

Reykjavík, 4. nóvember 2020

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík
srn@srn.is

Efni: Umsögn SVP – Samtaka verslunar og þjónustu um drög að frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna póstmála (flutningur póstmála frá Póst- og fjarskiptastofnun til Byggðastofnunar).

Hinn 22. október síðastliðinn birti samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið drög að frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna póstmála á samráðsgátt stjórnsvalda, Ísland.is. Í umfjöllun um drögin á samráðsgáttinni kemur fram að tilgangur þeirra sé að mæla fyrir um lagabreytingar sem nauðsynlegar eru til að færa stjórnsýslu og eftirlit með póstpjónustu frá Póst- og fjarskiptastofnun til Byggðastofnunar. Jafnframt er tekið fram að drögin séu hluti af heildaryfirferð á lagaumhverfi Póst- og fjarskiptastofnunar. Þá segir:

Markmiðið er að Byggðastofnun hafi sömu heimildir og skyldur og PFS fyrir tilfærsluna og að áfram verði tryggð hagkvæm, skilvirk og áreiðanleg póstpjónustu um land allt og til og frá landinu.

Frumvarpsdrögin hafa verið tekin til umfjöllunar á vettvangi SVP og telja samtökin tilefni til að koma eftirfarandi athugasemdom og ábendingum á framfæri.

Fagleg þekking

Um þessar mundir er faglega þekkingu á eftirliti með póstmálum að finna innan Póst- og fjarskiptastofnunar. Reynsla póstrekenda af þeim störfum sem stofnunin hefur annast hefur í meginatriðum verið nokkuð góð. Þekkingin grundvallast ekki einvörðungu á yfirsýn yfir virkni og forsögu póstmála innanlands heldur einnig þekkingu á póstmálum á EES-svæðinu. Gildandi lög um póstpjónustu eru enda að miklu leyti grundvölluð á ákvæðum Evrópugerða á sviði póstmála. Þetta endurspeglast m.a. í markmiðsákvæðum 1. gr. laganna þar sem m.a. er kveðið á um að lögunum sé ætlað að efla samkeppni á markaði fyrir póstpjónustu.

Sú faglega þekking sem er til staðar innan Póst- og fjarskiptastofnunar er verðmæt. Um það virðist ráðuneytið vera meðvitað enda er tekið fram í lok inngangskafla greinargerðar frumvarpsins (bls. 8) að stofnaður hafi verið verkefnahópur með fulltrúum frá Póst- og fjarskiptastofnun og Byggðastofnun sem ætlað er að vinna að því að flutningur verkefnisins verði vandaður og að þess verði gætt að þekking og reynsla sem er innan Póst- og fjarskiptastofnunar muni áfram nýtast Byggðastofnun á meðan á tilfærslunni stendur.

Af framangreindu verða þær ályktanir dregnar að ekki standi til að þeir starfsmenn Póst- og fjarskiptastofnunar sem sinnt hafa eftirliti með póstmálum innan stofnunarinnar flytjist með verkefninu til Byggðastofnunar. Byggðastofnun mun því þurfa að byggja upp þekkingu á málaflokknum.

Sé litið er til þeirra verkefna sem Bygðastofnun annast um þessar mundir virðist harla ólíklegt að þar sé nú þegar að finna þekkingu sem komið getur að verulegu gagni í póstmálum. Því verður að gera ráð fyrir að nýir starfsmenn stofnunarinnar muni þurfa að takast á við póstmál. Ef tekið er mið af almennu framboði þekkingar vinnuafis á íslenskum vinnumarkaði er hætt við að starfsemi Bygðastofnunar á sviði póstmála muni hefjast á takmörkuðum þekkingargrunni.

Breyttar áherslur

Það leiðir af umfjöllun í greinargerð frumvarpsins að það er samið undir áhrifum byggðasjónarmiða. Þannig hefur Bygðastofnun komið að samningunni (bls. 8), fjallað eru breytingar sem voru gerðar á gjaldskrárákvæðum frumvarps þess sem varð að gildandi lögum á grundvelli byggðasjónarmiða (bls. 8) auk þess sem áform um samhæfingu byggðasjónarmiða og póstmála eru tíunduð sérstaklega (bls. 9). Í umfjöllun um verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar og mikilvægi póstpjónustu segir jafnframt:

Er það því mat ráðuneytisins að til framtíðar litið, sé það hlutverk ríkisins að tryggja að allir landsmenn njóti alþjónustu póstsins sem lýst er í lögum póstpjónustu. Tækifæri eru þó fyrir hendi um að einfalda hlutverk ríkisins í þessum málum, en mikilvægt er að gæta að byggðasjónarmiðum og jafnræði landsmanna við slíka einföldun.

Ekki er skýrt hvort umfjöllun í frumvarpsdrögunum er ætlað að réttlæta flutning póstmála til Bygðastofnunar eða hvort ætlunin er að byggðasjónarmið fái aukið vægi í málaflokksnum. Ef síðari skýringarkosturinn er hins vegar réttur kallar það á sérstaka umræðu.

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsdraganna tók Alþingi ákvörðun um að gjaldskrá fyrir alþjónustu skyldi vera sú sama um allt land. Á sama tíma stendur Íslandspóstur í samkeppni við aðra póstrekendur og vöruflytjendur sem ekki starfa á sambærilegum grunni. Þar með hefur möguleikum til sáttar um fyrirkomulag póstmála verið stefnt í hættu.

Rétt er að minna á að það er meðal markmiða laganna að efla samkeppni á markaði fyrir póstpjónustu. Ef svo háttar til að tilfærslu póstmála til Bygðastofnunar sé m.a. ætlað að tryggja byggðasjónarmiðum aukið vægi í ákvarðanatöku innan málaflokksins er hætt við að enn meira ósamræmi skapist þegar kemur að samkeppnisaðstæðum á póst- og flutningamarkaði.

Samkeppni

Gildandi lögum er ætlað að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri póstpjónustu um land allt og til og frá landinu, m.a. með því að tryggja notendum aðgang að alþjónustu eins og hún er skilgreind á hverjum tíma og með því að efla samkeppni á markaði fyrir póstpjónustu. Í ýmsu tilliti er í ákvæðum laganna að finna kröfur sem eiga að tryggja notendum aðgang að stöðugri og reglulegri póstpjónustu. Þar sem það er vel þekkt aðgerð í almennum rekstri að skera niður óarðbæra þjónustu gera lögin ráð fyrir því að fella meg þá kvöð á póstrekanda að hann annist alþjónustu. Þ.e. nokkurskonar lágmarkspjónustu sem styðst við sérstök viðmið. Í ljósi þessa fyrirkomulags reynir verulega á samkeppnisreglur á sviði póstmála. Algengt er að reyni á mörk alþjónustu og samkeppnisrekstrar í framkvæmd. Í því ljósi er þekking á samkeppnisreglum grundvallaratriði á sviði póstmála.

Í ljósi framangreinds ættu sjónarmið um mikilvægi faglegrar þekkingar, samlegð og bættu nýtingu þekkingar og hæfni að leiða til þess að eftirlit með póstmálum yrði fært til stofnunar þar sem er að finna góða þekkingu á samkeppnisreglum.

Ábendingar

Að framangreindu sögðu telja SVÞ tilefni til að koma nokkrum lagatæknilegum athugasemdum á framfæri.

4. tölul. efnisákvæða 2. mgr. 2. gr.

Í 4. tölul. efnisákvæða 2. mgr. 2. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um að það verði m.a. verkefni Byggðastofnunar að gæta með ýmsum hætti hagsmuna almennings. Í sérstökum athugasemdum við 2. gr. draganna er vísað til 3. gr. gildandi laga um Póst- og fjarskiptastofnun. Ef litið er til athugasemda við 3. gr. frumvarps þess er varð að síðastnefndum lögum byggist efni greinarinnar á 8. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2002/21/EB um sameiginlegan regluramma um rafræn fjarskiptanet og -þjónustu.

Þar sem tilskipun 2002/21/EB snýr að fjarskiptum má eðlilega velta því upp hversu vel ákvæði 4. tölul. efnisákvæða 2. mgr. 2. gr. frumvarpsdraganna eiga við á sviði póstmála. Fá SVÞ ekki betur séð en að taka þurfi ákvæðin til skoðunar með það fyrir augum að það liggi með skýrum hætti fyrir að þau endurspegli skyldur sem eðlilegt er að leggja á eftirlitsstofnun sem einvörðungu fer með póstmál.

A-liður 3. gr.

Í a-lið 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um umfang eftirlits með póstrekendum. Þar er m.a. kveðið á um að Byggðastofnun skuli:

[...] fylgjast með því að starfsemi þeirra sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur, skilyrði eða ákvarðanir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Í sérstökum athugasemdum við 4. gr. frumvarpsdraganna er vísað til 4. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun. Af lögskýringargögnum verður ráðið að sú grein hafi byggst á 4. gr. eldri laga, nr. 110/1999. Sú grein virðist hafa grundvallast á sjónarmiðum um þörf fyrir eftirlit með fjarskiptum.

Ætla verður að það væri skynsamlegt að taka efni a-liðar 3. gr. frumvarpsdraganna til skoðunar í ljósi þess að það er byggt á lagabókstaf sem er kominn nokkuð til ára sinna. Leggja þarf mat á að hvaða leyti efni þess endurspeglar hlutverk eftirlitsaðila á sviði póstmála.

1. málsl. 2. efnismálgreinar 4. gr.

Málsliðurinn er svohljóðandi:

Byggðastofnun skal leita álits viðkomandi póstrekanda á kvörtuninni og jafnframt freista þess að jafna ágreining aðila á skjótan hátt.

Í sérstökum athugasemdum við 4. gr. frumvarpsdraganna er ekki að finna neina skýringu á undirstrikuðu orðunum og því liggur ekki fyrir neinn mælikvarði sem unnt er að leggja til

grundvallar þegar lagt er mat á hve löngum tíma Byggðastofnun á að eyða í að jafna ágreining. Æskilegt væri að kveðið væri með skýrari hætti á um þann tíma sem eðlilegt er að stofnunin eyði í því skyni.

3. efnismálgrein b-liðar 5. gr.

Í efnismálgreininni segir:

Byggðastofnun getur í ákveðnum tilfellum gripið inn í deilur aðila að eigin frumkvæði til þess að ná markmiðum laga um pósthjónustu eða laga um Byggðastofnun.

Ekki verður betur séð en að framangreint ákvæði eigi rót sína að rekja til ákvæða gildandi laga um Póst- og fjarskiptastofnun, þ.e. 4. mgr. 9. gr. þeirra. Hafa verður í huga að ákvæði þeirra laga eru allt annars eðlis en ákvæði laga um Byggðastofnun.

Að mati SVP þarf að taka 3. efnismálgrein b-liðar 5. gr. til endurskoðunar með hliðsjón af framangreindu.

4. efnismálgrein b-liðar 5. gr.

Í efnismálgreininni er kveðið á um heimild Byggðastofnunar til að setja málsmeðferðarreglur um lausn deilumála milli póstrekenda.

Ljóst er að pósth- og fjarskiptastofnun hefur þegar sett málsmeðferðarreglur á grundvelli lokamálgreinar 9. gr. laga um stofnunina. Eðlilegt væri að slíkar reglur lægju fyrir á sviði póstmála. Því leggja SVP til að kveðið verði á um skyldu Byggðastofnunar til setningar slíkra reglna.

D-liður 5. gr.

Í d-lið 5. gr. frumvarpsdraganna segir:

Ákvarðanir Byggðastofnunar um pósthjónustu sem teknar eru samkvæmt lögum þessum sæta kæru til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Um meðferð kæru vegna ákvarðana Byggðastofnunar skulu gilda sömu málsmeðferðarreglur og kveðið er á um í 13. gr. laga um Fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

Af sérstökum athugasemdum við 5. gr. frumvarpsdraganna verður ráðið að ætlunin sé að Byggðastofnun geti í undantekningartilvikum, að fengnu samþykki ráðherra, borið úrskurð nefndarinnar undir dómstóla.

Þegar sjálfstæður úrskurðaraðili tekur ákvörðun felur það í sér að hann hefur í raun tekið málið yfir og tekið ákvörðun. Af því leiðir að aðkoma lægra setts stjórnvalds er ekki lengur til staðar. Í því samhengi er það í raun stílbrot að lægra sett stjórnvald eigi aðild að máli sem ekki snertir lengur ákvörðun sem það hefur tekið.

SVP leyfa sér að leggjast gegn því að Byggðastofnun verði fengin sérstakur réttur til að fara fram á ógildingu ákvörðunar sjálfstæðs úrskurðaraðila fyrir dómstólum.

7. efnismálgrein e-liðar 5. gr.

Í 2. efnismálgrein e-liðar 5. gr. er kveðið á um að Póstrekendum beri að greiða Byggðastofnun rekstrargjald sem nemur 0,4% af árlegri veltu. Til viðbótar er í 7. efnismálgrein kveðið á heimild stofnunarinnar til að gera póstrekkendum að greiða samkvæmt reikningi útlagðan kostnað vegna sérfræðivinnu o.fl. Sambærilega heimild er að finna í 11. mgr. 14. gr. gildandi laga um Póst- og fjarskiptastofnun.

Að mati SVÞ er hætt við að flutningur eftirlits með póstmálum til Byggðastofnunar og sá tími sem það mun taka fyrir stofnunina til að byggja upp þekkingu á málaflokknum skapi forsendur til þess að heimildinni til að krefjast greiðslu útlagðs kostnaðar verði beitt ríflega en samtökunum er ekki kunnugt um dæmi þess að heimildinni hafi verið beitt á sviði póstmála hingað til. Í þessu ljósi leggjast SVÞ gegn 7. efnismálgrein e-liðar 5. gr. frumvarpsdraganna.

Virðingarfyllst,

f.h. SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur