

## Beiðni um skýrslu

frá ríkisendurskoðanda um úttekt á framkvæmd og eftirliti  
með lögum um pósthjónustu, nr. 98/2019.

Frá Óla Birni Kárasyni, Ásmundi Friðrikssyni, Birgi Þórarinssyni,  
Berglindi Hörpu Svavarsdóttur, Bryndísi Haraldsdóttur, Diljá Mist Einarasdóttur,  
Hildi Sverrisdóttur, Jóni Gunnarssyni, Njáli Trausta Friðbertssyni,  
Teiti Birni Einarssyni og Vilhjálmi Árnasyni.

Með vísan til 17. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, er þess óskað að ríkisendurskoðandi geri úttekt á framkvæmd laga um pósthjónustu, nr. 98/2019, og taki saman skýrslu um verkefni eftirlitsaðila.

Í skýrslunni verði m.a. dregið fram hvernig Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) og síðar Byggðastofnun hafi tekist að uppfylla lögbundið hlutverk sitt og ákvæði laga um pósthjónustu. Þá verði einnig dregið fram hvort framlög til Íslandspóst vegna veitingar alþjónustu séu reiknuð út á réttan hátt og hvernig gjaldskrárbreytingum hafi verið háttáð í tengslum við sama verð um allt land frá 1. janúar 2020 til 31. október 2021. Í skýrslunni verði eftirtöldum spurningum m.a. svarað:

1. Hvers vegna bjó PFS til nýja aðferðafræði við útreikning á alþjónustuframlagi í stað þess að nota þekktu 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 pósthjónustu?
2. Hvers vegna fékk Íslandspóstur ohf. greitt alþjónustuframlag fyrir hjónustu frá 1. janúar 2020 sem veitt hefur verið umfram lágmarkskröfur lögum samkvæmt og er þannig hjónusta utan alþjónustu?
3. Stenst skipting pósthúsa í virk og óvirk markaðssvæði eftir fjölda húsa í pósthúsinu lögin og viðauka II við lögin til þess að ákvarða hverjir séu þeir notendur eða hópar notenda sem aðeins er hægt að þjóna með tapi eða með meiri kostnaði en eðlilegt getur talist í viðskiptum?
4. Hafa eftirlitsaðilar leitað leiða til að tryggja Íslandspósti viðeigandi hvatningu til að rækja alþjónustuskuldur á sem skilvirkastan hátt að því er kostnað varðar líkt og kveðið er á um í viðauka II við lögin? Með hvaða hætti hefur það verið gert?
5. Í hvaða aðgerðir réðust stjórn og stjórnendur Íslandspóst árið 2019 til þess að undirbúa gildistöku nýrra laga?
6. Hver tók ákvörðun um lækkun gjaldskrár fyrir pakkasendingar um land allt 1. janúar 2020 sem olli því að ríkið greiddi 126 millj. kr. vegna ársins 2020 og 134 millj. kr. vegna ársins 2021 í framlag vegna kvaðar um sömu gjaldskrá um land allt?
7. Hvers vegna skilar Íslandspóstur ohf. tapi árin 2020–2022 af hjónustu sem fellur undir alþjónustu þegar gjaldskrá á lögum samkvæmt að vera samkvæmt raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði og eftirlitsaðili hefur ekki stöðvað gjaldskrárhækkunar Íslandspóst á þeim grundvelli að gjaldskrá sé ekki viðráðanleg?

8. Hver tók þá ákvörðun að Íslandspóstur skyldi breyta í svæðisskipta gjaldskrá fyrir pakka á ný 1. nóvember 2021 en ekki fyrir eins og PFS hafði beint til félagsins?
9. Var Íslandspósti ohf. lofað greiðslu frá ríkinu fyrir að biða með að breyta gjaldskrá til 1. nóvember 2021 vegna taps félagsins á því tímabili, sem fékkst svo ekki bætt samkvæmt ákvörðun Bygðastofnunar sem komst að því að félagið hefði getað lækkað gjaldskrá fyrir?

#### Greinargerð.

Lög um pósthjónustu, nr. 98/2019, tóku gildi 1. janúar 2020 en frumvarp þess efnis var fyrst lagt fram ásamt ítarlegri greinargerð árið 2018. Frumvarpið átti sér langan aðdraganda en tildrög þess má rekja til breytinga á reglum Evrópusambandsins á sviði pósthjónustu sem m.a. lúta að því að opna póstmarkaðinn fyrir samkeppni með því að afnema einkarétt ríkja á sviði pósthjónustu.

Með lögum um pósthjónustu, nr. 98/2019, var gerð lagabreyting í samræmi við þriðju pósttilskipun Evrópusambandsins á sviði pósthjónustu sem m.a. laut að því að opna póstmarkaðinn fyrir samkeppni með því að afnema einkarétt ríkja á sviði pósthjónustu. Í frumvarpinu var lagt til að einkaréttur ríkisins á pósthjónustu yrði afnuminn þrátt fyrir að þriðja pósttilskipunin hefði ekki verið tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Þá væri alþjónusta tryggð í pósti, þess getið hvernig hún yrði skilgreind og veitt og hvernig skyldi fara með kostnað við alþjónustu ef hún yrði ekki leyst af hendi á markaðslegum forsendum. Nú eru tæplega fjögur ár liðin frá gildistöku laganna og ljóst að markmiðum þeirra um hagkvæmni og aukna samkeppni hefur ekki verið náð. Samkeppnisaðilar Íslandspósts ohf. hafa kvartað mikið undan fyrirtækinu sem og vaneftirliti af hálfu eftirlitsaðila.

Að mati flutningsmanna er því rétt að í ljósi framangreindra upplýsinga verði framkvæmd laganna og eftirlit með þeim tekið út af ríkisendurskoðanda og greint hvort markmiðum laganna hafi verið náð. Í skýrslunni verði a.m.k. fyrrgreindum spurningum svarað og fylgir hér á eftir nánari útskýring á því hvers vegna flutningsmenn telja að nauðsynlegt sé að svara þeim:

#### Nánar um útreikning á alþjónustuframlagi (1.–4. spurning).

Í greinargerð með frumvarpi til laga um pósthjónustu (þskj. 293, 270. mál á 149. lögjafarþingi) er í kafla 5 um samráð fjallað um gagnrýni Íslandspósts á aðferðafræði við að reikna út fjármögnun alþjónustu. Um gagnrýnina segir í greinargerðinni: „Ríkið hefur litlar forsendur til að ákveða með viðunandi nákvæmni endurgjald fyrir fram og því þarf að meta það eftir á miðað við aðferðir sem viðurkenndar eru og notaðar eru annars staðar í Evrópu. Erfitt er að sjá að notast eigi við aðrar aðferðir við að reikna út mögulega alþjónustubyrði en þær sem tilskipun Evrópusambandsins tiltekur og stuðst hefur verið við annars staðar í Evrópu. *Copenhagen Economics* (CE) notast við sömu aðferðafræði. Þá bendir Íslandspóstur ohf. ekki á neinar aðrar aðferðir. [...] Verið er að setja sömu reglur og gilda erlendis.“

CE gerði úttekt á mögulegri alþjónustubyrði fyrir Íslandspóst ohf. árið 2018 og kynnti þá þessa aðferðafræði fyrir félaginu og eftirlitsaðilanum. Aðferðafræðin byggist á því að skilgreina sviðsmynd fyrir alþjónustuveitandann þar sem honum ber ekki skylda til þess að veita alþjónustu heldur stjórnar sjálfur þjónustuframboði og verði (e. counterfactual scenario). Sú sviðsmynd er borin saman við raunveruleikann þar sem alþjónustuveitandi er skyldugur til að veita alþjónustu (e. actual scenario) og mismunurinn á rekstrarniðurstöðu, að frádregnum ávinningi af því að vera alþjónustuveitandi, er hreinn kostnaður alþjónustunnar. Í kjölfarið þarf að meta hvort hreini kostnaðurinn sé byrði. Það er því ekki nóg að kostnaður sé hærri

en tekjur af því að veita þjónustuna, það þarf einnig að sýna fram á að byrði sé til staðar af alþjónustuskuldunni. Því hefur verið velt upp hvort eftirlitsaðilar hafi veitt Íslandspósti ohf. alþjónustuframlag án þess að meta rétt hvort byrði sé til staðar. Í töflu 6 í skýrslu CE eru settar fram spurningar til þess að meta hvort ákveðnir þjónustubættir eigi að vera hluti af útreikningi á hreinum kostnaði. Markmiðið með spurningunum er að meta hvort Íslandspóstur (að hluta eða að fullu) myndi sinna viðkomandi þjónustubætti hvort sem alþjónustuskylða væri lögð á fyrirtækið eða ekki. Ef svarið er að Íslandspóstur myndi líklega sinna þjónustubættinum án alþjónustuskyldu á sá þjónustubáttur ekki að vera með í útreikningum á hreinum kostnaði. Spurningarnar eru fimm en athyglinni verður beint að fyrstu tveimur spurningunum við samanburð við íslensku aðferðafræðina. Spurningarnar tvær og svörin við þeim eru eftirfarandi:

1. Byður Íslandspóstur sjálfviljugur meiri þjónustu en lágmarkskröfur alþjónustu kveða á um? Ef Íslandspóstur veitir meiri þjónustu en lágmark kveður á um er alþjónustan ekki takmarkandi og ætti ekki að vera hluti af útreikningi á hreinum kostnaði.
2. Veita samkeppnisaðilar meiri þjónustu en lágmarkskröfur kveða á um að Íslandspóstur eigi að veita? Ef samkeppnisaðilar veita meiri þjónustu en krafist er af Íslandspósti er lágmarkið varla takmarkandi og ætti ekki að vera hluti af útreikningi á hreinum kostnaði þar sem markaðsaðilar veita þjónustuna án niðurgreiðslu.

Í stuttu máli á ekki að taka þjónustubætti með í útreikninginn ef fyrirtækið sjálf eða önnur fyrirtæki veita sömu eða sambærilega þjónustu á markaðsforsendum. Þetta rímar við leiðbeiningar sem er að finna í viðauka II. Þar stendur m.a.: „Vandlega skal hugað að því að meta rétt kostnað sem alþjónustuveitandi hefði kosið að komast hjá hefði ekki verið um neinar alþjónustuskuldu að ræða.“

Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) útnefndi Íslandspóst ohf. sem alþjónustuveitanda á sviði pósthjónustu um land allt með ákvörðun sinni nr. 13/2020 í desember 2020. Ári áður hafði PFS tekið bráðabirgðaákvörðun um að Íslandspóstur skyldi veita alþjónustu um land allt. Í útnefningunni er fjallað um ýmsa þætti og m.a. fjölda dreifingardaga. Þar kemur fram að í reglugerð nr. 400/2020 um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu sé opnað á þann möguleika að fjöldi útbuðardaga verði einn dagur í viku ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindra hagkvæma dreifingu. Jafnframt segir í 40. efnisgr.: „Í öllum tilvikum er gert ráð fyrir því að lágmarksþjónusta innan alþjónustu sé 2 virkir dagar í viku. Öll þjónusta fyrir ofan þessa skilgreindu lágmarksþjónustu er því þjónusta utan alþjónustu og ber því að líta á hana sem þjónustu sem almennt er veitt á markaðsforsendum.“

Þar með virðist PFS staðfesta sambærilega aðferðafræði og CE notar með fyrrgreindum spurningum nr. 1 og 2. Ef verið er að veita meiri þjónustu en lágmark kveður á um ber að líta á það sem þjónustu sem almennt er veitt á markaðsforsendum.

Í kafla 3.7.2 í útnefningunni fjallar PFS um greiðslutilhögun á framlagi vegna alþjónustu og bendir á að ríkið geti alltaf farið í tiltekna mótvægisáðgerðir til að lækka kostnað sinn af alþjónustu: „PFS vill þó benda hér á að stjórnvöld geta ávallt farið í tiltekna mótvægisáðgerðir til að minnka kostnað ríkisins af alþjónustu, ef þau svo kjósa.“

Í mótvægisáðgerðunum sem PFS bendir á er sérstaklega fjallað um tíðni dreifingar, en fram hefur komið að alþjónusta kveði á um að dreifa skuli tvo daga vikunnar og með reglugerð er hægt að sækja um dreifingu einu sinni í viku. PFS hefur jafnframt bent á að öll þjónusta umfram lágmark sé þjónusta sem veitt sé á markaðsforsendum. Eftir þessu virðist þó ekki vera farið við útreikning á hreinum kostnaði og í kjölfarið fjárveitingu frá ríkinu vegna árána 2020, 2021 og 2022 hjá PFS og Bygðastofnun. Íslandspóstur ohf. dreifði bréfum og pökkum 2,5–5 daga vikunnar um land allt frá 1. janúar 2020 til 1. maí 2022. Þá hóf Íslands-

póstur að dreifa bréfum tvo daga vikunnar en eftir sitja pakkarnir sem víðast í þéttbýli er dreift fimm daga vikunnar. Slíkt þjónustustig er hærra en lágmark samkvæmt lögum. Samkvæmt viðauka II við lögin, aðferðafræði CE, leiðbeinandi reglum ESB um útreikning á hreinum kostnaði við alþjónustu og orðum eftirlitsaðilans er veiting pósthjónustu umfram lágmark ekki byrði og á því ekki að bæta úr ríkissjóði.

#### **Nánar um undirbúning Íslandspósts vegna lagabreytinga (5. og 6. spurning).**

Í frumvarpinu og greinargerðinni er skýrt að vilji löggjafans er að þjónustan sé veitt á sem hagkvæmastan máta fyrir íslenska ríkið. Lágmarksdreifing er sett í tvo daga vikunnar, m.a. með þeim rökum að dreifingin hafi ekki hamlandi áhrif á samkeppni og nýsköpun. Þá er sérstaklega vikið að því að Íslandspóstur ohf. hafi færi á að laga rekstur félagsins að þeim breytingum sem boðaðar eru.

Frumvarpið er samþykkt í júní 2019 og gefst viðeigandi aðilum því góður tími til undirbúnings, sem hefði mátt hefja fyrr. Í lögunum var einnig ákveðið að gjaldskrár innan alþjónustu eigi að vera þær sömu um land allt. Ákveðið var að færa gjaldskrá pakka á landsbyggðinni niður í sama verð og á höfuðborgarsvæðinu í stað þess að nota meðalverð til þess að uppfylla skilyrði 3. mgr. 17. gr. um að gjaldskrá taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Á stjórnarfundum í lok árs 2020 lögðu tveir stjórnarmenn fram bókun þar sem fram kemur að stjórn hafi ekki fjallað um gjaldskrárbreytinguna og að þeir teldu gjaldskrána raska samkeppni og ekki standa undir kostnaði.

#### **Nánar um tap af alþjónustu þegar lög kveða á um að hún skuli standa undir sér (7. spurning).**

Það er ljóst að gjaldskrár sem taka mið af raunkostnaði skila ekki tapi. Þó að fjárframlög vegna alþjónustu séu ekki eingöngu til að bæta tap, heldur mismun í rekstrarafkomu, þá má á einfaldan hátt álykta af ársreikningum og ákvörðunum um alþjónustuframlag að tap er af starfseminni. Vakna hér margar spurningar um framkvæmd eftirlits sem nauðsynlegt er að sé virkt samkvæmt greinargerð með frumvarpi laganna. Eftirlitsaðilar hafa hingað til ekki skilgreint viðráðanlegt verð á Íslandi og ekki stöðvað Íslandspóst í gjaldskrárhækkunum sínum, líkt og þekkist sums staðar í Evrópu. Alþjónustuveitanda ber að láta gjaldskrá fylgja raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði en eftirlitsaðilinn sker úr um hvort verð sé viðráðanlegt. Sé það mat eftirlitsaðila að sú gjaldskrá sem alþjónustuveitandi leggur til að verði sett sé ekki viðráðanleg er komin fram alþjónustukvöð á hendur alþjónustuveitanda um að verð þjónustunnar skuli vera undir raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Í slíkum tilfellum væri eðlilegt að greiða alþjónustuveitanda vegna þeirrar kvaðar sem ríkið setur á fyrirtækið um lægri gjaldskrá en yrði sett á viðskiptalegum forsendum. Í kafla 3.1 í ákvörðun Byggðastofnunar nr. Á-2/2023 má álykta að Íslandspóstur geri ráð fyrir alþjónustuframlagi við setningu gjaldskrár. Samkeppni nær ekki að brjótast fram ef alþjónustuveitandi getur ákveðið að gjaldskrá sín verði lægri en raunkostnaður og gert ráð fyrir því að ríkið borgi mismun á gjaldskrá og raunkostnaði. PFS fjallaði um mögulegt verðþak, ef verð skyldi verða óviðráðanlegt, í kafla 4.3 í ákvörðun sinni nr. 13/2020 þar sem Íslandspóstur var útnefndur alþjónustuveitandi.

PFS varpaði fram spurningum í samræmi við þessa umfjöllun og bærust athugasemdir frá Íslandspósti um málefnið. Í kafla 4.4 í ákvörðun nr. 13/2020 eru athugasemdir Íslandspósts vegna þessa birtar og þar telur Íslandspóstur að erfitt geti reynst fyrir aðila í frjálsri samkeppni að veita samkeppnishæft verð, hafi verði eins keppinautar verið haldið niðri með verðþaki. PFS bendir á í ákvörðun nr. 13/2020 að það sé alþjónustuveitandinn sjálfur sem

beri ábyrgð á því að gjöld vegna alþjónustu séu í samræmi við raunkostnað á hverjum tíma. Það er hins vegar hlutverk eftirlitsaðilans að hafa eftirlit með pósthjónustu og stuðla að því að markmið laga um pósthjónustu náist, m.a. um að verð sé viðráðanlegt fyrir notendur. Taprekstur innan alþjónustu gefur sterklega til kynna að gjaldskrár miði ekki við meginregluna um raunkostnað að viðbættum hæfilegum hagnaði.

**Nánar um töf á gjaldskrárbreytingum um mitt ár 2021 (8. og 9. spurning).**

Í ákvörðun PFS nr. 10/2021 kemur fram að óeðlilegt sé ef Íslandspóstur myndi nýta sér allan þann frest sem Alþingi kvað á um til þess að breyta gjaldskrá vegna pakka úr sama verði um land allt í svæðisskipta gjaldskrá á ný. Beinir stofnunin því til Íslandspósts að félagið endurskoði gjaldskrá fyrir pakka innan alþjónustu svo fljótt sem verða má og bíði ekki til 1. nóvember 2021, eins og heimilt er. Horfir þá stofnunin bæði til kostnaðar ríkisins af umræddri kvöð, sem og til þeirra afleiðinga sem kvöðin hefur haft og m.a. vísað er til í nefndaráriti þingsins. Mikilvægt er að varpa ljósi á það hver tók umrædda ákvörðun en það var mat Bygðastofnunar í ákvörðun Á-1/2022 (63. efnisgr.) að Íslandspóstur hefði getað breytt gjaldskrá sinni fyrir pakka innan alþjónustu frá og með 1. september 2021.