

## Tillaga til þingsályktunar

### um framkvæmd markaðskönnunar og undirbúning útboðs á póstmarkaði.

Flm.: Bryndís Haraldsdóttir, Diljá Mist Einarsdóttir, Hildur Sverrisdóttir,  
Jón Gunnarsson, Óli Björn Kárason, Njáll Trausti Friðbertsson, Vilhjálmur Árnason.

Alþingi ályktar að fela innviðaráðherra að láta gera markaðskönnun þar sem metið verði hvort nauðsynlegt sé að tryggja alþjónustu með samningi, útnefningu eða útboði skv. 3. mgr. 11. gr. laga nr. 98/2019, um pósthjónustu, og hefja í kjölfarið undirbúning útboðs á þeim þjónustubáttum eða landsvæðum þar sem lágmarkspjónusta er ekki veitt á markaðsforsendum.

#### Greinargerð.

Flutningsmenn telja nauðsynlegt að ráðherra láti gera markaðskönnun til þess að yfirsýn fáist yfir hvaða þáttum alþjónustu (lágmarkspósthjónustu) er verið að sinna á viðskiptalegum forsendum. Jafnframt þarf að greina hvort önnur fyrirtæki en Íslandspóstur ohf. myndu veita lágmarkspósthjónustu á þeim fáu stöðum þar sem samkeppni er ekki til staðar ef þau þyrftu ekki að keppa við niðurgreiddan rekstur. Markmiðið væri að greina hvort hægt sé að leysa alþjónustuskuldur Íslands með öðrum hætti en útnefningu Íslandspósts sem alþjónustuveitanda til ársins 2030, t.d. með útboði ef þörf er á. Brýnt er að ljúka vinnunni áður en alþjónustuframlag er veitt vegna ársins 2023. Í kjölfar útboðs er mikilvægt að ráðist verði í sölu á Íslandspósti ohf.

Með frumvarpi til laga um pósthjónustu, nr. 98/2019, sem lagt var fram á 149. löggjafarþingi (þskj. 1941, 270. mál), var gerð lagabreyting í samræmi við þriðju póstillskipun Evrópusambandsins á sviði pósthjónustu sem m.a. laut að því að opna póstmarkaðinn fyrir samkeppni með því að afnema einkarétt ríkja á sviði pósthjónustu. Með frumvarpinu var lagt til að einkaréttur ríkisins á pósthjónustu yrði afdnuminn þrátt fyrir að þriðja póstillskipunin hefði ekki verið tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Einnig yrði alþjónusta tryggð, 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 markmið þeirra um hagkvæmni og aukna samkeppni hafa ekki náðst. Keppinautar Íslandspósts ohf. hafa kvartað mikið undan fyrirtækinu sem og bágu eftirliti af hálfu eftirlitsaðila. Telja þeir að verið sé að veita framlag vegna alþjónustu þar sem virk samkeppni sé til staðar og því ekki keppt á jafnræðisgrundvelli.

Í 5. kafla greinargerðar með frumvarpi til laga um pósthjónustu er minnst á markaðskönnun. Í kaflanum stendur m.a.:

„Ráðuneytið bendir á að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að hægt verði að framkvæma markaðskönnun þegar fram líða stundir en með henni verða metin:

- þörf á pósthjónustu,
- tegund þjónustu,
- hvar nauðsynlegt er að grípa inn í.

Fyrst eftir að lögin taka gildi kann að vera ótímabært að framkvæma markaðskönnun og því nauðsynlegt að sjá hvernig næstu missiri og ár þróast. 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. Rétt að benda á að ákvæði frumvarpsins um útreikning á kostnaði sem fellur til vegna alþjónustubyrði uppfylla leiðbeinandi reglur OECD, þ.e. eru fyrir fram skilgreindar og gagnsæjar. Verið er að setja sömu reglur og gilda erlendis. Enn fremur vill ráðuneytið benda á að nú sé horfið af braut einkaréttar og því nauðsynlegt að eftirlit sé virkt. Það er mat ráðuneytisins að frumvarpið dragi ekki úr frelsi og samkeppni á póstmarkaði.“

Nú eru liðin tæplega fjögur ár frá því að lögin tóku gildi og hefur mikið gengið á á póstmarkaði síðan. Útlit er fyrir að ekki hafi verið stuðst við sömu reglur hér og erlendis við útreikning á alþjónustuframlagi. Þannig hafi framlag verið veitt vegna þjónustu sem veitt er á markaðsforsendum af samkeppnisaðilum. Ljóst er að ekkert fyrirtæki veitir Íslandspósti samkeppni í öllum þáttum pósthjónustu en ekki er hægt að útiloka að slíkt gæti gerst ef Íslandspóstur nyti ekki niðurgreiðslu.

Í raun má skipta pósthjónustu í sex þjónustubætti:

1. Móttaka og vinnsla.
2. Flutningur póstsendinga til og frá „móttöku- og vinnslustöð“.
3. Rekstur afgreiðslustaða.
4. Afhending bréfa.
5. Afhending pakka.
6. Samskipti við notendur.

Af stuttri yfirferð yfir sambærilega þjónustu ýmissa fyrirtækja að dæma er ljóst að líklega er samkeppni í einhverri mynd í öllum þáttum pósthjónustu á Íslandi. Stór hluti þeirrar þjónustu er veittur á stöðum sem þáverandi Póst- og fjarskiptastofnun skilgreindi sem óvirk markaðssvæði þar sem alþjónustuveitandi getur sótt um framlag frá ríkinu vegna þjónustu ef um tap er að ræða. Póstdreifing er með þjónustu sex daga vikunnar í 44 af þeim 58 póstnúmerum í þéttbýli sem metin eru á óvirku markaðssvæði af hálfu eftirlitsaðila. Þjónustan er keimlík bréfadreifingu Íslandspósts en sú þjónusta er veitt tvo daga vikunnar. Í sömu póstnúmerum veita Samskip og Eimskip þjónustu tvo til fimm daga vikunnar, sem mætti kalla alþjónustu í þjónustubáttunum flutningur um landið og afhending pakka. Jafnframt reka þessi fyrirtæki móttöku- og vinnslustöð í Reykjavík, líkt og Íslandspóstur, en fjölmargar stöðvar í þeirra eigu eða samstarfsaðila þeirra er einnig að finna víða um landið. Í 56 af 58 póstnúmerum á óvirkum markaðssvæðum í þéttbýli eru reknir einhvers konar afgreiðslustaðir sem vel gætu rúmað hefðbundin störf afgreiðslustaða vegna alþjónustu. Við matið er byggt á afgreiðslustöðum samkeppnisaðila, svo sem Dropp og flutningafyrirtækja, samkvæmt heimasíðum þeirra, ásamt bensinstöðvum og matvöruverslunum, samkvæmt þjónustukorti Byggðastofnunar.

Það virðist alveg ljóst að hægt er að ná fram stærðarhagkvæmni við veitingu lágmarks-pósthjónustu með útvistun verkefna Íslandspósts ohf. til sambærilegra aðila sem sérhæfa sig í mismunandi þáttum pósthjónustu víða um landið. Það er ekki löglegt að niðurgreiða pósthjónustu sem veitt er á venjulegum viðskiptagrundvelli. Það leiðir t.d. af B-hluta viðauka II með lögum um pósthjónustu þar sem stendur:

„Endurheimt eða fjármögnun hreins kostnaðar við alþjónustuskyldu getur krafist þess að viðsömdum eða tilnefndum veitendum alþjónustu sé bæt看tur kostnaður við þjónustu sem þeir veita en er ekki veitt á venjulegum viðskiptagrundvelli. Þar sem slíkar bæt看tur fela í sér tilfærslu fjár skal tryggja að þær séu gerðar þannig að þær séu hlutlægar, gagnsæjar, án mismununar og hlutfallsbundnar. Þetta hefur í för með sér að tilfærslurnar valda, að því marki sem það er unnt, minnstu mögulegu röskun á samkeppni og eftirspurn.“

Samkvæmt lögum þarf mögulega að bæta tilnefndum veitendum alþjónustu kostnað við þjónustu sem þeir veita en er ekki veitt á venjulegum viðskiptagrundvelli. Nú þegar hefur yfir milljarður verið greiddur Íslandspósti ohf. fyrir að veita þjónustu á venjulegum viðskiptagrundvelli og/eða þjónustu sem fyrirtækið veitir umfram lágmarkskröfur. Tilfærslurnar hafa valdið mikilli röskun á samkeppni og eftirspurn og orðið til þess að fyrirtæki sækja ekki frekar inn á markaðinn vegna niðurgreiddrar þjónustu ríkisins.