastofnunar

Reynslan frá því að Byggðastofnun tók við eftirliti með póstmárkaði árið 2021 hefur að mati FA staðfest margar af þeim áhyggjum sem félagið lýsti við lagasetninguna. Félagið getur ekki með nokkru móti tekið undir þá fullyrðingu innviðaráðuneytisins í greinargerð frumvarpsins að ekki verði „annað séð en að stofnunin hafi sinnt sínum skyldum með ágætum frá því að hún tók við póstmálefnum.“ FA hefur ítrekað gert athugasemdir við framkvæmd eftirlitsins, meðal annars í erindi til Byggðastofnunar 7. ágúst 2024 og ýtarlegu erindi til innviðaráðuneytisins 28. marz 2025. Félagið og félagsmenn þess sem starfa á póstmárkaði hafa átt fundi með innviðaráðherra og æðstu stjórn ráðuneytisins til að ræða margvíslegar umkvartanir vegna eftirlits stofnunarinnar. Þá hefur félagið gert stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis grein fyrir ýmsum þeim annmörkum sem félagið telur hafa verið á stjórnsýslu Byggðastofnunar og hvernig hún sinnir sínu lögbundna hlutverki. Fullyrðing um að skyldunum hafi verið sinnt „með ágætum“ kemur í því ljósi spáskt fyrir sjónir.

Athugasemdir félagsins hafa einkum lotið að eftirliti með gjaldskrám Íslandspósts, útreikningi fjárframlaga úr ríkissjóði vegna alþjónustuskyldu, samráði við Samkeppniseftirlitið og því hvort ákvarðanir stofnunarinnar byggist á fullnægjandi rannsókn og málefnalegum forsendum.

II.1. Gjaldskráreftirlit

Samkvæmt 17. gr. laga um póstpjónustu nr. 98/2019 skulu gjaldskrár fyrir alþjónustu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Jafnframt skulu gjöld vera viðráðanleg fyrir notendur. FA hefur bent á að verulegt tap hafi verið af starfsemi Íslandspósts innan alþjónustu, án þess að Byggðastofnun hafi að mati félagsins gripið til fullnægjandi aðgerða til að tryggja að gjaldskrár uppfylli skilyrði laganna.

Í erindi FA til innviðaráðuneytisins 28. marz 2025 var meðal annars gerð athugasemd við að eftirlitsstofnunin hefði í reynd látið alþjónustuveitandanum eftir að ákveða verðlagningu þjónustunnar án þess að fram færi sjálfstætt og fullnægjandi mat á kostnaðargrundvelli hennar.

FA telur sérstaklega varhugavert ef eftirlitsaðili gerir ekki sjálfstæðar kröfur um að gjaldskrár samræmist lögum, enda getur undirverðlagning ríkisfyrirtækis haft veruleg áhrif á samkeppnisstöðu einkarekinna keppnauta.

II.2. Fjárframlög vegna alþjónustuskyldu

FA hefur jafnframt gert alvarlegar athugasemdir við aðferðafræði Byggðastofnunar við útreikning fjárframlaga til Íslandspósts vegna alþjónustuskyldu.

Samkvæmt lögum um póstpjónustu ber að meta hreinan kostnað alþjónustuskyldu með hliðsjón af þeim mun sem er á rekstri alþjónustuveitanda með og án skyldunnar. FA hefur gagnrýnt að útreikningar Byggðastofnunar byggist að verulegu leyti á skiptingu landsins í virk og óvirk markaðssvæði, án þess að sýnt hafi verið fram á með fullnægjandi hætti hvaða kostnaður myndi raunverulega falla brott ef alþjónustuskyldan væri ekki fyrir hendi. Þá hefur félagið bent á hættuna á

að tap vegna verðlagningar á samkeppnismörkuðum sé í reynd bætt með fjárframlögum úr ríkissjóði.

Hér er um verulega hagsmuni að ræða, bæði fyrir skattgreiðendur og fyrirtæki sem keppa við Íslandspóst á póst- og dreifingarmarkaði. Framlag skattgreiðenda til Póstsins á þessu ári nemur hátt í 800 milljónum króna.

FA hefur sent Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) kvörtun vegna ólögmætrar ríkisaðstoðar til Íslandspósts. Kvörtunin lýtur meðal annars að útreikningi og framkvæmd greiðslna vegna alþjónustuskyldu og mögulegum áhrifum þeirra á samkeppni. Ekki liggur fyrir endanleg niðurstaða ESA um þau álitaefni sem kvörtunin varðar, en hún er væntanleg með vorinu.

Sú staðreynd að svo umfangsmikil ágreiningsefni hafi komið upp um framkvæmd eftirlitsins gefur að mati FA fullt tilefni til að kanna hvort eftirlitsstofnunin hafi nægilega sérfræðipækkingu og burði til að sinna hlutverki sínu.

II.3. Alvarlegir annmarkar á málsmeðferð staðfestir

Athugasemdir FA við eftirlit Byggðastofnunar byggjast ekki eingöngu á mati félagsins eða þeirra fyrirtækja sem eiga í samkeppni við Íslandspóst. Hinn 31. marz 2025 felldi úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála úr gildi ákvörðun Byggðastofnunar nr. 10/2024 um breytingar á skilmálum afsláttar Íslandspósts fyrir magnpóst. Ástæðan var að svo alvarlegir annmarkar voru á málsmeðferð Byggðastofnunar að fella varð ákvörðunina úr gildi. FA vakti athygli innviðaráðuneytisins á úrskurðinum með erindi 3. apríl 2025 og benti meðal annars á að stofnunin hefði ekki sinnt lögbundinni rannsóknarskyldu sinni með fullnægjandi hætti.

Þá hafði FA áður gert athugasemdir við að Byggðastofnun hefði ekki haft nauðsynlegt samráð við Samkeppniseftirlitið vegna ákvarðana sem gætu haft veruleg áhrif á samkeppni á póstmarkaði.

Úrskurðurinn er að mati FA sérstaklega alvarlegur í ljósi þess að eftirlit með gjaldskrármarkaðsráðandi fyrirtækis er eitt mikilvægasta verkefni pósteftirlitsins. Þegar eftirlitsstofnun sinnir ekki lögbundinni rannsóknarskyldu sinni með fullnægjandi hætti getur það haft víðtækar afleiðingar fyrir samkeppni, fyrirtæki og neytendur.

FA telur að þessi niðurstaða úrskurðarnefndarinnar ein og sér gefi tilefni til að fara rækilega yfir starfshætti og faglega getu Byggðastofnunar áður en gerðar verða breytingar sem auka sjálfstæði hennar gagnvart ráðherra og hinni pólitískt skipuðu stjórn stofnunarinnar.

III. Sjálfstæði verður að fylgja ábyrgð og fagleg geta

Í frumvarpinu er lagt til að Byggðastofnun verði sjálfstæð gagnvart stjórn og ráðherra við framkvæmd eftirlits með póstmálum og að þau málefni heyri ekki undir stjórn stofnunarinnar. FA gerir ekki athugasemdir við það markmið að eftirlit með póstmarkaði sé óháð pólitískum fyrirmælum. Hins vegar er mikilvægt að greina á milli formlegs sjálfstæðis eftirlitsstofnunar og getu hennar til að sinna lögbundnum verkefnum sínum.

Eftirlit með póstmárkaði er sérhæft verkefni sem krefst þekkingar á rekstrarhagfræði, kostnaðarskiptingu, samkeppnisrétti, reglum EES-samningsins um ríkisaðstoð og þeim sérstöku skyldum sem lagðar eru á alþjónustuveitanda. Ekki nægir að eftirlitsaðili sé sjálfstæður gagnvart ráðherra og stjórn ef hann hefur ekki nauðsynlega sérfræðiþekkingu, mannafla og fjárhagslegt bolmagn til að rannsaka flókin mál og taka sjálfstæðar, rökstuddar ákvarðanir.

Þá verður jafnframt að tryggja raunhæft aðhald með ákvörðunum eftirlitsstofnunarinnar. Í því sambandi vekur FA athygli á að fyrirtæki sem verða fyrir samkeppnislegum áhrifum af ákvörðunum um fjárframlög til Íslandspóst hafa ekki alltaf átt þess kost að fá slíkar ákvarðanir endurskoðaðar efnislega. Þannig var kæru FA vegna ákvörðunar um fjárframlög til Íslandspóst árið 2022, í nafni félagsmanna sem augljóslega áttu samkeppnislegra hagsmuna að gæta, vísað frá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála vegna meints skorts á kæruaðild.

Aukið sjálfstæði eftirlitsstofnunar verður að haldast í hendur við skýra ábyrgð, gegnsæi í ákvarðanatöku og raunhæfar leiðir til endurskoðunar ákvarðana sem hafa veruleg áhrif á samkeppni.

IV. Endurskoða þarf fyrirkomulag pósteftirlitsins

FA telur að í stað þess að einskorða breytingar á eftirliti með póstmárkaði við aukið stjórnsýslulegt sjálfstæði Byggðastofnunar eigi Alþingi að beina til stjórnvalda að þau láti fara fram heildstæða athugun á því hvernig eftirlitinu verði bezt fyrir komið. Í þeirri athugun verði meðal annars lagt mat á hvort rétt sé að eftirlitið verði áfram hjá Byggðastofnun eða hvort færa eigi það, að hluta eða öllu leyti, til annarrar stofnunar.

FA hefur áður bent á Samkeppniseftirlitið sem mögulegan kost, enda tengjast mörg mikilvægustu viðfangsefni pósteftirlitsins samkeppnisháttum markaðsráðandi fyrirtækis, kostnaðarskiptingu og áhrifum opinberra fjárframlaga á samkeppni. Skörun á starfssviði stofnananna hvað varðar eftirlit með samkeppni á póstmárkaði er umtalsverð. Við slíka athugun þyrfti jafnframt að meta hvernig tryggja megja nauðsynlega sérþekkingu á sérreglum pósthjónustu, fullnægjandi fjármögnun eftirlitsins og samræmi við þær kröfur sem EES-réttur gerir til sjálfstæðis eftirlitsaðila.

Þá telur FA eðlilegt að farið verði sérstaklega yfir reynsluna af eftirliti Byggðastofnunar frá árinu 2021, meðal annars í ljósi þeirra athugasemda sem markaðsaðilar hafa sett fram og niðurstöðu úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í marz 2025. Niðurstaða Eftirlitsstofnunar EFTA í framangreindu máli vegna kvörtunar FA kann einnig að vega þungt í slíkri athugun. Stofnunin hefur boðað að hennar sé að vænta í apríl næstkomandi.

V. Að lokum

Félag atvinnurekenda styður það markmið að eftirlit með póstmárkaði sé sjálfstætt, faglegt og óháð pólitískum afskiptum. Reynslan af eftirliti Byggðastofnunar undanfarin ár gefur hins vegar að mati félagsins ríka ástæðu til að endurskoða fyrirkomulag eftirlitsins í heild.

FA telur því ekki rétt að Alþingi samþykki þann hluta frumvarpsins sem varðar aukið sjálfstæði Byggðastofnunar við eftirlit með póstmárkaði óbreyttan, án þess að jafnframt fari fram mat á því

hvort stofnunin sé réttur vettvangur fyrir eftirlitið og hvort tryggð sé nauðsynleg fagleg geta, ábyrgð og aðhald.

Í þessu sambandi minnir FA sérstaklega á að þegar eftirlit með póstmargaði var flutt til Byggðastofnunar árið 2021 boðaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, eins og það hét þá, í greinargerð frumvarpsins að skoðaður yrði fýsileiki þess að færa þann hluta póstmála sem varðar samkeppniseftirlit til Samkeppniseftirlitsins. FA hefur ekki séð þess merki að þeirri vinnu hafi verið lokið eða niðurstöður hennar kynntar.

Félagið telur eðlilegt að Alþingi kalli eftir upplýsingum frá ráðuneytinu um hvað hafi orðið af þessari fyrirhuguðu athugun. Hafi þessari athugun ekki verið lokið telur FA brýnt að ráðuneytið ljúki henni og kynni Alþingi niðurstöðurnar áður en frekari ákvarðanir verða teknar um fyrirkomulag pósteftirlitsins. Við þá athugun verði jafnframt tekið mið af reynslunni af eftirliti Byggðastofnunar undanfarin fimm ár.

Markmiðið hlýtur að vera að tryggja sjálfstætt, faglegt og skilvirkt eftirlit með póstmargaði, en ekki að festa núverandi fyrirkomulag í sessi án þess að fyrir liggi mat á því hvort það hafi reynzt vel.

FA áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum. Þá er félagið reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA