Frumvarp til laga

um póstþjónustu.

(Lagt fyrir Alþingi á 149. löggjafarþingi 2018–2019.)

I. kafli

Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri póstþjónustu um land allt, 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 póstþjónustu.

2. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um póstþjónustu sem felst í móttöku, söfnun, flokkun, flutningi og afhendingu á póstsendingum gegn greiðslu og um starfsemi sem þessu tengist.

3. gr.

Orðskýringar.

Merking orða í lögum þessum er sem hér segir:

1. *Afgreiðslustaðir:* Aðstaða, t.d. húsnæði, bifreiðar eða sjálfvirkir afgreiðslukassar, þar sem einstaklingar og lögaðilar geta fengið póstþjónustu.
2. *Almenn heimild:* Heimild til að veita póstþjónustu.
3. *Almenn póstsending:* Póstsending án einkvæms auðkennis.
4. *Alþjónusta:* Lágmarkspóstþjónusta sem landsmönnum skal standa til boða á jafnræðis­grundvelli, sbr. 9. gr.
5. *Alþjónustuveitandi:* Sá aðili sem hefur verið valinn til að sinna alþjónustu með þjónustusamningi, í kjölfar útboðs eða hefur verið útnefndur sem alþjónustuveitandi af Póst- og fjarskiptastofnun.
6. *Blindrasending:* Póstsending sem inniheldur einvörðungu upplýsingaefni fyrir blinda.
7. *Bréf:* Póstsending, allt að 2 kg, þar sem nafn og heimilisfang viðtakanda er skráð. *Bréfakassar:* Aðstaða, t.d. kassi eða lúga, sem móttakendur setja upp til viðtöku á póst­sendingum.
8. *Bréfakassasamstæða:* Tveir eða fleiri bréfakassar sem raðað er upp samhliða til móttöku á póstsendingum. Kassarnir geta verið staðsettir innanhúss, utanhúss eða á svæði sem tilgreint hefur verið af viðkomandi sveitarstjórn sem móttökustaður póstsendinga.
9. *Endastöðvagjöld:* Þóknun póstrekanda fyrir dreifingu póstsendinga frá útlöndum.
10. *Fjölpóstur:* Óáritaðar sendingar, oftast auglýsingapóstur.
11. *Fríblöð:* Dagblöð og vikublöð sem borin eru út til viðtakanda án þess að viðkomandi hafi óskað eftir því.
12. *Frímerki:* Tegund gjaldmerkis fyrir póstþjónustu sem er ávísun á ákveðna þjónustu.
13. *Gjaldmerki:* Merki sem er límt eða stimplað á póstsendingar eða fylgibréf þeirra sem tákn um að greitt hafi verið fyrir viðkomandi póstþjónustu. Gjaldmerki getur einnig verið rafrænn kóði.
14. *Hreinn kostnaður:* Kostnaður póstrekanda við að veita alþjónustu að frádregnum beinum tekjum af þjónustunni og þeim markaðsávinningi sem alþjónustuhafi hefur af því að veita alþjónustu.
15. *Markaðsávinningur:* Undir markaðsávinning falla m.a. æviferilsáhrif, alnánd, ímynd og vörumerki. Við mat á markaðsávinningi umsækjanda skal m.a. taka mið af framkvæmd innan Evrópska efnahagssvæðisins.
16. *Móttaka:* Móttaka og söfnun póstsendinga sem lagðar eru inn á afgreiðslustöðum.
17. *Notandi:* Einstaklingur eða lögpersóna sem nýtir sér póstþjónustu sem sendandi eða viðtakandi.
18. *Póstdreifikerfi:* Aðföng og kerfi sem póstrekandi notar til að koma póstsendingum til skila, svo sem flokkunarstöðvar, afgreiðslustaðir, flutningsleiðir, póstnúmer, pósthólf, póst- og bréfakassar, gagnagrunnar um heimilisföng, upplýsingar um breytingar á heimilisföngum, aðgangur að áframsendingarþjónustu og þjónusta í tengslum við endursendingu bréfa.
19. *Póstkassi:* Póstkassi sem ætlaður er fyrir söfnun póstsendinga.
20. *Póstnúmer:* Númer, eða kerfi númera, sem notuð eru fyrst og fremst til landfræðilegrar afmörkunar, til að staðsetja viðtakanda og auðvelda dreifingu.
21. *Póstrekandi:* Aðili sem veitir póstþjónustu sem alþjónustuveitandi eða samkvæmt almennri heimild.
22. *Póstsending:* Sending með eða án áritunar á umbúðir sem póstrekandi flytur hana í. Bréf upp að 2 kg og pakkar upp að 20 kg teljast til póstsendinga.
23. *Póstþjónusta:* Þjónusta sem nær til móttöku og söfnunar, flokkunar, flutnings og dreifingar á póstsendingum gegn greiðslu.

*Rafræn póstdreifing:* Póstþjónusta sem felur í sér póstsendingu sem hefur verið yfirfærð á rafrænt form og send notanda í gegnum rafrænt viðmót.

1. *Rekjanleg sending*: Skráð sending sem gerir sendanda eða móttakanda kleift að fylgjast með sendingunni frá póstsendingu og til afhendingar til móttakanda.
2. *Skráð sending*: Póstsending með einkvæmu auðkenni, án rekjanleika.
3. *Ósanngjörn byrði:* Þegar álagning alþjónustukvaða á fyrirtæki með almenna heimild um að veita tilteknum notendum eða notendahópum póstþjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki myndu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Ofangreint tap eða hinar óvenjulegu aðstæður verða að hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu.
4. *Útburður:* Starfsemi sem byrjar að jafnaði með sundurgreiningu pósts í póstmiðstöð og lýkur með afhendingu hans á tilgreindum ákvörðunarstað.
5. *Útnefnd fyrirtæki*: Fyrirtæki með almenna heimild sem hefur verið útnefnt til að sinna alþjóðlegum skuldbindingum Íslands samkvæmt alþjóðapóstsamningnum.

II. KAFLI

Yfirstjórn póstmála.

4. gr.

Stjórn póstmála.

Ráðherrafer með yfirstjórn póstmála.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara.

5. gr.

Póstsendingar innan fyrirtækis og félaga.

Póstsendingar innan fyrirtækis og félaga, þ.m.t. milli mismunandi starfsstöðva þess, falla ekki undir ákvæði laga þessara ef viðkomandi annast póstsendinguna.

III. KAFLI

Heimildir til að starfrækja póstþjónustu.

6. gr.

Almenn heimild.

Fyrirtæki þurfa almenna heimild til reksturs póstþjónustu. Heimild þessi nær til einstaklinga og lögaðila sem staðfestu hafa innan Evrópska efnahagssvæðisins og enn fremur í aðildarríkjum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.

Almenn heimild felur í sér réttindi til að starfrækja póstþjónustu samkvæmt ákvæðum þessara laga og samkvæmt reglum sem Póst- og fjarskiptastofnun setur.

7. gr.

Tilkynning um starfsemi.

Aðilar sem hyggjast starfrækja póstþjónustu samkvæmt almennri heimild skulu tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun um það eigi síðar en fjórum vikum áður en fyrirhugað er að veita þjónustuna og veita upplýsingar sem nauðsynlegar eru til skráningar á viðkomandi póstfyrirtæki og starfsemi þess. Tilkynna skal stofnuninni hverjir standa að starfseminni, eignarhlutfall þeirra, fjárhagsstöðu, hver sé fyrirhuguð þjónusta, þ.m.t. hvort fyrirtækið hyggist veita þjónustu sem skilgreind er sem alþjónusta, og til hvaða svæða þjónustan nær. Svæði skulu skilgreind eftir póstnúmerum.

Póst- og fjarskiptastofnun skal innan þriggja vikna tilkynna hlutaðeigandi aðila hvort skilyrði laga þessara séu uppfyllt. Veiti aðili póstþjónustu án þess að hafa tilkynnt það stofnuninni með tilgreindum fyrirvara er stofnuninni heimilt að stöðva starfsemina þangað til að úr hefur verið bætt.

Póstrekandi sem hyggst leggja niður starfsemi, að hluta til eða í heild, skal tilkynna stofnuninni það með þriggja mánaða fyrirvara en alþjónustuveitendur skulu tilkynna stofnuninni það með sex mánaða fyrirvara.

Póst- og fjarskiptastofnun skal halda skrá yfir póstrekendur.

8. gr.

Skilyrði almennrar heimildar.

Póst- og fjarskiptastofnun getur sett skilyrði fyrir veitingu almennrar heimildar skv. 6. gr. Skilyrðin skulu vera hlutlæg og skýr og jafnræðis gætt við veitingu heimilda. Skilyrði almennrar heimildar geta verið eitt eða fleiri, þ.m.t. að:

1. póstrekandi auðkenni sig sem póstrekandi á viðeigandi hátt,
2. birtir séu almennir viðskiptaskilmálar og gjaldskrá sem um þjónustuna gilda,
3. veittar verði nauðsynlegar upplýsingar vegna skráningar og eftirlits, þar á meðal töl­fræðilegar upplýsingar um starfsemi, þ.m.t. heildartölur um fjölda póstlagðra sendinga í mismunandi þjónustu- og þyngdarflokkum, tölur um afgreiðslumagn einstakra af­greiðslustaða, upplýsingar um dreifingu á mismunandi stöðum o.fl.,
4. uppfylltar séu þjónustu- og gæðakröfur,
5. öryggi sé tryggt, sem og vernd persónuupplýsinga og friðhelgi einkalífs,
6. tryggð sé neytendavernd á sviði póstþjónustu,
7. sett sé trygging fyrir greiðslu kostnaðar vegna skila á póstsendingum til viðtakenda ef til gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar póstrekanda kemur,
8. alþjóðasamningar á sviði póstmála sem stjórnvöld hafa gert séu virtir,
9. greitt sé leyfisgjald og rekstrargjald í samræmi við lög um Póst- og fjarskiptastofnun og lög um aukatekjur ríkissjóðs,
10. þjónustan sé veitt án mismununar og öllum notendum sem búa við sambærilegar aðstæður sé boðin sambærileg þjónusta.

Póst- og fjarskiptastofnun getur sett skilyrði til viðbótar ef nauðsynlegt þykir, þar á meðal skilyrði sem varða rekstraröryggi og samvirkni dreifikerfa. Slík skilyrði skal rökstyðja þegar þau eru sett.

Breyta má skilyrðum ef forsendur hafa breyst, svo sem vegna breyttra aðstæðna sam­kvæmt markaðskönnun eða vegna breytinga á lögum og reglum og þegar alþjóðasamningar gefa tilefni til slíks.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að afturkalla almenna heimild ef viðkomandi fyrirtæki verður gjaldþrota, leggur niður starfsemi eða brýtur alvarlega gegn skilmálum almennrar heimildar eða skyldum sínum sem alþjónustuveitandi. Í síðast talda tilfellinu skal viðkomandi aðila send skrifleg aðvörun og gefinn kostur á að bæta úr vanrækslu sinni áður en til afturköllunar kemur.

IV. KAFLI

Alþjónusta.

9. gr.

Val á þjónustuveitanda með skyldu til að veita alþjónustu.

Ráðherra ákveður hvort hann gerir samning við fyrirtæki, eitt eða fleiri, með almenna heimild um að sinna þeim skyldum sem kveðið er á um í 10. gr. Ráðherra getur einnig falið Póst- og fjarskiptastofnun að útnefna fyrirtæki til að sinna þjónustunni. Jafnframt getur ráðherra ákveðið að bjóða hana út.

Við val á þjónustuveitanda skal viðhafa opið, hlutlægt og gagnsætt ferli.

Póst- og fjarskiptastofnun skal framkvæma markaðskönnun þar sem metið er hvort nauðsynlegt sé að tryggja alþjónustu með opinberum inngripum.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um hvaða sjónarmið leggja skal til grundvallar við val á þjónustuveitanda.

10. gr.

Inntak alþjónustu.

Allir notendur á Íslandi skulu eiga rétt á alþjónustu sem uppfyllir ákveðnar gæðakröfur og er á viðráðanlegu verði.

Í alþjónustu felst a.m.k. eftirtalin þjónusta:

1. Aðgangur að afgreiðslustað og póstkössum.
2. Alþjónusta nær til bæði póstsendinga innanlands og á milli landa. Í henni felst póstþjónusta vegna bréfa allt að 2 kg, pakka allt að 2 kg innanlands en 20 kg á milli landa, blindrasendinga allt að 2 kg og skráðra póstsendinga
3. Dreifing póstsendinga innan alþjónustu skal að lágmarki vera einn dagur í viku til einstaklinga sem hafa fasta búsetu, sbr. lög um lögheimili. Á sama hátt skal bera út póst til lögaðila sem hafa fasta atvinnustarfsemi í viðkomandi húsnæði. Að jafnaði skal þó miða dreifingu innan alþjónustu við tvo daga í viku. Ráðherra mælir fyrir um skilyrði og viðmið þess að heimilt sé að færa dreifingu niður í einn dag.
4. Alþjónustuveitendur skulu tryggja að móttöku- og söfnunarstaðir fyrir póst sem falla undir alþjónustu séu tæmdir a.m.k. tvisvar í viku eða að losun sé í samræmi við fjölda dreifingardaga á viðkomandi svæði að teknu tilliti til eftirspurnar eftir þjónustu.

Fara skal eftir reglum Alþjóðapóstsambandsins um stærð og frágang þeirra póstsendinga sem falla undir alþjónustu.

Póst- og fjarskiptastofnun birtir árlega upplýsingar um alþjónustu og alþjónustuveitendur, þ.m.t. hvaða þjónusta fellur undir alþjónustu auk upplýsinga varðandi verð og gæði.

Ráðherra skal setja reglugerð um nánari útfærslu á þeirri þjónustu sem fellur undir alþjónustu, þar á meðal um gæði, þjónustusvæði, söfnun póstsendinga, skilyrði um fækkun dreifingardaga, tegundir þjónustu innan alþjónustu innanlands sem og milli landa, aðgengi að póstafgreiðslustöðum, notkun póstlúðurs og útgáfu frímerkja.

11. gr.

*Undantekningar frá alþjónustu.*

Sú þjónustuskylda sem felst í 10 gr. er aðeins virk ef móttakandi er með þekkt heimilisfang og ef bréfakassi/póstlúga er merkt í samræmi við þær reglur sem gilda á hverjum tíma eða samið hefur verið um annan móttökustað við þjónustuveitanda.

Þjónustuskylda samkvæmt 10. gr. tekur eingöngu til virkra daga (mánudags til föstudags). Skyldan getur einnig fallið niður tímabundið við sérstakar kringumstæður sem koma í veg fyrir að póstþjónusta sé veitt eða gera hana óhóflega kostnaðarsama.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um varanlegar undantekningar frá þjónustuskyldunni vegna sérstakra kringumstæðna eða landfræðilegra aðstæðna.

12. gr.

Umsóknir um fjárframlög vegna alþjónustu.

Ef póstrekandi sem gerður hefur verið þjónustusamningur við, sbr. 9. gr., telur að alþjónusta sem honum er skylt að veita hafi í för með sér hreinan kostnað getur hann sótt um til ráðuneytisins að honum verði með fjárframlögum tryggt sanngjarnt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Útreikningar þjónustuveitanda skulu taka mið af viðauka II við lög þessi. Jafnframt þarf umsækjandi að sýna fram á að hið útreiknaða tap, ef eitthvert er, hafi í för með ósanngjarna byrði fyrir fjárhag alþjónustuveitanda.

Ef fyrirtæki hefur verið útnefnt af Póst- og fjarskiptastofnun með skyldu til að veita alþjónustu gilda sömu reglur um útreikninga á alþjónustubyrði og í 1. mgr. að breyttu breytanda.

Heimilt er að gera nýja markaðskönnun ef talið er að forsendur hennar hafi breyst verulega frá því að gerður var þjónustusamningur um alþjónustu, eða fyrirtæki útnefnt með skyldu til að veita alþjónustu.

Kostnaður vegna alþjónustu greiðist úr ríkissjóði samkvæmt heimild í fjárlögum.

V. KAFLI

Nauðsynleg aðstaða.

13. gr.

Aðgangur að dreifikerfi og nauðsynlegri aðstöðu.

Ef nauðsynlegt þykir, til að vernda hagsmuni notenda eða fyrirtækja á markaði og til að koma á virkri samkeppni, getur Póst- og fjarskiptastofnun lagt aðgangskvaðir á póstrekendur sem eru skilgreindir sem alþjónustuveitendur. Við setningu slíkra aðgangskvaða skal gæta jafnræðis og gagnsæis. Aðgangur að eftirfarandi aðstöðu getur fallið hér undir:

1. Aðgangur að pósthólfum.
2. Aðgangur að póst- og bréfakössum.
3. Aðgangur að áframsendingarþjónustu.
4. Aðgangur að þjónustu í tengslum við endursendingu bréfa.

Íhlutun Póst- og fjarskiptastofnunar getur m.a. tekið til ákvörðunar um gjald fyrir aðgang, þ.m.t. ákvörðunar endurgjalds fyrir aðgang, sem og skilyrða fyrir aðgangi.

Við málsmeðferð Póst- og fjarskiptastofnunar skulu m.a. eftirfarandi sjónarmið lögð til grundvallar:

1. Sanngirni þeirra skilyrða sem tengjast viðkomandi aðgangsbeiðni.
2. Áhugi og þarfir notenda.
3. Þörf á að tryggja og viðhalda hagkvæmri þjónustu í tengslum við alþjónustu.
4. Aðrir möguleikar sem koma til greina varðandi hliðstæðan aðgang fyrir aðgangsbeið­anda.
5. Samkeppni á markaði fyrir póstþjónustu.
6. Möguleikar við að veita umræddan aðgang.
7. Fjárfesting sem alþjónustuveitandinn hefur lagt í.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um aðgang að nauðsynlegri aðstöðu og þjónustu og bókhaldslega aðgreiningu varðandi aðgang að nauðsynlegri aðstöðu.

14. gr.

Frímerki og gjaldmerki.

Póst- og fjarskiptastofnun veitir heimild til útgáfu frímerkja og annarra gjaldmerkja. Heimild til útgáfu frímerkja skal eingöngu veitt alþjónustuveitendum. Póst- og fjarskipta­stofnun er heimilt að kveða á um að alþjónustuveitandi skuli gefa út frímerki.

Öll íslensk frímerki skulu bera áletrunina „ÍSLAND“.

Um skipti á frímerkjum við erlend póstþjónustufyrirtæki skal fara eftir þeim reglum sem Alþjóðapóstsambandið (UPU) kann að setja.

Gjaldmerki önnur en frímerki skulu bera heiti viðkomandi póstrekanda eða númer sem Póst- og fjarskiptastofnun úthlutar honum.

15. gr.

Póstnúmeraskrá.

Póst- og fjarskiptastofnun ákvarðar landfræðileg mörk póstnúmera og heldur póstnúm­eraskrá. Breytingar á póstnúmeraskrá skulu ekki gerðar nema að höfðu samráði við Þjóðskrá Íslands.

VI. KAFLI

Viðskiptaskilmálar, gjaldskrár og bókhald alþjónustuveitanda.

16. gr.

Viðskiptaskilmálar.

Alþjónustuveitendur skulu birta opinberlega almenna viðskiptaskilmála og gjaldskrá sem um þjónustu þeirra gilda, þar á meðal varðandi aðgengi notenda og gæði þjónustu.

Telji Póst- og fjarskiptastofnun skilmála brjóta gegn lögum, reglugerðum, almennum heimildum eða skyldum alþjónustuveitanda skal stofnunin gera alþjónustuveitanda grein fyrir niðurstöðu sinni og gefa alþjónustuveitanda færi á að bæta úr ágöllum viðskipta­skilmála.

17. gr.

Gjaldskrá alþjónustu.

Gjöld fyrir alþjónustu skulu vera viðráðanleg fyrir notendur og þannig að þeir geti notfært sér þjónustuna.

Gjaldskrá fyrir bréf innan alþjónustu skal vera sú sama um allt land.

Gjaldskrár fyrir alþjónustu skulu taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrár skulu vera auðskiljanlegar og gæta skal jafnræðis og tryggja gagnsæi. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að krefjast þess að alþjónustu­veitandi geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár vegna þjónustu innan alþjónustu. Alþjónustuveitanda er heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir fyrirtæki sem afhenda mikið magn bréfa í einu eða fyrirtæki sem safna saman bréfum mismunandi viðskiptavina og af­henda alþjónustuveitanda til dreifingar. Slík gjaldskrá getur tekið til dreifingar um land allt sem og svæðisbundinnar dreifingar. Alþjónustuveitanda er heimilt að miða við ákveðið dreifingarhlutfall bréfa eftir landsvæðum við útreikninga á hinni sérstöku gjaldskrá.

Póst- og fjarskiptastofnun getur krafist þess að alþjónustuveitandi geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. Póst- og fjarskiptastofnun getur við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt, tekið mið af gjaldskrám á sam­bærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum póstrekanda.

Telji Póst- og fjarskiptastofnun gjaldskrá alþjónustu ekki uppfylla skilyrði þessarar greinar skal stofnunin gera kröfu um úrbætur.

Nánar skal kveðið á um bókhald og gjaldskrár í reglugerð, m.a. um einstaka vöruflokka á einstaklingsmarkaði sem falla undir kvöð um samræmda gjaldskrá, um aðferðir við eignamat, afskriftir, ávöxtunarkröfu og gerð kostnaðarlíkana.

18. gr.

Um breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu.

Breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu fyrir einstök bréf og böggla upp að 2 kg skal tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun með að lágmarki 30 daga fyrirvara áður en gjaldskrá tekur gildi. Breytingum á gjaldskrá skal fylgja fullnægjandi rökstuðningur fyrir þeim breyt­ingum sem gerðar eru á einingarverði í 50 g þyngdarflokki (lægsta þyngdarflokki).

Breytingar á gjaldskrá fyrir magnpóst, þ.m.t. breytingar á verði og skilmálum, skal tilkynna með að lágmarki 60 daga fyrirvara. Alþjónustuveitandi skal fyrir sömu tímamörk senda Póst- og fjarskiptastofnun fullnægjandi rökstuðning fyrir þeim breytingum sem gerðar eru.

Breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu ásamt rökstuðningi skal birta á vefsíðu Póst- og fjarskiptastofnunar.

*19. gr.*

Fyrirkomulag bókhalds alþjónustuveitanda.

Bókhald alþjónustuveitanda skal byggjast á hlutlægum reikningsskilareglum í samræmi við alþjóðlega reikningsskila staðla.

Alþjónustuveitandi skal í bókhaldi greina kostnað og tekjur fyrir sérhverja tegund þjónustu sem fellur undir alþjónustu og aðra þjónustu. Bókhaldsleg aðgreining er forsenda þess að alþjónustuveitandi geti sótt um fjárframlag vegna alþjónustuskyldna sem honum er skylt að veita og hann telur ósanngjarna byrði fyrir fjárhag sinn.

Ráðherra skal setja reglugerð um bókhald alþjónustuveitanda og sundurgreiningu tekna og kostnaðar á milli alþjónustu og annarrar þjónustu.

20. gr.

Upplýsingar um starfsemi og rekstur.

Alþjónustuveitandi skal veita Póst- og fjarskiptastofnun upplýsingar um rekstur sinn og fjárhag svo að stofnunin geti haft eftirlit með starfsemi alþjónustuveitanda, þ.m.t. að því er varðar fjárhagsstöðu með tilliti til hættu á rekstrarstöðvun. Póst- og fjarskiptastofnun eða löggiltum endurskoðanda í umboði stofnunarinnar skal hvenær sem er og án fyrirvara heim­ilaður aðgangur að bókhaldi alþjónustuveitanda í þeim tilgangi að sannreyna að aðgreining kostnaðar fari rétt fram og til að kanna hver sé kostnaður við alþjónustu.

Alþjónustuveitandi skal láta Póst- og fjarskiptastofnun í té upplýsingar um gæði alþjónustu, sbr. 21. gr. Póst- og fjarskiptastofnun skal vera heimilt að birta slíkar upplýsingar í úttekt sinni.

VII. KAFLI

Kröfur um þjónustu og gæði.

21. gr.

Gæðakröfur.

Í reglugerð um alþjónustu skalsetja kröfur um gæði útburðar bréfa í lægsta þyngdarflokki innan alþjónustu. Í reglugerðinni skal m.a. kveða á um hver skuli vera lengstur tími frá móttöku pósts til útburðar hans miðað við ákveðinn hundraðshluta, lág­marksafgreiðslutíma póstafgreiðslustaða, hversu oft póstkassi er tæmdur, hámarkstíma frá því að póstur berst til landsins þangað til hann er borinn út og hámarkstíma frá móttöku pósts til útlanda þangað til hann er afhentur flutningsaðila.

Gæðakröfur vegna bréfa í lægsta þyngdarflokki innan alþjónustu milli landa innan Evrópska efnahagssvæðisins skulu vera í samræmi við ákvæði viðauka I.

Póst- og fjarskiptastofnun getur veitt undanþágu frá gæðakröfum varðandi tímamælingar í einstökum tilvikum vegna landfræðilegra aðstæðna, fjölda dreifingardaga eða vegna dreif­ingarnets alþjónustuveitanda. Póst- og fjarskiptastofnun skal tilkynna slíkar undanþágur til Eftirlitsstofnunar Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA).

Alþjónustuveitandi skal árlega láta óháðan aðila kanna gæði dreifingar lægsta þyngdarflokks bréfa innan alþjónustu.

Póst- og fjarskiptastofnun skal hafa eftirlit með því að gæðakröfur séu virtar og birta skýrslu um niðurstöður hennar.

22. gr.

Staðlar.

Póstrekendur skulu hafa að leiðarljósi staðla um póstmál sem staðfestir eru af Staðlaráði Íslands. Heimilt er að áskilja hið sama um staðla sem birtir eru í Stjórnartíðindum Evrópu­sambandsins, einkum þegar efni þeirra fellur undir ákvæði 25. gr.

23. gr.

Öryggi póstsendinga.

Póstrekendur skulu tryggja örugga meðferð allra póstsendinga meðan þær eru í vörslu þeirra og verktaka þeirra.

Póstrekandi sem hyggst bjóða upp á rafræna meðhöndlun bréfa, svo sem með því að yfirfæra þau á stafrænt form og birta í rafrænu pósthólfi, skal tryggja öryggi rafrænna póst­hólfa með viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falist í dulkóðun, auðkenningu notenda og notkun öryggisstaðla.

Póst- og fjarskiptastofnun skal setja reglur um öryggi póstsendinga og öryggismál á póst­afgreiðslustöðum.

24. gr.

Skylda til að flytja póstsendingar.

Hverjum þeim sem heldur uppi reglubundnum flutningum innan lands eða til útlanda er skylt, ef þess er óskað, að flytja póstsendingar innan alþjónustu milli staða enda komi eðlileg greiðsla fyrir. Slíkar póstsendingar skulu njóta forgangs fram yfir annan póst- eða vöru­flutning. Flutningsaðilar sem annast póstflutninga skulu tryggja örugga meðferð pósts.

Ef upp kemur ágreiningur á milli flutningsaðila og alþjónustuveitanda, t.d. um hvað telst eðlileg greiðsla, geta aðilar borið ágreiningsefnið undir Póst- og fjarskiptastofnun.

25. gr.

Móttaka og afhending póstsendinga.

Póstrekendum er heimilt að setja í skilmála ákvæði um frágang póstsendinga sem þeir taka á móti. Skilmálarnir skulu vera skýrir og gætt skal jafnræðis. Póstrekendur skulu við móttöku ganga úr skugga um að frágangur sendingar sé með þeim hætti að hægt verði að koma sendingunni til viðtakanda.

Skylt er að dagstimpla þær póstsendingar sem teljast til almenns bréfapósts upp að 2 kg sé því lofað að póstsending berist fyrir tiltekinn tíma. Dagstimplun skal sýna móttökudag póstsendinga.

Póstsendingu skal komið til þess sem hún er stíluð á eða hefur umboð til viðtöku hennar, í bréfakassa eða pósthólf viðtakanda, á afgreiðslustað eða sjálfsafgreiðslukassa eða þangað sem utanáskrift segir að öðru leyti til um.

Móttakendum póstsendinga er skylt að setja upp bréfakassa eða bréfalúgu svo að póst­rekendur geti komið póstsendingum til skila á hagkvæman hátt. Um staðsetningu bréfakassa eða bréfalúgu skal að jafnaði fara eftir ákvæðum byggingarreglugerðar. Um staðsetningu bréfakassa í dreifbýli, t.d. fjarlægð frá heimili eða atvinnuhúsnæði, sem og staðsetningu í fjölbýlishúsum, skal kveðið á í reglugerð um alþjón­ustu.

Alþjónustuveitanda er heimilt að setja upp bréfakassasamstæður á einum stað fyrir alla móttakendur pósts í þéttbýli. Slík bréfakassasamstæða skal vera aðgengileg með tilliti til umferðar og umhverfis. Hafa skal samráð við viðkomandi sveitarstjórnir um staðsetninguna. Bréfakassasamstæður skulu settar upp á kostnað alþjónustuveitanda. Nánar skal kveðið á um útfærslu, í reglugerð um alþjónustu, t.d. um póstnúmer þar sem þetta er heimilt, frágang, stærð, fjarlægðarmörk og staðsetningu.

Póstrekendum er heimilt að endursenda póstsendingar ef bréfakassar eða póstlúgur viðtakanda eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar eða reglugerðar um alþjónustu.

Póstsending telst vera í vörslu póstrekanda og á ábyrgð hans frá móttöku og þar til hún hefur verið afhent á tilgreindum ákvörðunarstað.

Sendandi telst eigandi póstsendingar sem hann hefur afhent póstrekanda þar til hún hefur verið afhent viðtakanda. Sendandi hefur jafnframt ráðstöfunarrétt yfir sendingunni og er heimilt að gefa póstrekanda ný fyrirmæli um póstmeðferð þar til hún hefur verið afhent tilgreindum viðtakanda.

Í þeim tilfellum sem viðtakandi hefur pantað póstsendinguna, t.d. í netverslun, telst hann sendandi. Póstrekanda er heimilt að innheimta aukagjald vegna kostnaðar sem hlýst af nýjum fyrirmælum frá sendanda eða viðtakanda eða vegna atvika sem varða móttakanda, sem koma í veg fyrir að hægt sé að veita þjónustuna í samræmi við skilmála þjónustunnar.

26. gr.

Óumbeðnar fjöldasendingar.

Póstrekendum er skylt að virða merkingar notenda sem kveða á um að viðkomandi mót­takandi óski ekki eftir óumbeðnum fjöldasendingum, svo sem fjölpósti, fríblöðum eða almennu kynningarefni frá fyrirtækjum.

Tilkynningar veitufyrirtækja, t.d. fjarskipta-, vatns- og rafmagnsveitna, falla ekki hér undir ef verið er að tilkynna um tímabundið rof á þjónustu vegna framkvæmda og því um líkt, sem og kynningarefni vegna kosninga á vegum stjórnvalda.

27. gr.

Óskilasendingar.

Póstrekandi skal setja sér reglur um meðferð óskilasendinga sem skulu hljóta samþykki Persónuverndar.

Póstrekendur skulu gera allar eðlilegar ráðstafanir til að koma póstsendingum til skráðra viðtakenda. Póstsendingar sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilis­fangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum skal póstrekandi endursenda til sendanda. Póstrekendum er heimilt að endursenda til sendanda póstsendingar sem póst­lagðar eru án þess að burðargjald hafi verið innt af hendi. Þegar póstsending í óskilum er ekki merkt sendanda og ekki er hægt að endursenda hana er póstrekanda heimilt að opna póstsendinguna í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur. Við gerð og beitingu þessara reglna skal þess gætt að óskilasendingar geta innihaldið viðkvæmar persónuupplýsingar.

Póstsendingar sem fyrir mistök komast í hendur annars póstrekanda en ætlað var að flytja sendinguna skulu tafarlaust sendar réttum póstrekanda.

28. gr.

Óheimilar póstsendingar.

Óheimilt er að afhenda póstrekanda sendingar með innihaldi sem er hættulegt eða ólög­mætt fyrir móttakanda.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um hvað telst vera ólögmætt innihald póstsendinga og um upplýsingaskyldu varðandi óheimilar póstsendingar.

29. gr.

Umbúðir póstsendinga.

Ganga skal tryggilega frá póstsendingum sem afhentar eru póstrekendum í umbúðum. Póstrekendur geta hafnað því að veita póstsendingum móttöku ef hætta er talin á því að umbúðir muni skemmast í höndum póstrekandans. Móttaka póstsendinga með innihaldi sem getur valdið skaða, smiti eða veikindum er skilyrt því að rétt sé búið um sendinguna og hún merkt í samræmi við innihald. Dæmi um slíkt innihald eru lífræn, auðskemmd efni, smitefni og geislavirk efni.

Ráðherra er heimilt að kveða á um reglur um frágang, umbúðir og merkingu í reglugerð um framkvæmd póstþjónustu.

VIII. KAFLI

Meðferð kvartana og skaðabætur.

30. gr.

Meðferð kvartana.

Póstrekendurskulu semja reglur um meðferð kvartana frá notendum sem skulu birtar opinberlega. Póstrekendur skulu birta árlega upplýsingar um fjölda kvartana og hvernig hefur verið tekið á kvörtunum notenda.

Póst- og fjarskiptastofnun skal sjá til þess að reglur skv. 1. mgr. gefi kost á skjótri og sanngjarnri lausn deilumála með endurgreiðslum eða skaðabótum þegar þær eiga rétt á sér.

Telji neytendur póstþjónustu eða aðrir sem hafa hagsmuna að gæta að póstrekandi brjóti gegn lögum, skilyrðum sem mælt er fyrir um í almennum heimildum eða réttindum, getur hlutaðeigandi beint kvörtun til Póst- og fjarskiptastofnunar um að hún láti málið til sín taka á grundvelli laga um Póst- og fjarskiptastofnun.

31. gr.

Almennar póstsendingar.

Póstrekendum er ekki skylt að greiða skaðabætur fyrir almennan bréfapóst, þ.e. óskráðar póstsendingar, sem glatast eða seinkar vegna óviðráðanlegra aðstæðna.

32. gr.

Rekjanlegar póstsendingar

Sendendur skráðra póstsendinga geta átt rétt á skaðabótum fyrir slíkar sendingar sem glatast eða eyðileggjast að einhverju eða öllu leyti í vörslu póstrekenda.

33. gr.

Óbeint tjón.

Skaðabótaskylda samkvæmt þessum kafla nær aðeins til þess hlutar verðmætis sem glatast hefur eða rýrnunar sem stafar af skemmdum á sendingunni hjá póstrekanda. Ekki er skylt að bæta fyrir ábata- eða afnotamissi, tjón vegna rýrnunar á verðgildi peninga eða verð­bréfa eða aðrar óbeinar afleiðingar.

34. gr.

Póstsendingar milli landa.

Um skaðabætur fyrir póstsendingar milli landa fer eftir gildandi milliríkjasamningum. Glatist sending eða skemmist hjá póstrekanda á íslensku landsvæði greiðast þó skaðabætur eins og um innlenda sendingu sé að ræða enda sé það hagstæðara fyrir tjónþola.

35. gr.

Sérstök tilvik.

Póst- og fjarskiptastofnun getur í sérstökum tilvikum mælt fyrir um að póstrekandi skuli þrátt fyrir ábyrgðartakmarkanir greiða skaðabætur fyrir póstsendingar ef tjónið stafar af ásetningi eða stórfelldu gáleysi póstrekanda eða starfsmanna hans eða ef tjónið er slíkt og aðstæður allar þess eðlis að ákvæði þessa kafla þykja ekki eiga við.

36. gr.

Fyrning skaðabótakröfu.

Skylda til greiðslu skaðabóta fellur niður sé þeirra ekki krafist innan sex mánaða frá því að viðkomandi póstsending var afhent til flutnings.

X. KAFLI

Milliríkjasamningar, póstleynd o.fl.

37. gr.

Póstþjónusta við önnur lönd.

Ákvæði laga þessara gilda einnig um póstþjónustu við önnur lönd að svo miklu leyti sem þau brjóta ekki í bága við milliríkjasamninga um póstþjónustu.

Ráðherra getur falið fyrirtæki með almenna heimild að fara með réttindi og skyldur samkvæmt alþjóðapóstsamningnum. Ráðherra getur einnig falið Póst- og fjarskiptastofnun að útnefna fyrirtæki til að uppfylla skyldur alþjóðasamninga sem Ísland hefur undirgengist.

Við gerð samninga um endastöðvagjöld fyrir póstsendingar milli landa sem falla undir alþjónustu og/eða alþjóðapóstsamningin skal hið útnefnda fyrirtæki hafa til viðmiðunar eftirtaldar grundvallarreglur:

1. Endastöðvagjöld skulu taka mið af kostnaði við póstmeðferð, þ.m.t. útburð.
2. Upphæð gjalda skal vera í samræmi við gæði þjónustu.
3. Endastöðvagjöld skulu vera gegnsæ og gætt skal jafnræðis.

Hinu útnefnda fyrirtæki er ekki skylt að dreifa póstsendingum sem sendendur hafa póstlagt eða látið póstleggja í öðru landi en þeir eru búsettir í, án þess að fá fyrir það greiðslu sem stendur undir kostnaði við vinnslu og dreifingu sendinganna. Er útnefnda fyrirtækinu heimilt að krefja sendanda um greiðslu innanlandsburðargjalds fyrir slíkar sendingar eða póstfyrirtækið sem sendi póstsendingarnar. Ef ekki er unnt að innheimta viðeigandi greiðslu er hinu útnefnda fyrirtæki heimilt að endursenda póstsendinguna.

38. gr.

Póstleynd.

Einungis má veita upplýsingar um póstsendingar og notkun póstþjónustu að undan­gengnum dómsúrskurði eða samkvæmt heimild í öðrum lögum.

Öllum sem starfa við póstþjónustu er óheimilt að gefa óviðkomandi aðilum upplýsingar um póstsendingar eða gefa öðrum tækifæri til þess að verða sér úti um slíka vitneskju. Enn fremur er þeim óheimilt að opna eða lesa það sem afhent er til póstsendingar. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Heimilt er að senda rafrænt upplýsingar um sendanda, viðtakanda, innihald, verðmæti og auðkenni póstsendingar til að uppfylla alþjóðasamninga eða kröfur ákvörðunarlands.

Um brot á þessari grein fer eftir ákvæðum almennra hegningarlaga.

39. gr.

Undanþágur.

Þrátt fyrir ákvæði 40. gr. er heimilt að opna án dómsúrskurðar þær póstsendingar sem ekki er unnt að koma til skila til þess að freista þess að komast að því hverjir sendendur eru svo að unnt sé að endursenda þær. Enn fremur er heimilt að leyfa að sendingar séu opnaðar þegar það er óhjákvæmilegt vegna flutnings þeirra eða til að kanna hugsanlegar skemmdir á innihaldi. Hið sama á við þegar rökstuddur grunur leikur á um að ekki hafi verið forsvaran­lega búið um sendinguna vegna innihalds hennar eða að sending innihaldi hluti sem hættu­legt getur verið að senda. Póstrekandi skal halda skrá yfir póstsendingar sem eru opnaðar án dómsúrskurðar.

Um opnun á póstsendingum vegna ákvörðunar aðflutningsgjalda fer samkvæmt ákvæð­um tollalaga.

Póstsendingar til einstaklinga sem úrskurðaðir hafa verið gjaldþrota má afhenda skiptastjórum eftir beiðni þeirra enda beri þær með sér að varða fjárhagsmálefni þrotamanns. Sendingar til látinna manna skal á sama hátt afhenda skiptastjóra þegar um opinber skipti er að ræða. Þegar um einkaskipti er að ræða skulu allar póstsendingar afhentar forráðamanni dánarbús nema þær beri með sér að vera einkabréf. Skal sending þá endursend með viðeig­andi skýringu áritaðri á sendinguna sjálfa.

40. gr.

Almenn reglugerðarheimild.

Ráðherra skal setja í reglugerð nánari fyrirmæli um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

1. Alþjónustu, sbr. 9. gr. og 25. gr.
2. Framkvæmd markaðskönnunar, útboð og útnefningu alþjónustuveitanda, sbr. 10. gr.
3. Bókhald og gjaldskrár alþjónustuveitenda, þar á meðal um aðferðir við eignamat, afskriftir, ávöxtunarkröfu og gerð kostnaðarlíkana, sbr. 17. gr.
4. Sundurgreiningu tekna og kostnaðar á milli alþjónustu og annarrar þjónustu, sbr. 19. gr.
5. Gæðakröfur alþjónustu, sbr. 21. gr.
6. Um bögglaþjónustu á milli landa, sbr. reglugerð EB nr. …

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

1. Aðgang að nauðsynlegri aðstöðu og þjónustu, sbr. 13. gr.
2. Meðferð óskilasendinga, sbr. 27. gr.
3. Ólögmætt innihald póstsendinga, sbr. 28. gr.
4. Annað er kann að varða framkvæmd póstþjónustu, svo sem um frágang, umbúðir og merkingar, sbr. 29. gr.

41. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2019. Jafnframt falla úr gildi lög um póstþjónustu, nr. 19/2002, með síðari breytingum.

42. gr.

Breyting á öðrum lögum.

* 1. Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, með síðari breytingum: 7. tölul. 2. gr. laganna orðast svo: Póstþjónusta vegna bréfasendinga sem og viðtaka og dreifing á árituðum bréfum, þar með talin póstkort, blöð og tímarit.
  2. Í stað „0,34%“ í 1. málsl. 4. mgr. 14. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003, kemur: 0,4%.

Ákvæði til bráðabirgða.

Íslandspóstur ohf. skal sinna núgildandi alþjónustuskyldum allt til 1. júní 2019. Gæta skal að því að alþjónustukvaðir leiði eftir því sem hægt er ekki til ósanngjarnar kostnaðarbyrði fyrir alþjónustuveitanda og skal Íslandspósti ohf. heimilt að sækja um fjárstuðning vegna alþjónustu skv. 12. gr.

Íslandspóstur ohf. skal afhenda Póst- og fjarskiptastofnun upplýsingar um gildandi póst­númerakerfi eigi síðar en mánuði eftir gildistöku laga þessara.

Fyrir 1. júní 2019 skal Póst- og fjarskiptastofnun hafa framkvæmt markaðskönnun í samræmi við lög þessi.

Viðauki I.

Gæðakröfur vegna bréfa milli landa innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Gæðakröfur fyrir bréf í lægsta þyngdarflokki á milli landa innan Evrópska efnahagssvæðisins skulu í hverju landi settar um lengsta tíma fyrir póstmeðferð frá móttökustað til afhendingarstaðar og skal hann mældur fyrir póstsendingar sem eru í hraðasta flokki samkvæmt jöfnunni D+n þar sem D merkir móttökudag og n fjölda virkra daga sem líða milli móttökudags og afhendingar sendingarinnar til hins áritaða móttakanda.

Móttökudagur skal teljast sá dagur þegar póstsendingin er lögð inn svo framarlega sem það á sér stað fyrir þann tíma sem tilkynnt hefur verið að síðasta söfnun pósts á þeim mót­tökustað sem um ræðir muni eiga sér stað. Þegar sending er lögð inn eftir þennan tíma skal mót­tökudagur teljast næsti söfnunardagur.

Viðauki II.

Leiðbeiningar um útreikning á hreinum kostnaði alþjónustu, ef einhver.

A-hluti: Skilgreining alþjónustuskyldna.

Alþjónustuskyldur vísa til skyldna sem um getur í 3. gr. tilskipunar 97/67/EB sem aðildarríki leggur á herðar veitanda póstþjónustu sem varða veitingu póstþjónustu á tilteknu landsvæði, þ.m.t., þar sem þörf krefur, samræmt verð á því landsvæði fyrir þá þjónustu eða veitingu ákveðinnar gjaldfrjálsrar þjónustu sem er fyrir blinda og sjónskerta.

Þær skuldbindingarnar geta m.a. verið eftirfarandi:

* fjöldi afhendingardaga, umfram það sem sett er fram í þessari tilskipun,
* aðgengi að afgreiðslustöðum til að fullnægja alþjónustuskyldunum,
* viðráðanleg gjaldskrá fyrir alþjónustu,
* samræmt verð og samræmd þjónusta,
* veiting ákveðinnar gjaldfrjálsrar þjónustu fyrir blinda og sjónskerta.

B-hluti: Útreikningur á hreinum kostnaði.

Landsbundin stjórnvöld skulu leita allra leiða til að tryggja veitendum póstþjónustu viðeigandi hvatningu (hvort sem þau eru tilnefnd eða ekki) til að rækja alþjónustuskyldur með skilvirkum hætti að því er kostnað varðar.

Hreinn kostnaður alþjónustuskyldna er allur kostnaður er tengist og er óhjákvæmilegur vegna reksturs alþjónustu. Hreinn kostnaður alþjónustuskyldna skal reiknaður sem mis­munur á hreinum kostnaði tilnefnds veitanda alþjónustu sem er gert skylt að veita alþjónustu og kostnaði sama veitanda póstþjónustu án þeirrar skyldu að veita alþjónustu.

Útreikningarnir skulu taka með í reikninginn alla aðra viðkomandi þætti, þ.m.t. rétt á sanngjörnum hagnaði, hvata til kostnaðarhagkvæmni, óefnislegan ávinning og markaðs­ávinning, sem falla til póstþjónustuveitanda sem er tilnefndur til að veita alþjónustu.

Vandlega skal hugað að því að meta með réttum hætti kostnað sem tilnefndur veitandi alþjónustu hefði kosið að komast hjá hefði ekki verið um neinar alþjónustuskyldur að ræða. Við útreikning á hreinum kostnaði skal meta ávinning, þ.m.t. óefnisleg hlunnindi, sem rekstraraðili, sem veitir alþjónustu, nýtur.

Útreikningur skal grundvallast á kostnaði sem hægt er að heimfæra á:

1. þætti í viðkomandi þjónustu sem aðeins er hægt að veita með tapi eða hafa í för með sér meiri kostnað en eðlilegt getur talist í viðskiptum. Þessi flokkur getur falið í sér þjón­ustuþætti, svo sem þjónustu sem skilgreind er í A-hluta,
2. tiltekna notendur eða hópa notenda sem aðeins er hægt að þjóna með tapi eða með meiri kostnaði en eðlilegt getur talist í viðskiptum, að teknu tilliti til kostnaðar og tekna vegna starfrækslu viðkomandi þjónustu og þeirra samræmdu gjalda sem aðildarríkið ákveður.

Undir þennan flokk falla þeir notendur og hópar notenda sem fengju enga þjónustu hjá rekstraraðila sem starfaði á viðskiptagrundvelli og væri ekki skylt að veita alþjónustu.

Útreikningur á hreinum kostnaði við sérstaka þætti alþjónustuskyldna skal fara fram aðskilið og með þeim hætti að komist sé hjá því að tvítelja hvers kyns bein eða óbein hlunn­indi og kostnað. Hreinan heildarkostnað tilnefnds veitanda alþjónustu, sem hlýst af alþjón­ustuskyldu, skal reikna sem summuna af hreinum kostnaði sem hlýst af tilteknum þáttum alþjónustuskyldu, að teknu tilliti til hvers kyns óefnislegra hlunninda. Landsbundna stjórn­valdið ber ábyrgðina á því að sannprófa hver sé hreinn kostnaður. Veitandi alþjónustu skal vera í samstarfi með landsbundna stjórnvaldinu til að gera því kleift að sannprófa hreina kostnaðinn.

C-hluti: Hreinn kostnaður við alþjónustuskyldur endurheimtur.

Endurheimt eða fjármögnun hreins kostnaðar við alþjónustuskyldur getur krafist þess að tilnefndum veitendum alþjónustu sé bætt upp fyrir þjónustu, sem þau veita, sem er ekki veitt á venjulegum viðskiptagrundvelli. Þar sem slíkar bætur fela í sér tilfærslu fjármagns skulu aðildarríkin tryggja að þær séu gerðar með þeim hætti að þær séu hlutlægar, gagnsæjar, án mismununar og hlutfallsbundnar. Þetta hefur í för með sér að tilfærslurnar valda, að svo miklu marki sem það er unnt, minnstu röskun á samkeppni og eftirspurn.

Greinargerð.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu að höfðu samráði við Póst- og fjar­skiptastofnun og fjármála- og efnahagsráðuneyti. Þá leitaði ráðuneytið eftir ráðgef­andi áliti sérfræðinganna Benedikts Árnasonar, efnahagsráðgjafa forsætisráðherra, og Jónu Bjarkar Helgadóttur hrl., fyrrverandi formanns úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

Breytingarnar sem hér eru lagðar til eiga sér langan aðdraganda en tildrög þeirra eiga fyrst og fremst rætur að rekja til breytinga á reglum Evrópusambandsins á sviði póst­þjón­ustu. Þær lúta m.a. að því að opna póstmarkaðinn fyrir samkeppni með því að afnema einka­rétt ríkja á sviði póstþjónustu.

Með frumvarpi þessu er lagt til að stigið verði lokaskrefið í afnámi einkaréttar hins opin­bera á sviði póstþjónustu en póstþjónusta hér á landi hefur hingað til lotið einkarétti ríkisins. Með lögum nr. 31/1940 var einkaréttur skilgreindur fyrir lokaðar áritaðar bréfasendingar allt að 2 kg. Með lögum nr. 142/1996 var pósttilskipun Evrópusambandsins 97/67/EB innleidd í íslenskan rétt (hér eftir nefnd pósttilskipunin), þar sem öllum þegnum var tryggð grunn­þjónusta. Árið 1998 var dregið úr einkarétti ríkisins og einkarétturinn bundinn við 250 g bréfasendingar. Í núgildandi lögum nr. 19/2002 er miðað við að bréf undir 50 g séu háð einkarétti, sbr. tilskipun 2002/39/EB. Með því frumvarpi sem hér er lagt fram er stigið lokaskrefið í afnámi einkaréttar en frumvarpið byggist m.a. á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/6/EB um breytingar á pósttilskipun 97/67/EB (þriðja pósttilskipunin). Auk opnun póstmarkaðar er jafnframt lagt til að eftirlit með póstþjónustu verði einfaldað, m.a. varðandi eftirlit með gjaldskrá alþjónustu. Eftir sem áður verður alþjónusta, grunnþjónusta á sviði póstþjónustu, tryggð borgurunum en leitast við að gera það á sem hagkvæmastan máta.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið laga þessara er að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri póstþjónustu hér á landi, 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 póstþjónustu, með því að afnema einkarétt ríkisins.

Ísland hefur fyrir tilstilli samningsins um Evrópska efnahagssvæðisins innleitt tilskipanir og reglugerðir Evrópusam­bandsins er varða póstþjónustu frá árinu 1997 og 2002, fyrst á árinu 1998 og síðan á árunum 2003 og 2005. Þriðja pósttilskipun Evrópusambandsins (tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/6/EB**)** sem nú er innleidd kveður á um afnám einkaréttar og opnun póstmarkaðar. Flest ríki Evrópusambandsins afnámu einkarétt á póstþjónustu fyrir 1. janúar 2011 líkt og tilskipunin kveður á um, og afnám einkaréttar hefur nú komið til framkvæmdar í öllum aðildarríkjum. Innleiðing þriðju pósttilskipunarinnar í EES-samninginn hefur hins vegar tafist. Ástæðan fyrir þeim töfum sem urðu á innleiðingu þriðju pósttilskipunarinnar er að þrátt fyrir að tilskipunin væri merkt EES-tæk gerðu Norðmenn stjórnskipulegan fyrirvara við upptöku hennar, og málið varð að kosningamáli í Noregi á sínum tíma. Fyrrverandi innanríkisráðherra Íslands ákvað þá að fylgja Norðmönnum að málum og fresta innleiðingu hér á landi. Með nýrri ríkisstjórn í Noregi sem og á Íslandi hefur verið ákveðið að taka tilskipunina upp í samninginn um evrópska efnahagssvæðið, ljúka innleiðingu og leggja fram frumvarp til nýrra póstlaga. Ný póstlög tóku gildi í Noregi 1. janúar 2016.

Á Íslandi fer íslenska ríkið með einkarétt en hefur falið Íslandspósti ohf. að annast hann. Einkaréttur er á eftirfarandi:

* Bréfum undir 50 g
* Útgáfu frímerkja
* Uppsetningu póstkassa
* Auðkenni Íslandspósts (póstlúður)

Tilgangur einkaréttar hefur ávallt verið að standa undir kostnaði við og viðhalda alþjónustu í póstþjónustu. Alþjónusta hefur verið skilgreind sem ákveðin lágmarksþjónusta sem allir íbúar eiga rétt á, óháð staðsetningu. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga nr. 19/2002 skal í alþjónustu að lágmarki vera innifalinn „aðgangur að póstafgreiðslu og póstþjónustu vegna bréfa og orðsendinga með utanáskrift, annarra sendinga með utanáskrift, markpósts og dagblaða, vikublaða, tímarita, bóka og verðlista með utanáskrift, ábyrgðarsendinga, tryggðra sendinga, fjármunasendinga og blindrasendinga allt að tveimur kílóum og bögglasendinga allt að tuttugu kílóum …“

Í þriðju pósttilskipun Evrópusambandsins er ekki gert ráð fyrir grundvallarbreytingum á inntaki alþjónustu. Hins vegar hafa aðildarríki sambandsins, og þá um leið EES-ríkin, nokkurt svigrúm til að útfæra alþjónustuskyldur með hliðsjón af aðstæðum í hverju landi. Sú breyting er hér lögð til á innihaldi alþjónustu að markpóstur fellur ekki lengur undir skilgreiningu alþjónustu.

Nauðsynlegt er nú við afnám einkaréttar að yfirfara og skoða þær skyldur sem hingað til hafa hvílt á Íslandspósti ohf. á grundvelli alþjónustu og taka til vandlegrar skoðunar að hve miklu leyti fyrirtækið eða aðrir rekstraraðilar geti staðið undir óbreyttum skyldum þegar einkaréttur verður afnuminn. Tekjur af einkarétti hafa staðið undir kostnaði fyrirtækisins við að halda uppi póstþjónustu um land allt. Í pósttilskipuninni er gert ráð fyrir að tryggja megi alþjón­ustu fyrir neytendur með því að setja alþjónustuna sem skilyrði fyrir leyfi til póstdreifingar. Heimilt er að bjóða alþjónustuna út eða útnefna sérstakan alþjónustuveitanda til að tryggja notendum aðgang að alþjónustu. Val er í tilskipuninni um að fjármagna þjónustuna af skattfé eða með jöfnunargjaldi sem lagt er á póstþjónustufyrirtæki eða notendur.

Með minnkandi póstmagni getur einkaréttur ekki lengur staðið undir kostnaði við að viðhalda alþjónustu miðað við óbreytta þjónustu innan alþjónustu. Núgildandi lög gera ráð fyrir því að alþjónustuveitandi geti sótt um fjárframlög vegna kostnaðar við alþjónustu úr jöfnunarsjóði alþjónustu, telji alþjónustuveitandi að alþjónusta sem honum er skylt að veita samkvæmt rekstrarleyfi sé rekin með tapi eða sé óarðbær. Til að standa straum af greiðslu fjárframlaga úr jöfnunarsjóði alþjónustu er heimilt að innheimta jöfnunar­gjald af starfandi póstrekendum. Sjóðurinn hefur aldrei verið virkjaður en sambærilegt fyrirkomulag fyrir­finnst þó í lögum um fjarskipti, nr. 81/2003. Á sviði fjarskipta hefur slíkt fyrirkomulag nýst vel til að standa undir tilteknum alþjónustukvöðum sem ekki hefur reynst unnt að veita á markaðslegum forsendum. Sá munur er þó á fjarskiptamarkaði og póstmarkaði að verulega ber á milli þegar litið er til stærðar markaða. Umfang veltu póstmarkaðar hér á landi er um 8 milljarðar kr. Væri jöfnunargjald 0,5% af veltu allra póstrekenda yrðu tekjur jöfnunarsjóðs því um 40 milljónir kr. á ári. Það leiðir því af smæð póstmarkaðarins hér á landi að ekki verður talið hagkvæmt og skilvirkt að setja á fót jöfnunarsjóð alþjónustu.

Sú leið sem hér er lögð til við að tryggja landsmönnum alþjónustu miðar að því að póst­þjónusta verði veitt á markaðslegum forsendum. Reynist það ekki kleift verði alþjónustan eigi að síður tryggð með því að bjóða þjónustuna út eða með því að útnefna alþjónustuveit­anda. Sé alþjónustuveitandi útnefndur getur hann sótt um fjárstuðning sem yrði þá greiddur úr ríkissjóði að því gefnu að sýnt sé fram á að alþjónustukvöðin teljist ósanngjörn fjárhags­leg byrði. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun yfirfari umsókn alþjónustuveitanda um fjárstuðning. Með þessu er reynt að stuðla að því að póstþjónusta á Íslandi verði sjálfbær.

Almennum bréfasendingum hefur fækkað umtalsvert á undanförnum árum. Þannig hafa bréfasendingar innan einkaréttar farið úr tæplega 60 milljónum á árinu 2008 og niður í rúmlega 20 milljón bréf á árinu 2017. Til að bregðast við þessari fækkun og til að ná niður kostnaði við dreifingu hefur verið nauðsynlegt að draga úr tíðni dreifingar. Fyrsta skrefið í þá átt var stigið þegar heimild var veitt til að dreifingardögum í dreifbýli væri fækkað ef tiltekin skilyrði væru fyrir hendi.

Á síðast ári var síðan enn eitt skrefið stigið í þessa átt þegar ráðuneytið skilgreindi að þjónusta innan alþjónustu ætti að lágmarki að vera tvo daga í viku. Þessi breyting gekk í gegn þann 1. febrúar 2018. Með þessu skrefi má segja að þjónusta innan alþjónustu a.m.k. hvað varðar skyldu til dreifingar sé orðin samræmd um allt land.

Þessar breytingar á þjónustu innan alþjónustu voru fyrst og fremst ætlaðar til að draga úr kostnaði Íslandspósts af veitingu alþjónustu og til að draga úr hækkun á gjaldskrá innan einkaréttar, sem hækkað hefur umtalsvert á liðnum árum, m.a. vegna sífellt minnkandi magns. Jafnframt eru breytingarnar til þess ætlaðar að minnka líkur á að ríkið þurfi að greiða með póstþjónustu í landinu með greiðslum úr ríkissjóði. Af þeim sökum er einnig gengið út frá því í frumvarpinu að hægt sé að stíga frekari skref í þá átt að breyta þjónustustiginu, innan alþjónustu, ef það stuðlar að því að minnka líkur á að greiða þurfi með þjónustunni eða að þær greiðslur verði í algjöru lágmarki.

Um mikilvægi póstþjónustu.

Með bættum fjarskiptum og samgöngum hefur á undanförnum árum dregið úr mikilvægi póstþjónustu hér á landi, sér í lagi hvað varðar dreifingu á hefðbundnum bréfum, svo sem útsendingu á reikningum, launamiðum og öðru slíku. Kom það glöggt í ljós þegar ráðuneytið lét í aðdraganda að gerð frumvarpsins gera viðhorfskönnun meðal landsmanna í samvinnu við Póst- og fjarskiptastofnun um viðhorf til póstþjónustu. Í könn­uninni, sem var gerð í apríl 2012, var meðal annars spurt hversu vel það mundi henta við­komandi að fá póstinn þrisvar í viku í stað fimm sinnum í viku. Um 60% svarenda töldu það henta prýðilega, um 40% lýstu sig óánægð með slíka fækkun póstdreifingardaga en einungis tæp 3% voru tilbúin til að greiða fyrir daglega afhendingu þrátt fyrir að lýsa yfir óánægju með mögulega fækkun póstdreifingardaga. Þá vildu ríflega 45% aðspurðra fá meira af raf­rænum pósti umfram hefðbundinn, en rúmlega 9% vildu minna af rafrænum pósti. Þá sögðu rösklega 62% að fækkun pósthúsa skipti sig litlu eða engu máli. Niðurstöður könnunarinnar eru um margt athyglisverðar, ekki síst vegna þess að þótt spurt hafi verið um skerðingu á þjónustu virðist sem póstþjónusta sé ekki eins mikilvæg í hugum fólks og áður var. Helgast það eflaust af því að þjónusta fjármálastofnana og opinberra aðila fer nú almennt fram rafrænt auk þess sem flestir landsmenn nota rafrænan póst. Nokkur munur er á afstöðu fólks eftir aldri en eftir því sem fólk er eldra er líklegra að það fái áritaðan póst. Könnunin var kynnt á vef ráðuneytis 18. júlí 2013.

Í september 2015 var leitað á ný eftir sjónarmiðum landsmanna og voru notendur spurðir hversu oft þeir teldu sig þurfa að fá pósti dreift heim til sín. Svör voru á þá leið að 14,6% töldu sig þurfa fimm daga póstdreifingu, 22,5% töldu nægjanlegt að fá póst 3–4 sinnum í viku, 28,3% töldu sig þurfa að fá póst heim einu sinn til tvisvar í viku, og 9% töldu sig ekki þurfa hefðbundna póstþjónustu. Jafnframt voru landsmenn spurðir hvernig það mundi henta að pósti yrði dreift þrisvar í viku. 76,9% töldu að það mundi henta prýðilega að fá póst þrisvar í viku. Af þessu má sjá að það er merkjanlegur munur frá niðurstöðum könnunar­innar árið 2012 og afgerandi niðurstöður að 85,4% landsmanna telja óþarfa að fá fimm daga póstþjónustu.

Þessar niðurstöður eru í samræmi við þá staðreynd að fjöldi bréfa innan einkaréttar hefur farið stöðugt minnkandi á undanförnum árum. Hefðbundin póstþjónusta á í harðri sam­keppni við rafræna samskiptamiðla og bæði almenningur og fyrirtæki notast í auknum mæli við aðrar samskiptaleiðir en hana. Með tilkomu rafrænna samskiptalausna gegnir póst­þjónusta ekki sama hlutverki og áður fyrr.

Á sama tíma hefur þó verið stöðugur vöxtur í dreifingu á bögglum og pakkasendingum ýmiss konar, hvort sem um er að ræða póstsendingar með Íslandspósti ofh., hraðsendingar með hraðsendingarfyrirtækjum eða vöruflutninga með landflutningsfyrirtækjum. Gera má ráð fyrir að áfram verði vöxtur í bögglaflutningum hér á landi, hvort heldur er með Íslands­pósti ofh. eða öðrum aðilum. Er þetta sama þróun og merkja má alls staðar í löndum innan Evrópu­sambandsins þar sem gríðarlegur vöxtur er í netverslun með tilheyrandi póst- og pakka­sendingum milli landa á meðan hefðbundinn bréfpóstur dregst saman.

Af framangreindu verður ekki dregin önnur ályktun en sú að mikilvægi hinnar hefð­bundnu póstþjónustu sem samskiptamiðils hefur breyst, hvort heldur er milli einstak­linga eða fyrirtækja. Eigi að síður gegnir póstþjónusta enn mikilvægu hlutverki, ekki síst fyrir atvinnulíf, og gegnir til að mynda lykilhlutverki í vefverslun. Í nýlegri stefnu Evrópu­sambandsins um innri markað á sviði fjarskipta (*e. Digital Single Market* eða DSM) er lögð sérstök áhersla á að virk og áreiðanleg póstþjónusta sé grundvöllur virkrar vefverslunar milli landa.

Samanburður við erlend ríki.

Í flestum aðildarríkjum hefur þróunin orðið sú að þrátt fyrir opnun markaða eru fyrr­verandi einkaleyfishafar enn með markaðsráðandi stöðu á póstmarkaði. Þó hefur myndast samkeppni í þéttbýli í sumum löndum, t.d. í Svíþjóð. Víðast hvar hefur alþjónusta verið tryggð með því að útnefna alþjónustuveitanda sem er þá iðulega fyrrverandi einkaleyfishafi viðkomandi ríkis, en sum ríki gera ráð fyrir að tryggja aðgang notenda að alþjónustu með útboði.

Alþjónusta stendur að fullu undir sér í nokkrum löndum Evrópu á markaðslegum for­sendum. Má þar nefna Svíþjóð, Þýskaland og Holland. Í öðrum aðildarríkjum þurfa yfirvöld að jafnaði að styrkja rekstur alþjónustu.

Í Danmörku var einkaréttur afnuminn í byrjun árs 2011. Þar í landi er *Post Danmark* útnefndur alþjónustuveitandi. Var jöfnunarsjóður alþjónustu settur á fót til þess að standa straum af kostnaði við alþjónustu. Í sjóðinn greiða þeir póstrekendur sem ekki eru útnefndir alþjónustuveitendur en veita samt þjónustu sem fellur innan alþjónustuskyldna. Til þess að fá framlag úr sjóðnum þarf alþjónustuveitandi að leggja fram bókhaldsgögn sem sýna fram á nettókostnað hans af veitingu alþjónustu.

Í Finnlandi er *Itella Posti Oy* tilnefnt sem alþjónustuveitandi. Sýni alþjónustuveitandi þar í landi fram á það á sannanlegan hátt að hann verði fyrir kostnaði vegna alþjónustukvaða getur hann sótt um endurgreiðslu á þeim kostnaði úr ríkissjóði. Gert er ráð fyrir því í lögum að dreifa megi þeim kostnaði á póstrekendur í landinu.

Í Svíþjóð var einkaréttur til póstdreifingar afnuminn árið 1993. Þar hefur myndast nokkur samkeppni á póstmarkaði. *Posten AB*, sem áður var handhafi einkaréttar, er tilnefndur sem veitandi alþjónustu á landsvísu. Þar í landi er þó enginn jöfnunarsjóður alþjónustu sökum þess að yfirvöld meta slíkan sjóð óþarfan og ekki hafa verið veittir ríkisstyrkir til *Posten AB* síðan árið 2007. Í Svíþjóð er heimilt að bjóða út alþjónustu en ekki hefur reynst þörf á því heldur hefur verið gerður samningur við gamla einkaleyfishafann um að tryggja notendum aðgang að alþjónustu. Þess skal getið að það hefur ekki verið talið felast í því fjárhagsleg ósanngjörn byrði enda líta sænsk stjórnvöld svo á að alþjónustuveitandi njóti samkeppnis­legs hagræðis vegna stöðu sinnar sem alþjónustuveitandi.

Ný póstlög tóku gildi 1. janúar 2016 í Noregi. Í Noregi hefur norski pósturinn verið út­nefndur sem alþjónustuveitandi. Alþjónustuveitandi á rétt á fjárstuðningi vegna þess hluta alþjónustu sem telst ósanngjörn byrði á fyrirtækinu.

Í Þýskalandi hefur ekki reynst þörf á að útnefna eða bjóða út póstþjónustu og hefur þar tekist að tryggja alþjónustu á markaðslegum forsendum. Í þýskum póstlögum er kveðið á um að heimilt sé að bjóða þjónustuna út að undangenginni markaðskönnun. Þar er þó gert ráð fyrir þeim möguleika að settur sé á laggirnar alþjónustusjóður en heimildir laga um slíkan sjóð hafa ekki verið nýttar enn sem komið er.

Þróun póstmarkaðar á Íslandi.

Árið 1940 voru fyrst sett lög sem kváðu á um einkarétt hins opinbera til flutnings á bréfum og öðrum sendingum, sbr. lög nr. 31/1940. Fimm árum áður eða árið 1935 hafði fyrirtækið Póstur og sími verið sett á fót. Póstþjónusta hafði eigi að síður verið alfarið á hendi hins opinbera fram að því. Upphaf póstþjónustu á Íslandi má rekja til tilskipunar Kristjáns konungs sjöunda um póststofnun á Íslandi frá árinu 1776. Samkvæmt tilskipuninni skyldi póstur ganga þrisvar á ári úr hverjum landsfjórðungi til Bessastaða í tengslum við póstskip milli Íslands og Danmerkur. Stjórn og skipulag póstmálanna var í höndum stiftamtmanns og sýslumanna. Í tilskipuninni er skýrt tekið fram að póstferðunum sé fyrst og fremst komið á fót til þess að áríðandi embættisbréfum verði greiðlega komið áfram. Fyrsta póstferðin var aftur á móti ekki farin fyrr en 1782 og póstferðir í samræmi við tilskipunina frá 1776 hófust reglubundið árið 1785. Um miðja 19. öld munu póstferðir hafa verið allt að sex á ári. Milli Danmerkur og Íslands sigldi póstskip reglulega allt frá árinu 1778, fyrst einu sinni á ári en á árinu 1852 var þeim fjölgað í fjórar á ári. Fyrsta pósthúsið var opnað í Reykjavík árið 1873 sama ár og fyrsta frímerkið var gefið út. Sama ár var gefin út ný tilskipun um póstmál á Íslandi og rekstur póstþjónustu falinn sérstakri ríkisstofnun, Póststjórninni. Tilskipunin gerði ráð fyrir að stofnsettar yrðu póstafgreiðslur og bréfhirðingar. Árið 1901 voru svo sett fyrstu lögin um póstþjónustu. Árið 1996 hófst vinna við að innleiða tilskipanir Evrópusambandsins á sviði póstþjónustu og var Pósti og síma breytt í hlutafélag árið 1997. Við uppskiptingu fyrirtækisins árið 1998 varð Íslandspóstur ohf. til. Íslandspóstur ohf. er að fullu í eigu ríkis­ins og hefur sinnt hlutverki alþjónustuveitanda sem og farið með einkarétt ríkisins.

Íslenskur póstmarkaður er frábrugðinn mörgum öðrum mörkuðum í Evrópulöndum og er sérstakur fyrir þær sakir hve landið er strjálbýlt. Slíkt hefur mikið að segja þar sem verulegur munur er að jafnaði á dreifingarkostnaði í þéttbýli og dreifbýli. Af því leiðir að stór hluti landsins getur tæplega talist hagkvæmt markaðssvæði og í raun er póstþjónusta eingöngu arðbær á þéttbýlustu svæðum landsins miðað við núverandi framkvæmd. Þar sem landið er eitt gjaldsvæði er póstþjónusta utan höfuðborgarsvæðisins nú greidd niður með hagnaði af póstþjónustu innan höfuðborgarsvæðisins. Nokkur áskorun felst því í því að tryggja alþjón­ustu fyrir neytendur á strjálbýlum svæðum. Eigi að síður má greina ýmis tækifæri og nýsköpun með því að stuðla að aukinni samkeppni.

Bréfasendingar hafa dregist mikið saman á undanförnum árum, en pakkasendingum fjölgar með aukinni vefverslun.

Samkvæmt upplýsingum frá Íslandspósti og Póst- og fjarskiptastofnun hefur bréfum innan einkaréttar fækkað um 57% frá árinu 2000 til ársins 2015 eða úr 60 milljónum bréfa í um 26 milljónir bréfa. Á sama tíma hefur orðið um 30% aukning á fjölda íbúða á landinu. Rekstur Íslandspósts hefur verið í járnum undanfarin ár og hafa stjórnendur fyrirtækisins unnið að undirbúningi fyrirtækisins fyrir opnun markaða með því að hagræða í rekstri. Hefur hagræðing einna helst falist í breyttri þjónustu á landsbyggðinni, hagræðingu í dreifingu í þéttbýli og fækkun starfsmanna með skipulagsbreytingum. Þá hefur Íslandspóstur í einstaka tilfellum fengið undanþágur frá veitingu lögboðinnar fimm daga þjónustu á afar óhagkvæm­um svæðum í dreifbýli og dreifir pósti sjaldnar á þeim svæðum, sbr. ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 5/2008 og 6/2008. Með ákvörðun nr. 34/2015 veitti stofnunin Íslandspósti ohf. heimild til þess að fækka dreifingardögum enn frekar, sbr. 2. og 4. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 364/2003, eins og henni var breytt með reglugerð nr. 868/2015. Telja verður að slík hagræðing sé nauð­synleg og eðlileg miðað við þróun á eftirspurn eftir þjónustunni og kostnað við að veita þjónustuna. Með reglugerð nr. 595/2017, um breytingar á reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu var dreifingartíðni innan alþjónustu færð niður í 2 virka daga, og alþjónustuveitanda jafnframt veitt heimild til að fækka dreifingardögum í þéttbýli sem því næmi. Íslandspóstur tilkynnti á seinni hluta ársins 2017, að fyrirtækið hugðist nýta sér þessa heimild. Í kjölfarið, m.a. vegna kvörtunar frá samkeppnisaðila, hóf Póst- og fjarskiptastofnun athugun á því hvort að þær forsendur sem Íslandspóstur ohf. gaf sér fyrir fækkun dreifingardaga væru í samræmi við reglugerðina. Póst- og fjarskiptastofnun birti niðurstöðu sína í ákvörðun nr. 2/2018, og taldi stofnunin ekki ástæðu til að gera athugasemdir við þær breytingar sem Íslandspóstur ohf. boðaði.

III. Meginefni frumvarpsins.

Afnám einkaréttar.

Með frumvarpi þessu er lagt til að stigið verði lokaskrefið í afnámi einkaréttar hins opinbera á sviði póstþjónustu en póstþjónusta hér á landi hefur hingað til lotið einkarétti ríkisins. Með lögum nr. 31/1940 var einkaréttur skilgreindur fyrir lokaðar áritaðar bréfasend­ingar allt að 2 kg. Með lögum nr. 142/1996 var pósttilskipun Evrópusambandsins 97/67/EB innleidd í íslenskan rétt þar sem öllum þegnum var tryggð grunnþjónusta. Árið 1998 var dregið úr einkarétti ríkisins, og einkarétturinn bundinn við 250 g bréfasendingar. Í núgild­andi lögum nr. 19/2002 er miðað við að bréf undir 50 g séu háð einkarétti. Með því frum­varpi sem hér er lagt fram er stigið lokaskrefið í afnámi einkaréttar en frumvarpið byggist m.a. á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/6/EB. Þá er með frumvarpinu reynt að styrkja samkeppnisumhverfi á sviði póstþjónustu og draga úr opinberu eftirliti án þess að það komi niður á þjónustu við notendur.

Með afnámi einkaréttar fellur niður heimild í núgildandi lögum um póstþjónustu, í 2. málsl. 6. mgr. 16. gr. laga um póstþjónustu, þar sem kveðið er á um heimild einkaréttar til að greiða niður þjónustugjöld innan alþjónustu.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur haft eftirlit með þessum þætti í starfsemi Íslandspósts m.a. í tengslum við eftirlit stofnunarinnar með bókhaldslegri aðgreiningu félagsins, sbr. 18. gr. gildandi laga, sbr. reglugerð nr. 313/2005 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri póstrekanda. Í yfirlýsingu stofnunarinnar sem birt var þann 21. desember 2017 og tók til rekstrarársins 2016 sagði stofnunin m.a.:

„Kostnaðarlíkan ÍSP[Íslandspóst ofh] byggir á aðferðarfræði langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC)[[1]](#footnote-2), en um er að ræða svokallaða „top down“ LRAIC[[2]](#footnote-3) útfærslu þar sem langtíma meðaltals viðbótarkostnaður er leiddur fram. Byggt er á sögulegum rekstrarkostnaði og notast við árgreiðsluaðferð þar sem ávöxtunarkrafa miðast við vegið meðaltal fjármagnskostnaðar (WACC) vegna eigna sem notaðar eru í sambandi við framboð þjónustu og tekið er tillit til metins líftíma við útreikninga á afskriftum. Framangreint er í samræmi við 4. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 að verðlagning alþjónustu skuli taka mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Miðað er við að alþjónusta beri að mestu kostnað vegna dreifikerfisins, en samkeppni utan alþjónustu beri viðbótarkostnað í samræmi við notkun á dreifikerfinu. Það er sá kostnaður sem væri óumflýjanlegur ef félagið hætti að bjóða upp á samkeppnisvörur utan alþjónustu. Aðferð við útdeilingu kostnaðar í líkani ÍSP byggir að miklu leyti á kostnaðarreikningi sem félagið hefur þróað undanfarin ár.

Starfsþáttayfirlit 2017 skv. ársskýrslu ÍSP



Starfsþáttayfirlit 2016



Starfsþáttaryfirlit ÍSP sýnir því tæplega 500 milljóna kr. hagnað einkaréttar á árinu 2017. Í Starfsþáttayfirlitið sem byggir á LRAIC aðferðarfræði við heimfærslu kostnaðar er ekki um neinar millifærslur á kostnaði að ræða á milli starfsþátta, en kostnaði er í megindráttum úthlutað á vörutegundir í samræmi við aðgerðir í vinnslu, magn og erfiðleikastuðla sem lýsa umfangi við meðhöndlun, auk álags vegna alþjónustuskyldu.

Með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnun nr. 17/2015, var alþjónustukostnaður metinn 355-435 milljóna kr. og var hann einkum fólginn í útburði alla virka daga í dreifbýli og rekstri afgreiðslustaða, en annar kostnaður var metinn óverulegur. Þessi kostnaður hefur verið bókfærður á allar vörur innan alþjónustu, þ.m.t. einkaréttinn. Samkvæmt upplýsingum frá Póst- og fjarskiptastofnun var hlutur samkeppni innan alþjónustu af framangreindri heildarbyrði metinn um 200-250 milljónir kr. á ári sem einkarétti væri heimilt að greiða niður, sbr. 2. málsl. 6. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002.

Á heimasíðu Póst- og fjarskiptastofnun má sjá frekari upplýsingar um hvernig eftirliti stofnunarinnar hefur verið með bókhaldslegum aðskilnaði Íslandspósts.[[3]](#footnote-4)

Í tengslum við ofangreind er rétt að geta þess að það hefur ekki verið hlutverk póstregluverksins að greina hvort fjármunir úr einkarétti hafi verið notaðir til að niðurgreiða samkeppnisþjónustu, fyrir utan þann þátt sem snýr að alþjónustubyrðinni, sem gerð var grein fyrir hér að ofan. Slíkt mat er í höndum Samkeppniseftirlitsins. Samkeppniseftirlitið hefur haft til meðferðar margvíslegar kvartanir á hendur Íslandspósti ohf. vegna starfsemi fyrirtækisins á undanförnum árum m.a. um meintar ólöglegar niðurgreiðslur félagsins á samkeppnismarkaði. Öllum þessum málum lauk með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017„Aðgerðir til að styrkja samkeppnisaðstæður á póstmarkaði“. Í tilkynningu eftirlitsins sagði m.a.:

„Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins [nr. 8/2017](http://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/2889), sem birt er í dag, eru leiddar til lykta athuganir sem varða mögulegar samkeppnishindranir á póstmarkaði. Athuganir þessar eiga rætur að rekja til allmargra kvartana og ábendinga sem borist hafa frá keppinautum Íslandspósts á liðnum árum. Til grundvallar ákvörðuninni liggur sátt sem Íslandspóstur og Samkeppniseftirlitið hafa gert.

Með sáttinni skuldbindur Íslandspóstur sig til þess að hlíta ítarlegum skilyrðum og gera breytingar á starfsemi sinni, sem vinna gegn samkeppnishömlum sem Samkeppniseftirlitið telur að rekja megi til einkaréttar á dreifingu áritaðra bréfa undir 50 gr og sterkrar stöðu Íslandspósts á póstmarkaði og tengdum mörkuðum. Miða þessar ráðstafanir að því að bæta samkeppnisumhverfið á þessu sviði til frambúðar. Um leið er unnið gegn því vantrausti sem grafið hefur um sig gagnvart Íslandspósti á póstmarkaði.“

Breytingunum lýsti Samkeppniseftirlitið með eftirfarandi hætti:

Mælt er fyrir um að tiltekin samkeppnisstarfsemi Íslandspósts verði ávallt rekin í aðskildum dótturfélögum. Í þessu skyni þarf Íslandspóstur að færa hraðpóstþjónustu sína út úr móðurfélaginu inn í aðgreint dótturfélag.

Mælt er fyrir um skýra aðgreiningu innan Íslandspósts ohf. á milli söluþáttar starfseminnar og kostnaðarúthlutunar. Aðgreiningin vinnur almennt gegn hagsmunaárekstrum og stuðlar að gagnsæi í verðlagningu á vörum. Er með þessu m.a. stuðlað að því að úthlutun kostnaðar félagsins vegna einkaréttarstarfsemi annars vegar og samkeppnisstarfsemi hins vegar eigi sér stað með hlutlægum hætti og raski ekki samkeppni. Aðgreiningin er m.a. tryggð með aðskilnaði í daglegri stjórnun og aðgangsstýringu í húsnæði og upplýsingakerfum.

Skipuð skal sérstök eftirlitsnefnd sem fylgir sáttinni eftir, tekur við kvörtunum og tekur ákvarðanir í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar. Nefndin verður hluti af skipulagi fyrirtækisins og skipuð af Íslandspósti, en tilnefningu nefndarmanna skal bera undir Samkeppniseftirlitið til samþykktar eða synjunar. Tveir af þremur nefndarmönnum skulu vera óháðir Íslandspósti.

Samkeppnisstarfsemi sem er óskyld meginstarfsemi fyrirtækisins verði rekin í dótturfélagi, samkvæmt nánari fyrirmælum eftirlitsnefndar.

Þau skilyrði sem Samkeppnieftirlitið setti um starfshætti Íslandspósts ohf. voru eftirfarandi:

Til að auka aðhald og gegnsæi skal gera sérstaka grein fyrir samkeppnisstarfsemi Íslandspósts ohf. á heimasíðu félagsins.

Mælt er fyrir um sérstök rekstraruppgjör fyrir hverja slíka samkeppnisstarfsemi til þess að auðvelda eftirlit með m.a. mögulegri víxlniðurgreiðslu frá einkaleyfisrekstri til samkeppnisstarfsemi. Kveðið er ítarlega á um kostnaðarviðmið og forsendur að baki þessum uppgjörum. Á sama hátt skal útbúið sérstakt afkomuyfirlit vegna einkaréttarstarfsemi.

Kveðið er á um hvernig bregðast skuli við tapi á samkeppnisstarfsemi innan móðurfélags, þ.á m. viðbrögð vegna yfirvofandi taprekstrar.

Kveðið er á um armslengd í fjármögnun dótturfélaga. Er Íslandspósti ohf. þannig m.a. gert óheimilt að veita dótturfélögum ívilnandi fyrirgreiðslu í formi lána undir markaðsvöxtum og að veita ábyrgðir og veð fyrir lánum dótturfélaga.

Kveðið er á um að viðskipti Íslandspósts ohf. og dótturfélaganna skuli fara fram á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila væri að ræða. Á það m.a. við um verðlagningu á vörum og þjónustu og meðferð viðskiptaskulda.

Gerðar eru kröfur um rekstrar- og stjórnunarlegt sjálfstæði dótturfélaga, þ. á m. um tiltekið óhæði í stjórnum og aðgreiningu í húsnæði og upplýsingakerfum.

Kveðið er á um að keppinautar Íslandspósts á sviði póstþjónustu skuli njóta sambærilegra skilmála og kjara í viðskiptum við Íslandspóst og aðrir viðskiptavinir félagsins í sömu stöðu.

Bann er lagt við ómálefnalegri höfnun á viðskiptum við keppinauta á sviði alþjónustu Íslandspósts ohf.

Mælt er fyrir um að í dreifbýli og minni þéttbýlisstöðum sé Íslandspósti ohf. skylt að inna af hendi fjölpóstdreifingu fyrir aðra póstrekendur, á sömu kjörum og gegn sömu skilmálum og Íslandspóstur ohf. sjálfur nýtur. Skal viðkomandi verðskrá og viðskiptaskilmálar vera skýrir og aðgengilegir fyrir keppinauta.

Mælt er fyrir um gerð samkeppnisréttaráætlunar fyrir Íslandspóst ohf.

Einnig má benda á úrskurð Áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2017-3/2017 þar sem ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins voru staðfestar.

Af ofangreindu má sjá að engin mál eru því í gangi, í dag, í tengslum við bókhaldslegan aðskilnað félagsins, né mögulegar niðurgreiðslur Íslandspóst ohf. á samkeppnisstarfsemi, hvorki hjá Samkeppniseftirlitinu eða Póst- og fjarskiptastofnun.

Alþjónusta.

Eftir sem áður er aðgengi notenda að alþjónustu tryggt. Í frumvarpinu er kveðið á um inntak alþjónustu, þ.e. þeirri póstþjónustu sem landsmenn eiga rétt á. Þá eru skilgreindar leiðir til þess að tryggja að þeirri þjónustu sé viðhaldið í samræmi við eftirspurn eftir þjón­ustunni.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Íslandspóstur ohf. muni fyrst um sinn bera skyldu til að veita alþjónustu innan póstþjónustu um land allt. Óvíst er hvort annað fyrirtæki á markaði muni geta uppfyllt þær þjónustukröfur sem í dag eru gerðar um póstþjónustu. Nægir þar að nefna kröfu um aðgang að afgreiðslustað, kröfu um dreifingu um landið allt, meginregluna um dreifingu tvo daga í viku sem og kröfu um ákveðin þjónustugæði, t.d. um að 85% af pósti eigi að bera út innan þriggja daga frá móttöku. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir að Íslandspóstur ohf. muni gegna alþjónustuskyldum a.m.k. í 6. mánuði frá gildistöku laganna og að Póst- og fjarskiptastofnun muni hefja undirbúning að markaðskönnun áður en aðlögunartíminn rennur út þar sem tekið verður mið af þeim aðstæðum sem þá eru á markaði. Séu markaðsaðstæður þannig að markaðsaðilar geta ekki leyst af hendi alþjónustu á landsvísu þarf að tryggja alþjónustu öðruvísi. Er þá gert ráð fyrir því að ráðuneytið geti gert þjónustusamning eða falið Póst- og fjarskiptastofnun að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskyldur eða að bjóða út alþjónustuna.

Útlit er fyrir að á stærstu þéttbýlisstöðum verði alþjónustu við komið á markaðslegum forsendum og að þar muni alþjónustunni verða sinnt án utanaðkomandi fjármögnunar. Á minni þéttbýlisstöðum, þ.e. stöðum sem hafa færri en 500 póstföng, og í dreifbýli gæti hugsanlega þurft að koma til sérstök fjármögnun, útboð eða breyting á þjónustustigi til lækkunar á kostnaði við alþjónustu t.d. dreifingu. Þegar hafa verið stigin stór skref um lækkun kostnaðar vegna alþjónustu, sbr. sú lágmarksdreifing sem í dag er miðað við innan alþjónustu.

Hvað varðar aðra aðila sem stefna að því að hasla sér völl á póstmarkaði er gert ráð fyrir því að ekki verði skylt að reka eigið dreifinet um land allt en þó er gert ráð fyrir því að aðilar þurfi að tryggja sér aðgengi að slíku neti. Yrði slíkt gert á markaðslegum forsendum eða með samkomulagi við alþjónustuveitanda á hverju svæði.

Kostnaður af alþjónustu.

Í framhaldi af ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnun nr. 18/2013 þar sem stofnunin staðfesti að kostnaðarbókhald Íslandspósts ohf. og bókhaldslegur aðskilnaður byggði á viðurkenndri aðferðarfræði skilaði Íslandspóstur ohf. inn greinargerð um forsendur og niðurstöðu vegna kostnaðar við alþjónustu sem fyrirtækið taldi að einkarétturinn ætti að bera. Meðferð þess máls lauk með ákvörðun póst- og fjarskiptastofnunar nr. 17/2015 þar kom m.a. fram að byrði vegna alþjónustu stafaði í meginatriðum af daglegum útburði í dreifbýli eða á bilinu 250-330 milljónir kr. og vegna reksturs afgreiðslunets upp á 105 milljónir kr. en aðrir þætti voru metnir óverulegir.[[4]](#footnote-5)

Frá því að þetta mat Póst- og fjarskiptastofnunar fór fram hafa átt sér stað verulegar breytingar á umfangi þeirra skyldna sem falla undir alþjónustu. Í byrjun árs 2016 var dreifingardögum í dreifbýli fækkað niður í annan hvern virkan dag, sbr. ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnun nr. 34/2015. Með ákvörðun póst- og fjarskiptastofnunar nr. 2/2018 varð það síðan niðurstaða stofnunarinnar að ekki væri tilefni til að gera athugasemdir við ákvörðun Íslandspósts ohf. um að fækka dreifingardögum í þéttbýli. Báðar þessar breytingar byggðu á breytingum sem ráðuneytið gerði á reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003.

Með þessum breytingum á tíðni útburðar má slá því föstu að kostnaður vegna alþjónustu hafi og muni minnka umtalsvert og í raun sé orðið vafamál hvort að hann sé lengur til staðar í þeim mæli að hægt sé að líta á hann sem ósanngjarna byrði í þeim skilningi sem lagt hefur verið í það hugtak hingað til í Evrópurétti. Hversu mikill hann er orðinn og/eða kemur til með að verða er þó ekki hægt að segja til um fyrirfram.

Í yfirlýsingu Póst- og fjarskiptastofnunar þann 21. desember sl. vegna bókhaldslegs aðskilnaðar Íslandspóst ohf. fyrir árið 2016 kemur einnig fram að byrðin hafi farið minnkandi á undanförnum árum, en hún var síðast metin árið 2015 sbr. ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnun nr. 17/2015. Ekki hefur því þótt ástæða til, af hálfu stofnunarinnar, að hafa frumkvæði að því að reikna alþjónustubyrðina sérstaklega á hverju ári. Í stað þess hefur þess verið gætt, að tekið sé tillit til minnkandi alþjónustubyrðar Íslandspósts ohf. miðað við forsendur ákvörðunar nr. 17/2015, við breytingar á gjaldskrá innan einkaréttar, sbr. ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 35/2015 og 1/2017.

Einnig hefur Hagfræðistofnun Háskóla Íslands reiknað út mögulegan alþjónustukostnað Íslandspósts ohf. og tók skoðun stofnunarinnar til ársins 2013. Íslandspóstur ohf. lét *Copenhagens Economics* reikna út alþjónustukostnað fyrirtækisins. Í þeirri greiningu var að öllu leyti farið eftir þeim reglum sem gilda innan evrópska efnahagssvæðsins um útreikninga á alþjónustubyrði, s.s. um mögulegt frádrátt vegna markaðsávinnings, sem Póst- og fjarskiptastofnun gat ekki tekið inn í sína útreikninga þar sem lagaheimild var ekki til staðar.

Eftir að búið er að samræma forsendur þessara þriggja úttekta má segja að niðurstöður þeirra séu sambærilegar, sjá nánar kafla VI, þar sem er að finna yfirlit yfir kostnaðarmat frumvarpsins.

Aukning erlendra póstsendinga

Nýtt vandamál hefur hins vegar komið upp í rekstri Íslandspósts ohf., en fyrirtækið fer með réttindi og skyldur samkvæmt alþjóðapóstsamningnum, sem tengist mikilli aukningu í erlendum sendingum til landsins, einkum frá Kína. Samkvæmt starfsþáttaryfirliti Íslandspósts ofh. fyrir árið 2017 nam tap af þessum sendingum um 426 milljónir kr. þegar tekið hefur verið tillit til hagnaðar af póstsendingum úr landi. Þetta tap á einkum rót sína að rekja til þeirra alþjóðlegu endastöðvasamninga sem Íslandspóstur ohf. er bundin af, en mikil aukning á erlendum póstsendingum hefur einnig áhrif á tilfærslu kostnaðar innan kostnaðarmódels Íslandspósts ohf. einkum frá einkarétti yfir á samkeppni innan alþjónustu. Þetta þýðir að þær vörur sem falla undir samkeppni innan alþjónustu bera hlutfalslega hærri kostnað af rekstri dreifikerfisins en áður.

Skylda Íslandspósts ohf. til að sinna dreifingu á erlendum póstsendingum byggir á 3. mgr. 6. gr. og 52. gr. gildandi laga um póstþjónusta, þar sem kveðið er á um að alþjónustuhafi skuli afhenda innan lands póstsendingar allt að 20 kg, sem berast frá útlöndum. Einnig er í 52. gr. laganna kveðið á um að Póst- og fjarskiptastofnun geti mælt svo fyrir um að rekstrarleyfishafi skuli taka þátt í samstarfi sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum. Kveðið er á um bæði þessi atriði í rekstrarleyfi Íslandspósts ohf.

Innan evrópska efnahagssvæðisins hefur hingað til ekki verið litið á þetta tap af alþjóðlegum póstsendingum, sem er hjá öllum póstrekendum í Evrópu í sambærilegri stöðu og Íslandspóstur ohf., sem hluta af alþjónustubyrði, sem fyrirtæki eigi að fá bætt með einhverjum hætti frá ríkinu og/eða í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu. Það kann þó að vera að breytast. Í nýlegri skýrslu *Copenhagen Economics*[[5]](#footnote-6) fyrir *Samferdselsdepartmentet* í Noregi, sem ráðuneytið ætlar að nota sem grundvöll við að fækka dreifingardögum þar í landi í annan hvern dag, kemur fram að um 5% af alþjónustubyrði norska póstsins sé vegna erlends pósts. Í skýrslu *Copenhagen Economics*[[6]](#footnote-7) fyrir Íslandspóst ohf. kemur hins vegar fram það mat að tap (byrði) vegna erlendra sendinga hjá Íslandspósti ohf. sé um 475 milljónir kr. á ári eða sem nemur um 60% af beinum heildar nettókostnaði. Í skýrslu *Copenhagens Economics* kemur einnig fram að tapið muni að óbreyttu aukast umtalsvert ár frá ári með frekari aukningu í erlendum sendingum til landsins vegna aukinna netviðskipta.

Í frumvarpinu er ekki tekin nein afstaða til þess hvort rétt eða skylt sé að bæta Íslandspósti ohf. mögulegt tap af erlendum póstsendingum. Rökstuðningur fyrir því er eftirfarandi:

Engin þekkt dæmi eru innan Evrópu um að tap vegna erlendra póstsendinga sé bætt með beinum fjárframlögum úr ríkissjóði.

Tapið stafar af alþjóðlegum samningum sem eru í gildi. Því þarf að móta tillögur um hvernig hægt sé að minnka tapið eins og mögulegt er og verður það gert í samræmi við þær leiðir sem eru færar innan Alþjóðapóstsambandsins (UPU). Í frumvarpinu er því opnað á leiðir fyrir aukinni gjaldtöku þess aðila sem skyldugur er til að sinna þeirri þjónustu sem fellur undir alþjóðlegar skuldbindingar Íslands

Hagnaður er af póstsendingum frá landinu til útlanda. Ráðuneytið telur eðlilegt að skoða hagnaðinn í samhengi við mat á tapi og rekstrarafkomu vegna erlendra sendinga.

Afstaða Póst- og fjarskiptastofnunar til þessa þáttar liggur ekki fyrir, þ.e. hvort eðlilegt sé að litið sé til þessa við mat á mögulegri alþjónustubyrði Íslandspósts ohf. Þetta tap kom t.d. ekki til skoðunar í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 17/2015. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands horfði ekki heldur til þessa þáttar í mati sínu fyrir ráðuneytið, enda kom engin krafa um slíkt frá Íslandspósti ohf. á þeim tíma.

Tap eða hagnaður af erlendum póstsendingum mun þróast á næstu árum óháð því hvort að einkarétturinn verði afnuminn eða ekki.

Það fyrirtæki sem útnefnd verður til að fara með þær skyldur sem leiða af alþjóðapóstsamningunum mun hins vegar ávallt hafa þann rétt að sækja um framlag, sbr. 11. gr. frumvarpsins, ef þróunin verður sú að rétt sé að greiða mögulegt tap vegna þessarar þjónustu úr ríkissjóði með einhverjum hætti.

Ráðuneytið mun fylgjast með hver þróunin verður innan evrópska efnahagssvæðisins varðandi erlendar póstsendingar og hvort önnur ríki bæti slíkt tap af þeim með einhverjum beinum hætti.

Með vísun til ofangreinds standa því ekki rök til þess að taka sérstaklega afstöðu til umrædds taps og mögulegri skyldu til að bæta félaginu tapið í tengslum við nýtt frumvarp til laga um póstþjónustu sem til stendur að mæla fyrir á næsta þingi.

Aðgangur að afgreiðslustað.

Aðgangur notenda að afgreiðslustað er eitt þeirra atriða sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu. Til að tryggja þetta aðgengi notenda er gert ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofn­un setji lágmarksviðmið um fjölda afgreiðslustaða sem falla undir alþjónustu. Þá er og gert ráð fyrir að hugtakið afgreiðslustaður verði skilgreint sem aðstaða, t.d. húsnæði, bifreiðar eða sjálfvirkir afgreiðslukassar þar sem almenningur getur nálgast póstþjónustu.

Með þessum breytingum er áherslan á aðgengi að afgreiðslustað að einhverju leyti flutt yfir á þjónustuna sjálfa án þess að tiltekið sé nákvæmlega að veita skuli hana á hefðbundnum afgreiðslustað, en í núgildandi lögum nr. 19/2002 er með afgreiðslustað átt við pósthús.

Fimm daga þjónusta/ tveggja daga þjónusta

Árið 2002 var landsmönnum tryggð fimm daga þjónusta við dreifingu pósts en fyrir þann tíma var pósti dreift þrjá daga vikunnar í dreifbýli þar sem dreift var með landpósti, en annars staðar var fimm daga þjónusta.

Meginreglan hefur því verið hvað varðar póstsendingar innan alþjónustu söfnun og dreifing alla virka daga. Með tilkomu bættra fjarskipta hefur hins vegar dregið nokkuð úr mikilvægi fimm daga dreifingar í póstþjónustu. Þá liggur fyrir að stórir sendendur pósts, t.d. innan einkaréttar, hafa dregið umtalsvert úr sendingum á hefðbundnum pósti og hafa í auknum mæli skipt yfir í ýmsar rafrænar lausnir. Á þetta bæði við um einkaaðila eins og banka, sem og opinbera aðila, eins og skattayfirvöld. Reyndar hefur ríkið lýst því yfir í fjármálaáætlun fyrir árið 2019 til 2023, að það hyggist hætta öllum póstsendingum á tímabilinu og spara allt að 500 milljónir með þeirri ráðstöfun. Gera má ráð fyrir að hlutur póstmarkaðarins, þ.e. dreifingin sé um 200 milljónir af þessari upphæð. Líklegt er því að þessi þróun muni halda áfram.

Mikilvægi daglegs útburðar á almennum bréfum hefur því farið sífellt minnkandi. Á sama tíma og mikilvægi bréfsins sem samskiptamiðils hefur sífelld farið minnkandi, hafa fjarskiptafyrirtæki stórbætt alla fjarskiptaþjónustu á undanförnum árum og þar sem ekki hafa verið forsendur til að byggja upp á markaðsforsendum hefur ríkið komið inn í uppbygginguna með beinum fjárframlögum í gegnum fjarskiptasjóð. Ættu því allir Íslendingar að hafa aðgang að opinberri þjónustu í landinu.

Afleiðing minnkandi bréfamagns á undanförnum árum er aukinn þrýstingur á hækkun gjaldskráa Íslandspósts enda á sú gjaldtaka að standa undir kostnaði fyrirtækisins af þjónustu við almenning og fyrirtæki. Í gildandi lögum er gert ráð fyrir að gjaldskrár fyrirtækisins innan alþjónustu taki mið af raunkostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði. Sú keðjuverkun getur því myndast að minnkandi póstmagn hækki gjaldskrá Íslandspósts nánast sjálfkrafa sem getur haft áhrif á eftirspurn eftir þjónustu fyrirtækisins og ýtt undir frekari fækkun póst­sendinga. Ráðuneytið hefur þegar stigið skref í þá átt að minnka tíðni dreifingar þar sem dýrast hefur verið að dreifa í dreifbýli, sbr. breytingar með reglugerð nr. 868/2015, um breytingu á reglugerð nr. 364/2003 um alþjón­ustu og framkvæmd póstþjónustu. Þar er miðað við að heimilt sé að fækka dreifingardögum í annan hvern virkan dag ef kostnaður við þjónustuna er þrefalt hærri en kostnaður við sams konar þjónustu í þéttbýli. Í þéttbýli er pósti dreift samkvæmt svokölluðu X/Y dreifikerfi sem felur í sér að meiri hluta pósts er dreift í annan helming hverfis einn daginn og hinn helming næsta dag. Athygli vekur að verulega hefur dregið úr notkun á A-pósti, en samkvæmt gæðakröfum er gert ráð fyrir því að A-póstur berist að jafnaði daginn eftir póstlagningu. Mikill meiri hluti bréfasendinga, eða yfir 70% bréfasendinga innan lands, er nú póstlagður sem B-póstur sem felur í sér að hann skuli borinn út innan þriggja virkra daga eftir póstlagningu. Lítil eftirspurn eftir A-pósti gefur vísbendingu um að þörf fyrir fimm daga þjónustu fari minnkandi. Á árinu 2017 var svo enn eitt skref stigið í þá átt að rýmka heimildir alþjónustuveitanda til að fækka dreifingardögum ef tiltekin skilyrði eru fyrir hendi, sbr. breytingar með reglugerð nr. 595/2017, um breytingu á reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu.

Sú dreifingarskylda innan alþjónustu, sem fjallað er um í 9. gr. frumvarpsins er sambærileg við þá skyldu sem í dag hvílir á Íslandspósti ohf. Breytingin tók gildi 1. febrúar 2018, sjá nánar ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnun nr. 2/2018, þar sem fjallað er um þær forsendur sem Íslandspóstur ohf. tiltók fyrir breytingunum.

Í 4.tl. 9. gr. frumvarpsins er síðan veitt heimild til frekari fækkunar dreifingardaga ef aðstæður á markaði gera það nauðsynlegt.

Póst- og fjarskiptastofnun skal tilkynna frávik frá alþjónustuskyldum til Eftirlitsstofnunar Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA).

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur í sér upptöku á efnisákvæðum pósttilskipunar 2008/6/EB, sbr. tilskipun 97/67/EB, líkt og fram hefur komið hér að framan. Við innleiðinguna hefur verið tekið tillit til séríslenskra aðstæðna, t.d. að því er varðar þörf á fjölda dreifingardaga innan alþjónustu, sem frumvarpinu er m.a. ætlað að tryggja. Þörf er á því að innleiða tilskipun 2008/6/EB í samræmi við skuldbindingar Íslands undir samningnum um evrópska efnahagssvæðið. Öll önnur ríki innan evrópska efnahagssvæðisins hafa þegar afnumið einkarétt á póstmarkaði.

Frumvarpið þótti ekki kalla á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá.

V. Samráð.

Kaflinn í vinnslu. …

VI. Mat á áhrifum.

Kaflinn er í vinnslu. …

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin er efnislega sambærileg 2. gr. núgildandi laga. Af greininni má ráða að allir landsmenn skuli eiga aðgang að ákveðnum þáttum póstþjónustu, alþjónustu. Þá er markmið laganna jafnframt að tryggja hagkvæma, virka og áreiðanlega póstþjónustu hér á landi, m.a. með því að efla samkeppni á markaði fyrir póstþjónustu. Með því að efla samkeppni er þess vænst að hægt verði að veita alþjónustu á sem hagkvæmastan máta og stuðla um leið að því að póstþjónusta á Íslandi verði sjálfbær.

Um 2. gr.

Hér er almennt kveðið á um gildissvið laganna og er greinin að meginefni samhljóða 1. gr. gildandi laga um póstþjónustu. Með tengdri starfsemi er átt við rekstur sem gerir kleift að veita póstþjónustu, t.d. rekstur póstmiðstöðva og afgreiðslustaða og útgáfu frímerkja o.s.frv.

Um 3. gr.

Að uppistöðu er hér um sömu orðskýringar að ræða og eru í gildandi lögum. Rétt þykir þó að gera grein fyrir helstu breytingum sem gerðar hafa verið. Lagðar eru til nokkrar breytingar þegar kemur að notkun hugtaka s.s. póstsending, almenn póstsending og skráð póstsending. Breytingarnar eru til einföldunar og jafnframt sem leitast er við að færa skilgreiningu þessara hugtaka til samræmis við framkvæmdina í dag. Einnig er hugtakanotkun í kringum leyfisveitingarmál einfölduð. Gert er ráð fyrir að allir póstrekendur skrái sig með almenna heimild. Til viðbótar því er síðan gert ráð fyrir alþjónustuveitanda sem sinnir skyldum samkvæmt alþjónustu og fyrirtæki sem fer með réttindi og skyldur samkvæmt alþjóðapóstsamningum.

Hugtakið ábyrgðarsending hefur verið felld niður og í stað hefur verið tekið upp hugtakið rekjanleg póstsending til samræmis við ákvæði samnings Alþjóðapóstsambandsins (UPU), en hugtakið ábyrgðarsending var til þess fallið að valda misskilningi hjá neytendum varðandi þau réttindi sem neytendur töldu hugtakið veita þeim ef póstsending týndist eða eyðilagðist.

Einnig eru hugtökin fjármunasending og tryggð sending felld niður frá gildandi lögum. Ástæða þess er fyrst og fremst sú, að um valkvæða þjónustu er að ræða samkvæmt alþjóðapóstsamningnum, sbr. grein 22. Ekki er því talin þörf á að þessi hugtök séu sérstaklega skilgreind í lögum um póstþjónustu. Sem dæmi má taka að síðasti vöruflokkur hjá Íslandspósti ohf., sem féll undir hugtakið fjármunasending voru póstkröfur, en sú þjónusta hefur ekki verið í boði hjá Íslandspósti ohf. síðan 2008.

Til samræmis við það hefur þessi þjónusta verið fellt niður sem þjónusta innan alþjónustu, enda ekki talin þörf á því að þessi þjónusta sé lengur skylduþjónusta hér á landi.

Það að þessi hugtök séu felld út úr frumvarpinu kemur þó ekki í veg fyrir að Íslandspóstur ohf. eða aðrir póstrekendur geti boðið upp á þjónustu sem fellur undir þessar skilgreiningar.

Í tengslum við nýjar reglur sem settar eru um hvernig standa skuli að útreikningum á alþjónustubyrði alþjónustuveitanda eru hugtökin „hreinn kostnaður“, „markaðsávinningur“ og „ósanngjörn byrði“ skilgreint. Hugtökin koma úr fjarskiptarétti, enda er með frumvarpinu verið að innleiða sambærilegar reglur og stuðst hefur verið við í fjarskiptaregluverkinu um árabil þegar kemur að útreikningum á alþjónustubyrði. Nokkur reynsla er því komin á hvernig beri að túlka þessi hugtök við útreikninga alþjónustukostnaði.

*Afgreiðslustaðir:* Hugtakinu afgreiðslustaður er nú ætlað að ná yfir hvers konar aðstöðu þar sem mögulegt er að veita póstþjónustu. Þetta þýðir að auk hinna hefðbundnu afgreiðslu­staða eru nú tekin af öll tvímæli um það að póstbíll getur í skilningi laganna verið afgreiðslu­staður. Jafnframt er hér fellt undir hugtakið sjálfvirkir afgreiðslukassar.

*Fjölpóstur og fríblöð:* Hugtökin fjölpóstur og fríblöð eru nú skilgreind í lögunum. Ástæða þess er m.a. sú að gert er ráð fyrir því móttakendur hafi nú skýra heimild samkvæmt lögunum til að hafna móttöku fjölpósts og fríblaða. Íslandspóstur hefur um nokkurt skeið boðið upp á að neytendur geti hafnað fjölpósti en í raun hafa engar lagareglur stutt við þennan sjálfsagða rétt neytenda.

*Gjaldmerki:* Á undanförnum árum hefur gætt nýbreytni í gjaldmerkjum. Til að mynda hefur Íslandspóstur ohf. boðið notendum upp á sms-frímerki, sem gjaldfærast á símreikning viðkomandi.

*Notandi:* Réttindi og skyldur samkvæmt lögunum geta eftir atvikum tekið til sendanda póstsendinga og/eða móttakanda, sbr. þær skyldur sem móttakendur hafa til að setja upp bréfalúgu og/eða bréfakassa sem póstrekandi getur afhent póstsendingar í.

*Póstdreifikerfi:* Í orðskýringum með hugtakinu eru taldir upp þeir þættir sem þurfa að vera til staðar til að hægt sé að dreifa póstsendingum.

*Póstnúmer:* Hugtakið póstnúmer er nú skilgreint í frumvarpinu.

*Póstrekandi:* Hér er um safnheiti að ræða og samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að allir sem veita póstþjónustu þurfi að vera með svokallaða almenna heimild.

*Póstsending:* Í frumvarpinu er farin sú leið að afmarka gildissvið laganna á skýrari hátt en verið hefur. Gert er ráð fyrir að sett verði hámarksviðmið. Þannig verður miðað við að til þess að póstsending geti talist bréf, blað, tímarit eða fjölpóstur megi hún ekki fara yfir 2 kg. Á sama hátt er miðað við að pakkar samkvæmt lögum um póstþjónustu geti ekki verið þyngri en 2 kg. Ef sending er þyngri en þau þyngdarmörk sem sett eru í frumvarpinu fellur sendingin undir lög um vöruflutninga, en ekki lög um póstþjónustu. Skylt er þó að taka við pökkum erlendis frá allt að 20 kg. Hliðstæðar breytingar hafa verið gerðar í Noregi.

*Rafræn póstdreifing*: Með rafrænni póstdreifingu er átt við póstþjónustu sem felur í sér póstsendingu sem hefur verið yfirfærð á rafrænt form og send notanda í gegnum rafrænt viðmót. Íslandspóstur ohf. hefur undanfarin ár boðið upp á slíka þjónustu sem nefnd hefur verið „Mappan“ og er eins konar pósthús á netinu.

*Rekjanleg sending:* Skráð sending sem gerir sendanda eða móttakanda kleift að fylgjast með sendingunni frá póstsendingu og til afhendingar til móttakanda.

*Skráð sending:* Póstsending með einkvæmu auðkenni, án rekjanleika.

Eins og vikið er að hefur það þjónustuframboð innan alþjónustu verið einfaldað. Í frumvarpinu eru skilgreind tvö hugtök, Rekjanleg póstsending, þar sem neytendur eiga að geta fylgst með póstsendingunni og síðan skráð sending, þar sem ekki er gert ráð fyrir að neytendur geti fylgst með hvar sendingin er staðsett á hverjum tíma.

Um 4. gr.

Greinin kveður á um að ráðherra fari með yfirstjórn póstmála. Í 2. mgr. segir enn fremur að Póst- og fjarskiptastofnun veiti heimildir til starfrækslu póstþjónustu í samræmi við ákvæði laganna. Eftirlit með framkvæmd laganna er jafnframt í höndum Póst- og fjarskipta­stofnunar samkvæmt ákvæðinu.

Um 5. gr.

Greinin er samhljóða 3. gr. núgildandi laga um póstþjónustu. Samkvæmt greininni er fyrirtækjum og félögum heimilt að annast póstsendingar innan húss og milli mismunandi starfsstöðva þeirra enda annist viðkomandi aðili sjálfur póstþjónustuna. Undanþágan gildir því ekki ef öðrum aðila er falin póstþjónustan. Ekki er talið nauðsynlegt að undanþágan nái til einstaklinga eðli málsins samkvæmt.

Um 6. gr.

Í frumvarpinu er gerð sú breyting að umsýsla Póst- og fjarskiptastofnunar með leyfis­veitingum er gerð einfaldari. Þannig verður hugtakið rekstrarleyfi fellt niður og gert ráð fyrir því að allir sem hugsa sér að starfa á þeim markaði sem fellur undir póstþjónustu eins og hann er skilgreindur á hverjum tíma þurfi að láta skrá sig með almenna heimild. Í því sam­bandi skiptir ekki máli hvort viðkomandi fyrirtæki ætlar að sinna öllum þeim þáttum sem falla undir póstþjónustu, þ.e. söfnun, flokkun, flutningi eða dreifingu.

Ákvæði um almenna heimild byggist á 9. gr. pósttilskipunarinnar og að hluta til á III. kafla laga um fjarskipti, nr. 81/2003, þar sem kveðið er á um almenna heimild fjarskipta­fyrirtækja til þess að starfa á fjarskiptamarkaði og þau skilyrði sem binda má almennri heimild.

Um 7. gr.

Áður en fyrirtæki hefur póstþjónustu skal það tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun um áform sín og veita upplýsingar sem stofnunin telur nauðsynlegar til þess að geta skráð fyrir­tækið og veitt því tilskilið eftirlit. Samkvæmt 4. mgr. mun Póst- og fjarskiptastofnun hér eftir sem hingað til halda skrá yfir póstrekendur.

Greinin er að hluta byggð á 13. gr. gildandi laga. Í greininni er þó að finna nýmæli þess efnis að fyrirtæki sem hyggjast bjóða þjónustu sem fellur undir alþjónustu skulu upplýsa sér­staklega um slíka fyrirætlan í tilkynningu um starfsemi. Þá getur Póst- og fjarskiptastofnun ekki lengur gert kröfu um að fyrirtæki sæki um rekstrarleyfi, en stofnunin skal eigi að síður meta og upplýsa hlutaðeigandi aðila um það hvort skilyrði laganna séu uppfyllt samkvæmt tilkynningu aðila.

Ný málsgrein sem verður 3. mgr. 7. gr. felur í sér nýmæli er varðar þau tilvik þar sem póstrekandi með almenna heimild hyggst leggja niður starfsemi, að hluta til eða í heild, en þá skal hann tilkynna stofnuninni það með þriggja mánaða fyrirvara. Sé um alþjónustu­veit­endur að ræða ber að tilkynna slík áform með að minnsta kosti sex mánaða fyrirvara.

Um 8. gr.

Í 8. gr. er fjallað um skilyrði sem setja má vegna almennra heimilda skv. 6. gr. Skilyrði sem sett eru samkvæmt þessari grein skulu vera hlutlæg og skýr og gæta skal jafnræðis við ákvörðun skilyrða.

Greinin á sér stoð í 9. gr. tilskipunar 97/67/EB, og byggist m.a. á VI. kafla gildandi laga og á sér jafnframt fyrirmynd í 6. gr. fjarskiptalaga, nr. 81/2003.

Í 1. mgr. eru talin upp þau skilyrði sem um getur verið að ræða. Skilyrðin fela í sér grunnkröfur m.a. til að tryggja póstleynd, umhverfisvernd, öryggi og heildstæði og skipulag dreifikerfis. Rétt er að geta þess að skilyrðin eru valkvæð. Sambærileg skilyrði eru í núgild­andi lögum. Ekki hefur þótt þörf til þess að útfæra þau skilyrði nánar hingað til, en með opnun póstmarkaðar og afnámi einkaréttar þykir rétt að heimild til þess að setja skilyrði sé til staðar, líkt og gildir í lögum um fjarskipti.

Í 2. mgr. greinarinnar er heimild til þess að setja skilyrði til viðbótar ef það þykir nauð­synlegt. Í ákvæðinu er sérstaklega tiltekin skilyrði sem lúta að rekstraröryggi og samvirkni neta, en ekki er hér um tæmandi upptalningu að ræða. Mikilvægt er að til staðar sé heimild fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til að grípa inn í mögulegar markaðsaðstæður sem kunna að skapast, t.d. til að tryggja alþjónustu út um allt ef talið er að hún verði ekki tryggð nema með tilteknum skilyrðum sem nauðsynlegt kann að vera að leggja á einstök fyrirtæki sem ekki bera alþjónustuskyldur.

Samkvæmt 3. mgr. er heimilt að breyta skilyrðum ef forsendur hafa breyst, svo sem ef markaðskönnun leiðir í ljós breyttar aðstæður, breytingar verða á lögum og reglum og þegar alþjóðasamningar gefa tilefni til slíks.

Ákvæði 4. mgr. er sambærilegt 6. mgr. 12. gr. núgildandi laga.

Um 9. gr.

Við endurskoðun á gildandi alþjónustuskyldum gerir frumvarpið ráð fyrir því að hægt sé að fara þrjár mismunandi leiðir við að tryggja þá lágmarksþjónustu sem kveðið er á um í 10. gr. Þessar leiðir eru þjónustusamningur, útnefning eða útboð.

Ákvörðunarvald um hvaða leið verði farin verður í höndum ráðherra.

Áður en til þess kemur að hægt sé að taka ákvörðun um hvað leið er heppilegust með tilliti til íslenskra aðstæðna er nauðsynlegt að fram hafi farið markaðskönnun af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar. Markaðskönnun skal m.a. leiða í ljós áhuga markaðsaðila á að veita þá þjónustu sem skilgreind er í lögunum sem alþjónusta. Reynist markaðurinn ekki fær um að leysa af hendi þá lágmarksþjónustu sem skilgreind er í 10. gr. frumvarpsins kemur til kasta ráðuneytisins að taka ákvörðun um næstu skref.

Markaðskönnun er þannig nauðsynlegt tæki til að hægt sé að meta hvort fyrirtæki munu sinna hinni skilgreindu þjónustu á markaðsforsendum um land allt. Gert er ráð fyrir að slík könnun taki bæði til fyrirtækjamarkaðar sem og einstaklingsmarkaðar. Meðal þeirra atriða sem nauðsynlegt er að kanna er t.d. hvernig eigi að útfæra lágmarksþjónustu. Kostir við framangreinda nálgun er að alþjónusta verður skilgreind og útfærð í samræmi við þörf markaðarins, bæði út frá einstaklings- og fyrirtækjamarkaði. Eftir að skilgreining á lágmarksþjónustu liggur fyrir er einfaldara fyrir póstrekendur að gera sér grein fyrir hvaða þjónustu opinberir aðilar vilja tryggja að sé fyrir hendi og jafnframt hvaða þjónustu þeir eru tilbúnir til að greiða fyrir með beinum framlögum, en frumvarpið gerir ráð fyrir að heimilt sé að greiða með hinni skilgreindu lágmarksþjónustu úr ríkissjóði. Markaðskönnun er þannig til þess fallin að minnka möguleg framlög úr ríkissjóði enda liggur þá skýrt fyrir hvað mögulega verið er að borga fyrir og hvers vegna. Þá mun markaðskönnun væntanlega einnig einfalda samningsgerð ráðuneytisins við markaðsaðila eða útnefningarferlið sem og útboðsferlið enda liggi þá fyrir skýr afmörkun á þeirri þjónustu sem verið er að bjóða út og markaðurinn telur sig þurfa á að halda.

Gert er ráð fyrir að greining fari fram í fyrsta skipti árið 2019 í samræmi við ákvæði til bráðabirgða þar sem fram kemur að Íslandspóstur muni bera núverandi alþjónustuskyldur til 1. júní 2019. Fyrir þann tíma þarf því að liggja fyrir ákvörðun um hvort fella eigi alþjónustuskyldur alfarið niður, gera þjónustusamning, fara í útboð á þjónustunni og/eða útnefningu á alþjónustuveitanda í samræmi við ákvæði frumvarpsins.

Ef Póst- og fjarskiptastofnun kemst að því í markaðsgreiningu að markaðurinn leysi úr þörf allra notenda fyrir þjónustu fellur útnefning Íslandspósts ohf. samkvæmt bráðabirgðaákvæði niður frá og með birtingu á niðurstöðu stofnunarinnar. Ef hins vegar greining Póst- og fjarskiptastofnunar leiðir í ljós að markaðurinn muni ekki sinna póstþjónustu um allt land, án sérstakrar kvaðar þar að lútandi er nauðsynlegt að tryggja þjónustuna með öðrum hætti. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir því að hægt sé að leysa þá lágmarksþjónustu sem skilgreind er í 9. gr. frumvarpsins á eftirfarandi hátt:

*Í fyrsta lagi* með gerð þjónustusamnings við fyrirtæki með almenna heimild. Í samningnum yrði þá kveðið á um hvaða þjónusta fellur undir samningin, möguleg úrfærsla á henni, undantekningar, skilgreining þjónustusvæða, ef ástæða er til, gæði þjónustu, s.s. afhendingarhraði, upplýsingaskylda þjónustuveitanda, hvernig greiðslum verði háttað samkvæmt samningnum, ef til þeirra kemur o.s.frv. Hliðstætt fyrirkomulag hefur verið í Noregi, en þar hefur norska samgönguráðuneytið gert samning við Norska póstinn um að sinna tiltekinni lágmarksþjónustu sem skilgreind er í samningnum.

*Í öðru lagi* með útnefningu póstrekanda með alþjónustuskyldur hliðstætt og gert hefur verið í fjarskiptum undanfarin ár, sbr. til hliðsjónar ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 40/2014 um að útnefna Mílu ehf. með alþjónustukvöð, ákvörðun nr. 30/2013 um útnefningu Mílu ehf. með skyldu til að veita aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið og um að ekki sé ástæða til að fella á alþjónustuskyldur í tengslum við aðgang að talsímaþjónustu, aðgang að gagna­flutningsþjónustu, rekstur almenningssíma og þjónustu við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir og ákvörðun nr. 31/2013 um afléttingu alþjónustukvaða Já upplýs­ingaveitna hf. og afturköllun leyfis til notkunar á símanúmerinu 118. Við val á alþjónustuveitanda verði litið til þess hvaða fyrirtæki væri best í stakk búið til þess að veita þjónustuna, m.a. með tilliti til útbreiðslu á þjónustu fyrirtækisins og hversu hagkvæm og ódýr þjónusta þess væri. Ef samkeppni er talin tryggja nægilegt framboð á póstþjónustu til allra getur verið óþarfi að leggja á sérstakar kvaðir um framboð þjónustu. Sambærilega heimild til þess að leggja alþjónustukvaðir á fyrirtæki er að finna í fjarskiptalögum, nr. 81/2003. Útnefndur alþjónustuveitandi getur síðan sótt um framlag úr ríkissjóði, sbr. 12. gr. frumvarpsins ef hann telur að útnefningin sé ósanngjörn byrði á rekstrinum í skilningi frumvarpsins.

*Í þriðja lagi* með því að þjónustan verði boðin út á þeim svæðum þar sem talið verður að fyrirtæki muni ekki veita þjónustu á markaðsforsendum vegna markaðsbrests. Gert er ráð fyrir að áður en til þess kemur liggi fyrir heimild frá fjármálaráðherra til að greiða fyrir hina skilgreindu lágmarksþjónustu sem ekki verður við komið á markaðsforsendum.

Um útboð á póstþjónustu fer samkvæmt lögum um opinber innkaup, sbr. einnig tilskipun 2004/17/EB. Ákvæðið á sér stoð í 2. tölul. 7. gr. pósttilskipunarinnar. Þá er einnig kveðið á um að heimilt sé að bjóða út dreifinguna sérstaklega á þeim svæðum þar sem markaðsbrestur er.

Ráðuneytið skal kynna fyrir hagsmunaaðilum hvort það hyggist gera þjónustusamning eða fela Póst- og fjarskiptastofnun að fara í útnefningarferli eða bjóða út þjónustu á einstökum svæðum og/eða landinu öllu. Ákvörðunin skal tilkynnt í framhaldi af þeirri markaðskönnun sem Póst- og fjarskiptastofnun skal framkvæma.

Í 2. mgr. er kveðið á um að við val á þjónustuveitanda skuli viðhafa opið, hlutlægt og gagnsætt ferli.

Í 3. mgr. er kveðið á um að fjármögnun samkvæmt útboði fari ekki fram, nema að fyrir liggi heimild í fjárlögum til að greiða þann kostnað sem til fellur. Við gerð þjónustusamnings eða útnefningu mun alþjónustuveitandi þurfa að sækja um framlag úr ríkissjóði, sjá nánar 12. gr. Sjá nánar umfjöllun í kafla VI þar sem fjallað er m.a. um kostnaðarmat á frumvarpinu.

Í 4. mgr. greinarinnar er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð um framkvæmd markaðskönnunar, útnefningu og útboðs.

Um 10. gr.

Í greininni er að finna umfjöllun um inntak alþjónustu sem byggist á 3. gr. tilskipunar nr. 97/67/EB, sbr. einnig tilskipun 2008/6/EB. Alþjónusta er lágmarkspóstþjónusta sem landsmenn skulu eiga aðgang að á jafnræðisgrundvelli. Með því er átt við að þjónustan skuli uppfylla ákveðin gæði og vera á viðráðanlegu verði en jafnframt að stjórnvöld skuli gæta samræmis og jafnræðis varðandi alþjónustu.

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á inntaki alþjónustu frá fyrri drögum að frumvarpi til laga um póstþjónustu. Ein meginbreytingin felst í því að í fyrri drögum ráðuneytisins líkt og í 21. gr. gildandi laga, hefur verið miðað við að Póst- og fjarskiptastofnun beri að tryggja að alls staðar á landinu sé alla virka daga borinn út póstur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu. Heimilt hefur verið að gera undanþágur frá þjónustu ef kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður hindra þjónustu. Í reglugerð um alþjónustu á sviði póstþjónustu hefur verið skilgreind við hvaða aðstæður heimilt hefur verið að fækka dreifingardögum. Eins og vikið er að hér að framan þá hefur tvisvar sinnum verið gerðar breytingar á reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003, sem miðað hafa að því að fækka dreifingardögum innan alþjónustu hér á landi. Þessar breytingar hafa öðrum þræði verið tilkomnar vegna þess að mikilvægi póstþjónustu, að því er varðar tíðni dreifingar hefur farið minnkandi með tilkomu aukinnar rafræna samskipta. Einnig voru breytingarnar til þess ætlaðar að draga úr alþjónustubyrði félagsins, sem borin hefur verið af gjaldskrá félagsins innan einkaréttar, sem nú stendur til að fella niður. Breytingarnar hafa því öðrum þræði verið til þess fallnar að minnka mögulegt framlag til handa þeim aðila sem kemur til með að sinna alþjónustu í framtíðinni.

Í 1. mgr. er kveðið á um að allir notendur eigi að hafa aðgang að alþjónustu sem uppfyllir ákveðnar gæðakröfur og á viðráðanlegu verði.

Í 2. mgr. er síðan taldir upp þeir þjónustuþættir sem falla eiga undir alþjónustu:

Í 1. tölul. er fjallað um aðgang að afgreiðslustað og póstkössum. Í því felst að notendur eiga að hafa aðgang að afgreiðslustað í gegnum net afgreiðslustaða um land allt. Gerð hefur verið breyting á skilgreiningu afgreiðslustaðar frá núgildandi lögum, en póstbíll og sjálfvirkir afgreiðslustaður geta nú fallið undir hugtakið. Með heimild í 3. mgr. 15. gr. og 24. gr. núgildandi laga gaf Póst- og fjarskiptastofnun út reglur um afgreiðslustaði nr. 504/2003 sem ætlað var að setja ákveðinn ramma um hvenær væri þörf á að reka hefðbundinn afgreiðslustað og þá um leið viðmið um hvernig væri hægt að leysa þessa aðgangsþörf á annan hátt. Frá því að reglurnar voru settar hefur Íslandspóstur ohf., núverandi alþjónustuveitandi, fengið leyfi til að loka fjölda afgreiðslustaða vítt og breitt um landið, bæði á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni. Á höfuðborgarsvæðinu hefur hagræðingin einkum falist í sameiningu afgreiðslustaða. Á landsbyggðinni hefur þjónustuskylda Íslandspósts ohf. verið leyst með póstbíl og/eða aukinni landpóstaþjónustu. Með aukningu í pakkaflutningum hefur þörfin fyrir aðgang að afgreiðslustað hins vegar aukist á ný og vera kann að fjöldi þeirra hafi náð ákveðnu jafnvægi. Í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 17/2015, um forsendur og niðurstöðu Íslandspósts ohf. á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustu, kemur m.a. fram að stofnunin telur að alþjónustubyrði Íslandspósts ohf. vegna reksturs afgreiðslustaða hafi numið allt að 105 milljónir kr. á árinu 2013. Sú breyting hefur hins vegar orðið frá því að þessi greining var gerð, eins og fram kemur hér að ofan, að mikill vöxtur hefur orðið í pakkasendingum, það kann því að vera að niðurstaðan yrði önnur í dag varðandi þennan þátt alþjónustubyrðar, ef á reyndi.

Í 2. tölul. er talin upp sú þjónusta sem fellur undir alþjónustu: póstþjónusta vegna bréfa upp að 2 kg, böggla upp að 2 kg innanlands en 20 kg á milli landa, blindrasendinga allt að 2 kg og skráðra sendinga. Blöð og tímarit eru ekki lengur skilgreind sérstaklega og falla þá eftirleiðis undir hugtakið bréf, svo framarlega sem þessar sendingar séu áritaðar á nafn móttakanda. Jafnframt gerir frumvarpið ráð fyrir að hugtakið skráð póstsending taki til allra þeirra póstsendinga sem af einhverjum ástæðum eru skráðar inn í dreifikerfi viðkomandi póstrekanda, sjá nánar umfjöllun í greinargerð um 3. gr. frumvarpsins, en þar er að finna umfjöllun um einfaldari hugtakanotkun en verið hefur.

Póstþjónusta vegna böggla innanlands er nú skilgreind allt að 10 kg, en var áður 20 kg, en svigrúm er um þetta atriði í pósttilskipuninni. Ekki er talin sérstök þörf á að viðhalda alþjónustuskyldu varðandi böggla upp að 20 kg enda er nokkur samkeppni á sviði böggla- og vöruflutninga hér á landi. Áfram verður hins vegar miðað við að alþjónustuskyldan varðandi böggla erlendis frá verði 20 kg, enda ekki gert ráð fyrir neinu svigrúmi í tilskipunum Evrópusambandsins til að ákvarða önnur þyngdarmörk. Á sama hátt og verið hefur er gert ráð fyrir að söfnun póstsendinga falli áfram undir alþjónustu. Samkvæmt framangreindri upptalningu er miðað við að sama tegund þjónustu falli undir alþjónustu og verið hefur að því frátöldu að markpóstur hefur nú verið felldur út sem skyldubundin þjónusta innan alþjónustu. Er það í samræmi við breytingar sem urðu með tilskipun 2008/6/EB. Auk þess er gerð sú breyting að hugtökin ábyrgðarsending, tryggð sending og fjármunasending falla niður sem þjónustutegundir innan alþjónustu, ef miðað er við núgildandi lög um póstþjónustu. Ekki er lengur talin þörf á að skilgreina þessa tegund þjónustu sérstaklega innan alþjónustu, sem hluta af skyldubundinni þjónustu.

Í 3. tölul. er nú opnað á það að lágmarks dreifing innan alþjónustu geti orðið 1 dagur í viku. Í frumvarpinu eru þannig sköpuð skilyrði til að færa fjölda dreifingardaga niður í 1 dag á viku ef ástæða verður til. Er ráðherra falið að setja skilyrði og viðmið í reglugerð sem þurfa að vera til staðar til að af fækkun geti orðið. Slík skilyrði gætu t.d. verið kostnaður við dreifingu, breyttar markaðsaðstæður eða þörf á þjónustu. Mikilvægt er að slík heimild sé til staðar ef bréfum heldur áfram að fækka með sama hraða og verið hefur og of kostnaðarsamt verður fyrir ríkið að tryggja tveggja daga þjónustu eða að hún verði af öðrum ástæðum talin óþörf. Hér er einnig kveðið á um að skyldan tekur einungis til dreifingar á lögheimili móttakanda eða á fasta starfsstöð fyrirtækis. Í framkvæmd þekkist hins vegar mun víðtækari dreifing en á skráð lögheimili móttakanda. Rétt þykir að einskorða réttindi innan alþjónustu við dreifingu á skráð lögheimili og er það í samræmi við það sem almennt tíðkast innan evrópska efnahagssvæðsins.

Rétt er að taka fram að ekkert er því til fyrirstöðu að póstrekendur bjóði betri þjónustu en skilgreind er hér sem lágmarksþjónusta, t.d. tíðari dreifingar, fjölbreyttari þjónustu, dreifingu á annan stað en skráð lögheimili o.s.frv. Slík þjónusta yrði hins vegar ekki hluti af hinni skilgreindu lágmarksþjónustu sem íslenska ríkið er tilbúið að tryggja. Hvað varðar dreifingu á pökkum stendur neytendum til boða þjónusta ýmissa hraðaflutningsfyrirtækja til viðbótar við hefðbundna póstþjónustu, en starfsemi hraðflutningsfyrirtækja fellur ekki undir lögin.

Í 4. tölul. er kveðið á um tæmingu móttöku- og söfnunarstaða og er gert ráð fyrir að alþjónustuveitandi geti, ef hann kýs svo, stillt henni upp til samræmis við tíðni dreifingar. Í flestum tilvikum er hér um að ræða póstkassa sem settir eru upp á almannafæri.

Samkvæmt 3. mgr. skal ráðherra setja reglugerð um nánari útfærslu alþjónustu. Í ákvæðinu er talið upp í dæmaskyni hvað gæti fallið hér undir.

Um 11. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að til að móttakandi eigi rétt á þjónustu sem fellur undir alþjónustu, þurfi hann að vera með þekkt heimilisfang, og það skráð í þjóðskrá. Einnig er sú skylda lögð á viðkomandi að hann merki bréfakassa eða póstlúgu með nafni. Tvær ástæður eru einkum fyrir því að nú er skýrt kveðið á um þessa skyldu. *Í fyrsta lagi* hagkvæmnisrök, þ.e. mikilvægi þess að dreifing geti gengið hratt og örugglega fyrir sig. Réttar merkingar gegna þar lykilatriði auk þess sem þær draga úr kostnaði við dreifinguna. *Í öðru lagi* fækka réttar merkingar mistökum í útburði og auka líkur á að póstsending komist til skila og auka þannig gæði þjónustunnar almennt. Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að móttakandi geti samið við póstrekanda um annan afhendingarstað en hið skráða lögheimili, hér er t.d. um að ræða afhendingu í pósthólf, áframsendingu bréfa t.d. vegna tímabundinna búsetuflutninga vegna vinnu og náms. Gera má ráð fyrir að móttakendur þurfi að greiða aukalega fyrir þjónustu sem þessa, enda ekki gert ráð fyrir að þessi þjónusta sé innifalin í burðargjöldum fyrir bréf og/eða pakka.

Í 2. mgr. kemur fram að útburðardagar innan alþjónustu hér á landi eru eingöngu virkir dagar. Einnig er kveðið á um að heimilt sé að fella niður þjónustu tímabundið vegna sérstakra aðstæðna. Það sem einkum fellur hér undir er veður eða almenn ófærð.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ráðherra geti sett varanlegar undantekningar frá þeirri þjónustuskyldu sem kveðið er á um í 10. gr. Ekki er víst að það reyni á þessa heimild, enda þjónustuskylda innan alþjónustu komin niður í 2 virka daga, og sérstök heimild í lögunum til að fara niður í einn dag. Vandséð er því að það komi til þess að ástæða sé til að gefa undanþágu frá tíðni dreifingar. Ekki er hins vegar hægt að útiloka að þær aðstæður geti skapast að rétt sé að gefa undanþágur frá öðrum þáttum sem skilgreindir eru innan alþjónustu en tíðni dreifingar. Þykir því rétt að hafa þessa heimild í frumvarpinu.

Um 12. gr.

Í 1. mgr. 12. gr. kemur fram hvernig haga beri meðferð mála þegar alþjónustuveitandi sækir um fjárframlög vegna alþjónustu sem honum er skylt að veita. Sambærileg viðmið við útreikningsaðferðir skulu viðhöfð óháð því hvort gerður hefur verið þjónustusamningur af hálfu ráðuneytisins eða alþjónustuveitandi hefur verið útnefndur með alþjónustukvöð af Póst- og fjarskiptastofnun. Ef niðurstaða ráðuneytisins og/eða Póst- og fjarskiptastofnunar er að þær kvaðir sem hvíla á alþjónustuveitanda hafi í för með sér hreinan kostnað (*e. net cost*), sbr. viðauka II, og séu ósanngjörn byrði á alþjónustuveitandann, verður kostnaðurinn greiddur úr ríkissjóði. Erfitt er að kveða á um það fyrirfram hver alþjónustukostnaður alþjónustuveitanda muni verða í framtíðinni verði frumvarpið að lögum. En þessi kostnaður hefur verið hingað til verið innifalinn í gjaldskrá Íslandspósts ohf. innan einkaréttar. Á undanförnum árum hefur hins vegar verið dregið úr þjónustuskyldum innan alþjónustu, s.s. varðandi tíðni dreifingar. Í frumvarpinu er haldið áfram á þeirri braut og slakað á ýmsum kröfum í tengslum við skyldubundna þjónustu og hvar skal veita hana. Hvort að það dugi til að jafnvægi náist í kostnaði vegna alþjónustu og þjónustan verði þar af leiðandi sjálfbær er erfitt að segja til um fyrirfram.

Fyrirmyndin af þeirri aðferðarfræði sem frumvarpið gerir ráð fyrir að notuð verði við að reikna út alþjónustukostnað alþjónustuveitanda er í tilskipun EB um póstþjónustu nr. 6/2008/EB.

Sæki alþjónustuveitandi um fjárframlag vegna alþjónustu er heimilt að gera nýja markaðskönnun til að kanna hvort einhver hafi áhuga á að sinna viðkomandi þjónustu á hagkvæmari máta. Á slíkt gæti einkum reynt ef langur tími er liðinn frá því að síðasta markaðskönnun var gerð. Leiði könnun í ljós að annar póstrekandi hafi áhuga og raunhæfa möguleika á að veita þessa tilteknu þjónustu skal kanna hvort hagkvæmara kunni að vera að bjóða þjónustuna út.

Sambærilegt fyrirkomulag um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu og er að finna í fjarskiptarétti innan evrópska efnahagssvæðisins.

Rétt er að taka fram að framlög úr ríkissjóði vegna útboðs lúta öðrum lögmálum en þegar alþjónustukostnaður er reiknaður út frá aðferðarfræðinni um hreinan kostnað (e. net cost).

Um 13. gr.

Ef nauðsynlegt þykir, til að vernda hagsmuni notenda eða fyrirtækja á markaði og til að koma á virkri samkeppni, getur Póst- og fjarskiptastofnun lagt aðgangskvaðir á alþjónustu­veitendur. Um er að ræða aðgang að ýmsum innviðum sem talið er að nýjum aðilum á markaði sé nauðsynlegt að fá aðgang að til að þeir geti keppt á jafnréttisgrundvelli eftir að markaðurinn hefur verið opnaður fyrir samkeppni. Sú aðstaða sem getur fallið hér undir er í fyrsta lagi aðgangur að pósthólfum. Nokkur fjöldi fyrirtækja og einstaklinga leigja pósthólf af Íslandspósti ohf., og sækja þar með sjálf sinn póst. Til að tryggja jafnræði á markaði er því nauðsynlegt að keppinautar Íslandspósts ohf. geti komið þeim pósti til skila þar sem heimilisfang er merkt sem ákveðið pósthólf, en oft er ekki um aðrar merkingar að ræða. Í öðru lagi fellur aðgangur að póst- og bréfakössum hér undir. Hér er átt við aðstöðu sem móttakendur í flestum tilvikum hafa komið sér upp. Almennt ætti því ekki að vera um að ræða vandkvæði varðandi þennan aðgang. Í þriðja ogfjórða lagi er um að ræða þjónustu í tengslum við áframsendingu bréfa á nýtt heimilisfang og endursendingu bréfa. Jafnframt er talið upp til hvaða sjónarmiða Póst- og fjarskiptastofnun beri að líta þegar metið er hvort fyrirtæki eigi rétt á þeim aðgangi sem talinn er upp í ákvæðinu. Á þessu stigi er óljóst hversu mikla þörf samkeppnisaðilar hér á landi telja sig hafa fyrir aðgang að þessari tilteknu þjónustu sem hér er talin upp. Nauðsynlegt er hins vegar að til séu ákvæði í lögunum sem tryggja þennan rétt annarra póstrekenda í samræmi við ákvæði pósttilskipunarinnar með síðari breytingum.

Ekki er sérstaklega tilgreindur aðgangur að póstnúmeraskrá enda er gert ráð fyrir því að Póst- og fjarskiptastofnun haldi framvegis utan um póstnúmerakerfið.

Um 14. gr.

Samkvæmt gildandi lögum hefur íslenska ríkið einkarétt á útgáfu frímerkja. Í fram­kvæmd hefur einkarétturinn verið framseldur til Íslandspósts ohf. með ákvæði í rekstrarleyfi fyrirtækisins. Þörf fyrir sérstök frímerki sem greiðslumiðil og þar með sönnun fyrir greiðslu burðargjalds hefur farið minnkandi á undanförnum árum. Við afnám einkaréttar er því nauðsynlegt að fundin sé viðunandi lausn á því hvernig útgáfu frímerkja verður háttað í framtíðinni. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun geti veitt alþjónustuveitanda heimild til útgáfu frímerkja. Póstrekendum er heimilt að notast við annars konar gjaldmerki að fengnu samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar en slík gjaldmerki skulu bera heiti viðkomandi póstrekanda eða númer sem Póst- og fjarskiptastofnun úthlutar honum.

Í 3. mgr. er kveðið á um skipti á frímerkjum við erlend póstþjónustufyrirtæki skuli fara eftir þeim reglum sem Alþjóðapóstsambandið (UPU) kann að setja. Í dag er það þannig að Íslandspóstur ohf. sendir ný íslensk frímerki til UPU sem síðan dreifir þeim til aðildarlandanna. Íslandspósti ohf. hefur einnig verið falið að varðveita þau frímerki sem sent eru hingað til lands af UPU.

Á meðan bráðabirgðaákvæði er í gildi er Íslandspósti ohf. áfram heimilt að gefa út frímerki, en eins og fram kemur í ákvæði til bráðabirgða mun Íslandspóstur ohf. sinna alþjónustuskyldum fyrst um sinn. Miðað er við að Póst- og fjarskiptastofnun taki það til skoðunar við endur­skoðun alþjónustuskyldna hvort það sé nauðsynlegt að kvöð sé lögð á alþjónustuveitanda að gefa út frímerki eða hvort frímerkjaútgáfa verði gefin frjáls.

Um skipti á frímerkjum á milli erlendra póstþjónustufyrirtækja skal fara eftir reglum Alþjóðapóstsambandsins.

Um 15. gr.

Hingað til hefur Íslandspóstur ohf. alfarið haldið utan um póstnúmeraskrá. Með afnámi einka­réttar og opnun markaðar þarf áfram að tryggja heildstætt póstnúmerakerfi. Skráin er m.a. notuð til að skilgreina hvar einstaklingar og fyrirtæki eru staðsett og er um leið hluti af flokkunarkerfi núverandi alþjónustuhafa. Póst- og fjarskiptastofnun er því falið að ákvarða landfræðileg mörk póstnúmera og halda póstnúmeraskrá, að mati ráðuneytisins er eðlilegt að slíkt vald sé í höndum opinbera aðila, en ekki hjá einum markaðsaðila. Þó að aðeins sé vikið að því í ákvæðinu að Póst- og fjarskiptastofnun eigi að hafa samráð við Þjóðskrá Íslands varðandi breytingar á póstnúmeraskrá þá kemur það í sjálfsögðu í veg fyrir það að haft sé samráð við hagsmunaaðila. Sjá einnig ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið er á um Íslandspóstur ohf. skuli láta Póst- og fjarskiptastofnun fá öll gögn um núverandi póstnúmeraskrá.

Um 16. gr.

Í 1. mgr. er almenna ákvæði sem tekur bæði til gjaldskrár sem og viðskiptaskilmála innan alþjónustu um að birta skuli þá opinberlega.

Í 2. mgr. er að finna heimild fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til að gera athugasemdir við skilmála og/eða gjaldskrá alþjónustuveitanda komist stofnunin að þeirri niðurstöðu að skilmálar brjóti gegn lögum, reglugerðum, almennum heimildum eða skyldum alþjónustuveitanda, þegar það á við. Gert er ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun geri alþjónustuveitanda grein fyrir niðurstöðu sinni og gefi honum kost á að bæta úr ágöllum viðskiptaskilmála. Ef alþjónustuveitandi verður ekki við kröfu stofnunarinnar er eðlilegt að tekin sé formleg ákvörðun um ágreiningsefnið, sbr. 9. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003.

Um 17. gr.

Í 17. gr. er fjallað um gjaldskrá fyrir alþjónustu og eftirlit með henni og byggist hún á 12. gr. pósttilskipunarinnar. Hér er lögð sú almenna skylda á Póst- og fjarskiptastofnun að hafa eftirlit með gjaldskrám í alþjónustu. Eftirlitið lýtur aðallega að því að tryggja að þjónustan sé veitt á eðlilegu og viðráðanlegu verði. Fylgjast ber með verðþróun alþjónustu með tilliti til almenns verðlags og kaupmáttar launa innan lands, auk þess sem hafa má hliðsjón af verð­lagningu í helstu viðmiðunarríkjum. Einnig þarf að hafa eftirlit með því að uppsetning gjald­skrár sé skýr og eðlileg og að öllum landsmönnum sé boðið sama verð fyrir sömu þjónustu.

Í 2. mgr. er skýrt kveðið á um að gjaldskrá fyrir bréf innan alþjónustu skulu vera sú sama um land allt. Ekkert slíkt ákvæði hefur verið í gildandi lögum en við afnám einkaréttar og þeirra kvaðar sem hvíldi á einkaréttarhafa um að fá samþykki fyrir gjaldskrárbreytingum innan einkaréttar, er nauðsynlegt að kveða skýrt á um að allir landsmenn eigi að eiga þess kost að geta sent bréf, innan alþjónustu, á sama verði óháð búsetu.

Í 3. mgr. er kveðið á um líkt og er í núgildandi lögum að gjaldskrá innan alþjónustu eigi að taka mið af raunkostnaði, ásamt hæfilegri álagningu. Þá er einnig að finna hér heimild fyrir alþjónustuveitanda til að setja sérstaka gjaldskrá vegna magnpósts. Þó að talað sé um heimild til að setja slíka gjaldskrá, til samræmis við orðalag í 12. gr. pósttilskipunarinnar er hér í raun um skyldubundna gjaldskrá að ræða sem bjóða skal söfnunaraðilum og stærri fyrirtækjum á markaði. Í ákvæðinu er einnig sérstaklega tiltekið að heimilt sé að miða við ákveðið dreifingarhlutfall bréfa eftir landssvæðum við útreikninga á hinni sérstöku gjaldskrá.

Einnig eru dæmi um að slíkar gjaldskrár hafi komið til úrlausnar hjá erlendum eftirlitsaðilum sem og dómsstólum erlendis s.s. í Belgíu, Svíþjóð eða Evrópudómstólnum svo dæmi séu tekin.

Eitt megin ágreiningsefnið erlendis hefur verið hvort alþjónustuveitanda hefur verið heimilt að hafa sérstakt *senders model*. Eðlilegt er að horft sé til þessarar dómaframkvæmdar þegar afstaða er tekin til afsláttarskilmála vegna magnpósts.

Í 4. mgr. eru taldar upp þær aðferðir sem Póst- og fjarskiptastofnun getur beitt við mat á því hvort gjaldskrár alþjónustuveitanda séu viðráðanlegar fyrir notendur í skilningi 1. mgr. ákvæðisins, byggðar á raunkostnaði, sbr. 2. mgr., sem og hvort að afsláttargjaldskrá fyrir söfnunaraðila og stór fyrirtæki byggi á eðlilegum og sanngjörnum sjónarmiðum, s.s. kostnaðarsjónarmiðum, samkeppnissjónarmiðum, sjónarmið tengt alþjónustu og hvernig hún verður best tryggð án mikils viðbótarkostnaðar fyrir alþjónustuveitanda eða annarra sjónarmiða sem eðlilegt þykir að taka tillit til við mat á slíkum gjaldskrám.

Í 5. mgr. er síðan að finna heimild Póst- og fjarskiptastofnunar til að gera kröfu um úrbætur. Það sama á hér og varðandi breytingar á skilmálum að ef alþjónustuveitandi fer ekki eftir kröfu stofnunarinnar er eðlilegt að tekin sé formleg ákvörðun um ágreiningsefnið, sbr. 9. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003.

Um 18. gr.

Fyrir liggur að núverandi alþjónustuveitandi, Íslandspóstur ohf., er með allt að 100% mark­aðshlutdeild í einstökum vöruflokkum innan póstþjónustu.

Það nýmæli er nú lagt til að fyrirtæki sem sinnir alþjónustuskyldum skuli tilkynna allar breytingar á gjaldskrá fyrirtækisins sem falla undir alþjónustu á einstaklingsmarkaði með a.m.k. 30 daga fyrirvara. Fyrir sömu tímamörk skal alþjónustuveitandi senda til Póst- og fjarskiptastofnunar rökstuðning fyrir þeim breytingum sem alþjónustuveitandi hyggst gera á einingarverði sendinga undir 50 g. Engin tímamörk er í núgildandi lögum varðandi tilkynningar um verðskrárbreytingar. Eðlilegt er að alþjónustuveitanda, með tilliti til neytendasjónarmiða, sé gert að tilkynna verðskrárbreytingar með tilteknum fyrirvara. Sambærilegar reglur eru í fjarskiptaregluverkinu sem ekki hafa valdið neinum vandkvæðum í framkvæmd.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að yfirfara útreikninga alþjónustuveitanda og getur eftir atvikum kveðið á um breytingar á tilkynntu verði ef útreikningar alþjónustuveitanda eru ekki réttir eða gefa ekki tilefni til þeirrar hækkunar sem tilkynnt var. Rétt er að ítreka að sú breyting er gerð að ekki er gert ráð fyrir því að Póst- og fjarskiptastofnun samþykki fyrir fram gjaldskrá alþjónustuveitanda, líkt og núgildandi lög um póstþjónustu gera ráð fyrir í tilviki gjaldskrár innan einkaréttar. Gjaldskráin tekur gildi á þeim fyrir fram tilkynnta degi svo framarlega sem tímamörk 1. mgr. eru virt.

Breytingar á gjaldskrá fyrir magnpóst, þ.m.t. breytingar á verði og skilmálum, skal til­kynna með að lágmarki 60 daga fyrirvara. Fresturinn kemur til af því að eðlilegt er að samkeppnisaðilar alþjónustuveitanda fái nokkurt svigrúm til að bregðast við hækkunum, enda þurfa þær væntanlega í einhverjum tilvikum að bregðast við hækkunum með breytingum á sinni gjaldskrá til sinna viðskiptavina. Alþjónustuveitandi skal fyrir sömu tímamörk senda Póst- og fjarskiptastofnun fullnægjandi rökstuðning fyrir þeim breytingum sem gera á. Með fullnægjandi rökstuðningi er átt við það að breytingarnar skulu vera í samræmi við meginreglur 17. gr. frumvarpsins.

Breytingar á gjaldskrá innan alþjónustu, ásamt rökstuðningi, skal birta á vefsíðu Póst- og fjarskiptastofnunar.

Póst- og fjarskiptastofnun getur gert athugasemdir við breytingar á gjaldskrá áður en gjaldskrá tekur gildi, en jafnframt er stofnuninni heimilt að taka gjaldskrá til sérstakrar skoð­unar eftir að gjaldskrá hefur tekið gildi, berist stofnuninni kvörtun yfir gjaldskrá alþjónustu.

Um 19. gr.

Í 19. gr. er fjallað um bókhaldslega aðgreiningu og byggist greinin á 14. og 15. gr. póst­tilskipunarinnar. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 20. gr.

Ákvæðið er efnislega sambærilegt ákvæði 36. gr. gildandi laga.

Með ákvæðinu er lagt til að póstrekendur skuli veita Póst- og fjarskiptastofnun upplýsingar um rekstur og fjárhag til þess að hafa megi eftirlit með gjaldskrá fyrir alþjónustu, en samkvæmt pósttilskipun Evrópusambandsins eiga notendur rétt á alþjónustu á „sanngjörnu verði“. Auk þess þarf stofnunin að hafa aðgang að gögnum um fjárhag og rekstur ef útnefndur alþjón­ustuveitandi óskar eftir fjárframlagi sökum þess að hann telur alþjónustukvöð ósanngjarna fjárhagslega byrði. Þá ber alþjónustuveitendum skylda til þess að veita Póst- og fjarskipta­stofnun upplýsingar um gæði alþjónustu.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 19/2002, um póstþjónustu, kemur fram að mjög erfitt hafi reynst að fá upplýsingar um ýmsa þætti póststarfsemi hjá póst­rekendum vegna þess að vantað hafi lagaheimild til þess að krefjast upplýsinganna, m.a. hafi ekki verið hægt að fá upplýsingar um umfang póstþjónustu á Íslandi til birtingar í ritum Alþjóðapóstsambandsins.

Um 21. gr.

Greinin er efnislega sambærileg 22. gr. gildandi laga og byggist m.a. á 16., 17. og 18. gr. pósttilskipunarinnar. Einnig er fjallað um gæðakröfur í viðauka I.

Póst- og fjarskiptastofnun skal tilkynna undanþágur frá gæðakröfum til Eftirlitsstofnunar Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA). Póst- og fjarskiptastofnun skal hafa eftirlit með því að gæðakröfur séu virtar og birta skýrslu um niðurstöður hennar á vefsíðu sinni. Eftirlit skal að lágmarki felast í könnun á dreifingartíma pósts í lægsta þyngdarflokki.

Um 22. gr.

Greinin er efnislega sambærileg 23. gr. gildandi laga og byggist á 20. gr. póst­tilskipunarinnar, en hún felur í sér ábendingu til rekstrarleyfishafa að fara eftir stöðlum. Búast má við að stöðlum á póstsviði fjölgi á næstu árum eftir því sem meiri tækni verður beitt við meðhöndlun póstsendinga.

Um 23. gr.

Greinin byggist á gildandi 24. gr. um öryggi póstsendinga og gerir ráð fyrir að sú krafa sé gerð til póstrekenda að þeir tryggi örugga meðferð allra póstsendinga.

Í greininni er að finna nýmæli þess efnis að öryggi sem gildir um meðferð póstsendinga skal jafnframt taka til rafrænnar meðhöndlunar bréfa, þar sem bréf hafa verið yfirfærð á stafrænt form, þ.e. skönnuð inn í rafræn kerfi, og afhent í rafrænu pósthólfi. Í greininni eru ekki skilgreindar kröfur um notkun ákveðinna staðla en gerðar kröfur um að póstrekandi sem hyggst bjóða upp á rafræna póstdreifingu skuli tryggja öryggi með viðeigandi ráðstöfunum, svo sem með notkun öryggis staðla, með dulkóðun, auðkenningu notenda eða öðrum við­eigandi ráðstöfunum sem stuðla að öryggi gagnanna.

Um 24. gr.

Í greininni eru ákvæði 25. og 26. gr. gildandi laga sameinuð í eitt ákvæði. Auk þess er nú kveðið á um að Póst- og fjarskiptastofnun geti leyst úr ágreiningi um hvað telst vera hæfileg greiðsla fyrir flutning á póstsendingum.

Um 25. gr.

Ákvæðið kemur í stað gildandi 31. gr. laga um póstþjónustu, en í ákvæðinu er kveðið á um nokkrar meginreglur sem afmarka réttindi og skyldur sendanda, viðtakanda og póst­rekanda, þar á meðal hvenær ábyrgð flyst af póstrekanda og yfir til viðtakanda.

Í 1. mgr. er fjallað um heimildir póstrekanda til að setja í skilmála reglur um frágang póstsendinga og skyldu þeirra til að athuga að rétt sé frágengið miðað við það sem verið er að flytja hverju sinni. Eðli málsins samkvæmt hlýtur það að vera sendanda að leita sér upp­lýsinga um hvernig hann eigi að ganga frá einstökum hlutum til að hægt sé að tryggja að þeir komist óskemmdir á leiðarenda.

Í 2. mgr. er fjallað um dagstimplun póstsendinga. Reglur um dagstimplun eru þrengdar frá því sem er í gildandi lögum. Samkvæmt ákvæðinu er eingöngu skylt að dagstimpla bréf hafi því verið lofað að sendingin berist fyrir ákveðin tímamörk, en viss neytendavernd er fólgin í því að bréf og eftir atvikum bögglar sýni móttökudagsetningu sendingarinnar hjá póstrekanda.

Í 3. mgr. er fjallað um þá möguleika sem koma til greina þegar póstsending er afhent og ábyrgð á sendingunni flyst frá viðkomandi póstrekanda og yfir á viðtakanda.

Í 4. mgr. er ítrekuð sú skylda sem m.a. kemur fram í byggingarreglugerð að það sé skylda og á ábyrgð móttakanda að koma upp viðeigandi bréfakassa og/eða bréfalúgu sem póstrekandi getur afhent póstsendingar í. Fram til 1. janúar 2016 bar Íslandspóstur ohf. kostnað af uppsetningu bréfakassa í dreifbýli. En með reglugerð nr. 868/2015, var kveðið á um að viðtakendur póstsendinga skyldu bera þennan kostnað, sem og að bera ábyrgð á að bréfakassar séu til staðar. Um staðsetningu bréfakassa í dreifbýli fer samkvæmt reglugerð nr. 364/2003 um alþjónustu og framkvæmd póstþjónustu, með síðari breytingum.

Í 5. mgr. er lagt til að sett verði heimild fyrir alþjónustuveitanda að setja upp bréfakassasamstæðu, á sinn kostnað, í þéttbýli. Nauðsynlegt er að bregðast við sífelldri fækkun bréfa með því að gefa alþjónustuveitanda tiltekið svigrúm til að sinna þjónustunni á sem hagkvæmastan hátt. Einn þáttur í því er að opna á þann möguleika að útnefndur alþjónustuveitandi verði veitt heimild til að setja upp bréfakassasamstæður í þéttbýli þar sem hann telur að hann geti dregið úr kostnaði við dreifinguna. Gert er ráð fyrir að þessi heimild verði útfærð nánar í reglugerð, sem ráðherra kemur til með setja, s.s. til hvaða póstnúmera þessi heimild nær, frágang, stærð bréfakassa o.fl.

Í 6. mgr. er kveðið á um að póstrekendum sé heimilt að endursenda póstsendingar til sendanda ef bréfakassar eru ekki í samræmi við ákvæði byggingarreglugerðar og/eða þær reglur sem gilda um fjarlægð á bréfakössum í dreifbýli og/eða safna þeim saman á viðkom­andi afgreiðslustað þar til úr hefur verið bætt.

Í 7. mgr. er fjallað um hvenær ábyrgð póstrekanda á póstsendingu lýkur.

Í 8. mgr. er vikið að réttinum sendanda yfir póstsendingum

Ákvæði 9. mgr. er nánast efnislega samhljóða 6. mgr. 31. gr. gildandi laga en bætt hefur verið við að greiðandi burðargjalds geti einnig talist eigandi sendingar, enda þykir eðlilegt að viðtakandi geti í sumum tilfellum gefið bein fyrirmæli um breyttan afhendingarstað enda sýni hann fram á að hann sé eigandi þeirrar sendingar sem um er að ræða, t.d. þegar um er að ræða viðskipti á netinu. Einnig hefur verið bætt við heimild til handa póstrekendum að leggja á aukagjöld á viðtakanda eða sendanda póstsendingarinnar. Aðeins er heimilt að leggja þetta gjald á þegar ekki hefur tekist að afhenda póstsendingu í samræmi við þær upplýsingar sem koma fram á póstsendingunni. Gera má ráð fyrir að þessu heimild verði fyrst og fremst nýtt þegar ekki tekst að koma almennum póstsendingum til skila vegna stærðar og lögunar. Stærð bréfalúga og staðsetning þeirra að öðru leyti er ákveðin í byggingarreglugerð. Reynslan sýnir að ekki eru allir móttakendur með bréfalúgur í samræmi við gildandi reglur og/eða þau stærðarmörk sem miðað er við í einstökum þjónustuflokkum hérlendis sem erlendis. Þetta þýðir að í sumum tilvikum er ekki hægt að afhenda einstakar póstsendingar í samræmi við þá þjónustuskilmála sem um þá gilda og póstrekandi hefur fengið greitt fyrir. Á þetta einkum við þegar ekki tekst að afhenda stærri óskráðar póstsendingar. Afleiðing þessa er að nauðsynlegt er að skrá sendinguna og senda tilkynningu með tilheyrandi aukakostnaði. Vegna þessa er póstrekanda heimilt að leggja á aukagjald, t.d. skráningargjald, til að hann fái upp í þennan viðbótarkostnað sem hann verður fyrir vegna þessa. Neytendur geta komið í veg fyrir þennan aukakostnað með því að setja upp stærri bréfakassa. Neytendur ættu því í mörgum tilvikum að geta komið í veg fyrir þennan aukakostnað, með því að stækka bréfalúgur og/eða setja upp bréfakassa sem gerir póstrekanda kleift að afhenda stærri póstsendingar en mögulegt var áður.

Um 26. gr.

Ákvæðið felur í sér nýmæli. Lagt er til að lögfestur verður réttur móttakenda til að hafna móttöku fjölpósts og fríblaða. Íslandspóstur ohf. hefur um nokkurt skeið boðið upp að neytendur geti hafnað almennum fjölpósti en í raun hafa engar lagareglur stutt við þennan sjálfsagða rétt neytenda. Ákvæðinu er ætlað að tryggja rétt neytenda gagnvart öllum aðilum sem dreifa fjölpósti og/eða fríblöðum. Ekki er þó gert ráð fyrir að komið sé á fót miðlægri bannskrá sem viðtakandi þurfi að skrá sig í heldur nægir að viðkomandi setji ótvíræða merkingu á bréfalúgu og/eða bréfakassa um að hann vilji ekki fjölpósts og/eða fríblöð. Stórir dreifendur ættu að geta komið sér upp upplýsingum um fjölda þeirra sem hafna fjölpósti og/eða fríblöðum og miðlað til útgefanda til að komið sé í veg fyrir óþarfa prentun og þar með kostnað. Í ákvæðinu er gerð sú undantekning að tilkynningar frá veitufyrirtækjum og kynningarefni vegna kosninga telst ekki falla undir ákvæðið.

Um 27. gr.

Ákvæði 27. gr. um óskilasendingar er efnislega sambærileg núgildandi 32. gr. og fjallar um þá skyldu póstrekanda að gera allar eðlilegar ráðstafanir til að koma póstsendingum til skila. Komi í ljós að skráðan viðtakanda er ekki að finna vegna ófullnægjandi eða rangs heimilisfangs ber póstrekanda að endursenda póstsendinguna til sendanda. Það hefur færst í vöxt að póstsendingar séu stílaðar á heimilisfang innanlands þó að viðtakandi sé fluttur til útlanda enda sparar sendandi á því í burðargjaldi. Hér hefur verið bætt við sérstöku ákvæði sem heimilar póstrekanda að endursenda slíkar póstsendingar til sendanda. Sams konar ákvæði er um ógreiddar eða vangreiddar póstsendingar. Ef ekki er hægt að endursenda van­skilasendingu vegna ónógra upplýsinga á umbúðum póstsendingar er heimilt að opna sendinguna ef upplýsingar um sendanda skyldi vera að finna í innihaldinu.

Um 28. gr.

Ákvæðið byggist á 33. gr. gildandi laga þar sem er fjallað um óheimilar og ólögmætar sendingar, en hér er lögð til nokkur einföldun.

Nokkur munur er á milli heimshluta um hvað teljast óheimilar póstsendingar og geta slíkar reglur sífellt tekið breytingum. Póst- og fjarskiptastofnun skal því leitast við að birta lista Alþjóðapóstsambandsins um ólögmætar sendingar á vefsíðu sinni.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um ólögmætt innihald póstsendinga. Reglur um óheimilar póstsendingar skulu taka mið af reglum Alþjóðapóstsambandsins.

Um 29. gr.

Ákvæði um umbúðir póstsendinga byggist á gildandi 34. gr. og fjallar almennt um umbúðir póstsendinga og veitir póstrekendum heimild til að hafna póstsendingum ef talin er hætta á því að umbúðir og innihald geti skemmst í meðförum vegna lélegs frágangs. Síðan segir að skilyrða megi móttöku sendinga með innihaldi sem getur valdið skaða, smiti eða veikindum því að rétt sé búið um sendinguna og hún merkt sérstaklega. Nefnd eru ákveðin dæmi um innihald af þessu tagi en gert er ráð fyrir að nánari reglur um slíkar sendingar verði settar í reglugerð. Verða þar höfð til hliðsjónar ákvæði alþjóðapóstsamningsins. Reglur geta verið misjafnar milli landa og mikilvægt er að sendendum megi vera ljóst hvað má senda í pósti til annarra landa og því mikilvægt að slíkar reglur séu öllum aðgengilegar.

Um 30. gr.

Greinin er efnislega sambærileg 37. gr. gildandi laga og byggist á 19. gr. pósttilskipunar­innar.

Telji neytendur fjarskipta- eða póstþjónustu, eða aðrir sem hagsmuna hafa að gæta, að fjarskiptafyrirtæki eða póstrekandi brjóti gegn skyldum sínum samkvæmt lögum um fjar­skipti eða lögum um póstþjónustu, eða gegn skilyrðum sem mælt er fyrir um í almennum heimildum, réttindum eða í rekstrarleyfi, getur hlutaðeigandi beint kvörtun til Póst- og fjar­skiptastofnunar um að hún láti málið til sín taka, sbr. 10. gr. laga nr. 69/2003.

Um 31. gr.

Greinin byggist á 38. og 39. gr. gildandi laga og kveður á um að almennar póstsendingar skuli vera undanþegnar skaðabótaskyldu ef þær glatast að öllu eða einhverju leyti. Með almennum sendingum er hér átt við póstsendingar aðrar en nefndar eru í 32.–34. gr.

Um 32. gr.

Greinin er efnislega sambærileg 40. gr. gildandi laga, en sú breyting hefur orðið á að í stað hugtaksins „ábyrgðarsending“ kemur „rekjanleg sending“ sem þykir meira lýsandi fyrir þá þjónustu sem um ræðir.

Mismunandi er samkvæmt alþjóðapóstsamningnum hvaða póstsendingar eru skaðabótaskyldar og hverjar ekki. Sem dæmi má nefna að einn vöruflokkur rekjanlegra sendinga er ekki skaðabótaskyldur (*e. tracked*) á meðan annar er það (*e. registered*), sjá nánar grein 22 í alþjóðapóstsamningunum.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að skaðabótaskylda að því er varðar þá vöruflokka sem falla undir alþjóðapóstsamninginn, einskorðist við sömu tegundir póstsendinga og þar er fjallað um. Í samræmi við það tekur skaðabótaskylda samkvæmt þessu ákvæði eingöngu til skráðra póstsendinga, eins og þær eru skilgreindar í frumvarpinu eða sambærilegra póstsendinga. Einnig er rétt að tiltaka hér að hugtakið tryggð sending (*e. Insured*) er fellt niður í frumvarpinu, enda ekki boðið upp á þessa tegund þjónustu hér á landi. Sá aðili sem fer með réttindi og skyldur Íslands samkvæmt alþjóðapóstsamningnum, þyrfti hins vegar að standa skil á mögulegum skaðabótum vegna þessara sendinga sem sendar eru til landsins, enda myndi þessi póstsending falla undir hugtakið skráð póstsending samkvæmt frumvarpinu.

Um 33. gr.

Greinin er efnislega sambærileg 43. gr. gildandi laga og fjallar um skaðabótaskyldu fyrir óbeint tjón. Ekki er gert ráð fyrir að bætur séu greiddar vegna óbeins tjóns vegna glataðra póstsendinga.

Um 34. gr.

Greinin er efnislega sambærileg 44. gr. gildandi laga og fjallar um skaðabætur fyrir póst­sendingar milli landa. Bætur vegna slíkra sendinga fara eftir gildandi milliríkjasamningum. Það á þó ekki við ef sending glatast eða skemmist þegar hún er í höndum innlends póst­rekanda. Fer þá um bætur líkt og um innlenda sendingu sé að ræða.

Um 35. gr.

Rétt þykir að taka af allan vafa um skaðabótaskyldu póstrekanda þegar tilefni er til, en greinin er samhljóða 45. gr. gildandi laga.

Um 36. gr.

Greinin er samhljóða 46. gr. gildandi laga og er í samræmi við alþjóðapóstsamninginn. Hún kveður á um fyrningarfrest krafna um skaðabætur samkvæmt ákvæðum IX. kafla laganna. Greinin kveður á um að gera þurfi kröfu um skaðabætur innan sex mánaða frá því að viðkomandi póstsending var afhent til flutnings.

Um 37. gr.

Í 37. gr. er fjallað um póstþjónustu við önnur ríki. 1. og 2. mgr. eru efnislega í samræmi við 51. og 52. gr. gildandi laga, að því undanskildu að hugtakið alþjónustuveitandi kemur í stað hugtaksins rekstrarleyfishafi í 2. mgr. Í greininni er kveðið á um að ákvæði laganna gildi um póstþjónustu við önnur lönd að því gefnu að þau brjóti ekki í bága við milliríkja­samninga um póstþjónustu. Í 2. mgr. er kveðið á um að ráðherra geti falið fyrirtæki með almenna heimild að fara með réttindi og skyldur samkvæmt alþjóðapóstsamningum og/eða falið Póst- og fjarskiptastofnun að útnefna fyrirtæki með þessar skyldur.

Ákvæði 3. mgr. eru sambærileg 17. gr. gildandi laga og fjallar um endastöðvagjöld fyrir millilandasendingar. Ákvæði greinarinnar er í samræmi við 13. gr. pósttilskipunarinnar og segir til um hvaða reglum skuli fylgt við ákvörðun á endastöðvagjaldi fyrir póst frá útlöndum sem fellur undir alþjónustu.

Ákvæði 4. mgr. er nýmæli. Eins og komið hefur fram þá nægja endastöðvagjöld Alþjóðapóstsambandsins (UPU) ekki fyrir þeim kostnaði sem til fellur innanlands við dreifingu póstendinga. Tekur það bæði til almennra póstsendinga og skráðra póstsendinga. Ekki er líklegt að gjöldin hækki nógu mikið í fyrirsjáanlegri framtíð til að standa undir þessum kostnaði. Nauðsynlegt er því að alþjónustuveitandi hafi heimild til að krefja sendendur *remail* um innanlandsburðargjöld eða hafi heimild til að endursenda þær ella ef augljóst er að þeir hafi fjárhagslegan ávinning af því að póstleggja sendingarnar erlendis til dreifingar hérlendis (*A-B-A remail*) eða af því að beina sendingum í gegnum lönd sem greiða lægri endastöðvagjöld (*A-B-C remail*). Íslandspóstur ohf., núverandi alþjónustuhafi, er t.d. nú þegar farinn að fá póst sem er augljóslega *remail* í gegnum ríki sem greiða lægstu endastöðvargjöld Alþjóðapóstsambandsins (UPU). Hætt er við að *A-B-C remail* frá þróunarríkjum fari vaxandi eftir því sem endastöðvagjöld iðnríkja hækka. Með ákvæðinu er þó ekki ætlunin að banna alfarið ETOE eða *remail* sendingar, heldur verður það viðkomandi póstrekandi/alþjónustuveitandi sem ákveður hvort endursenda eigi sendingarnar með stoð í þessu ákvæði ásamt því að bera sönnunarbyrðina fyrir því að um *remail* sendingar sé að ræða.

Um 38. gr.

Greinin er nánast efnislega sambærileg ákvæði 47. gr. gildandi laga. Ákvæðið nær til allra sem starfa við póstþjónustu, sama hvernig sú aðkoma er. Hvílir sú skylda á þeim að veita engar upplýsingar um póstsendingar eða notkun póstþjónustu nema að undangengnum dóms­úrskurði.

Ákvæði 3. mgr. er hins vegar nýmæli. Á undanförnum árum hefur það aukist að verið sé að senda rafrænt tollaupplýsingar um sendingar til útlanda (ITMATT skeyti). Nauðsynlegt er því að setja skýra heimild í lög um póstþjónustu sem heimilar upplýsingargjöf sem þessa. Kröfur um slíka rafræna upplýsingagjöf fyrirfram fara vaxandi til að flýta fyrir tollmeðferð í ákvörðunarlandi, t.d. í sambandi við tollalöggjöf Evrópusambandsins (*e. Union Customs Code*), og einnig vegna öryggissjónarmið s.s. flugöryggis. Reynslan sýnir einnig að ef upp koma mál sem varða öryggi póstsendinga, þá hafa einstök lönd brugðist mjög snögglega við með verulega hertum reglum. Má sem dæmi nefna hertar öryggiskröfur fyrir póst til Bandríkjanna árið 2010 sem höfðu víðtæk áhrif á vinnslu pósts um allan heim. Þá þarf einnig að senda rafrænar upplýsingar (*e. pre-advice*) fyrir vörur til Evrópusambandsins frá 2021.

Mikilvægt er því að í lög um póstþjónustu komi ákvæði sem heimila að senda og taka við rafrænum skeytum með upplýsingum um sendanda, viðtakanda og innihald póstsendinga. Væri slíkt ekki heimilt fyrir póstsendingar úr landi þá gæti komið til þess að póstur frá Íslandi yrði stöðvaður. Þá flýta slík skeyti fyrir skráningu og vinnslu póstsendinga sem koma til landsins, koma í veg fyrir að tvívinna þurfi skráningu og lækka þar með kostnað við meðferð þeirra.

Í 4. mgr. er vísað til almennra hegningarlaga vegna brota á ákvæðum greinarinnar.

Um 39. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um undanþágur frá meginreglu um bann við opnun póstsendinga, þar á meðal varðandi opnun óskilasendinga. Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 40. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 41. gr.

Lagt er til að lögin öðlist gildi 1. janúar 2019 og samtímis falli úr gildi lög um póst­þjónustu, nr. 19/2002, með síðari breytingum. Gera má ráð fyrir því að póstrekendur þurfi einhvern tíma til að aðlagast breyttum reglum.

Um 42. gr.

Þar sem með frumvarpi þessu er felldur niður einkaréttur íslenska ríkisins á afmörkuðum þáttum póstþjónustu og í lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, er vísað til einkaréttar á sviði póstþjónustu er lagt til breytt orðalag. Ekki er um efnislega breytingu að ræða.

Ekki þykja forsendur fyrir því að afnema eða útvíkka undanþágu frá virðisaukaskatts­skyldu, sbr. núgildandi fyrirkomulag, enda er um að ræða grunnþjónustu, auk þess sem póstþjónusta á Íslandi undir högg að sækja vegna þess hve dregið hefur mikið úr bréfa­sendingum.

Undanþága þessi tekur ekki til óáritaðra bréfapóstsendinga, t.d. fjöldasendinga. Þá er dreifing á bögglapósti og forgangssendingum skattskyld eins og verið hefur.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í bráðabirgðaákvæði eru lagðar þær skyldur á Íslandspóst ohf. að sinna alþjónustuskyldum til 1. júní 2019. Íslandspósti ohf. skal þó heimilt að sækja um fjárstuðning vegna alþjónustu í samræmi við 12. gr. Hér er vísað til mögulegs fjárstuðnings vegna núgildandi skyldna sem hvíla á Íslandspósti, þ.e. áður en endurskoðun er að fullu lokið, sbr. 10 og 9. gr. frumvarpsins.

Þá er kveðið á um að Íslandspósti ohf. beri að afhenda Póst- og fjarskiptastofnun upplýsingar um gildandi póstnúmerakerfi, eigi síðar en mánuði eftir gildistöku laganna, enda mun Póst- og fjarskiptastofnun framvegis hafa umsjón með breytingum á póstnúmerakerfi.

Í 3. mgr. bráðabirgðaákvæðis kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun skuli hafa lokið við framkvæmd markaðskönnunar eigi síðar en 1. júní 2019.

1. LRIC er skammstöfun fyrir „Long-Run Incremental Cost” eða langtíma viðbótarkostnað. Kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur. [↑](#footnote-ref-2)
2. LRAIC er skammstöfun fyrir „Long-Run Average Incremental Cost“ eða langtíma meðaltals viðbótarkostnað. en þá er stuðst við meðaltals einingarkostnað. Með „top down“ er átt við að byggt er á sögulegum kostnaði viðkomandi fyrirtækis. [↑](#footnote-ref-3)
3. https://www.pfs.is/postthjonusta/yfirlit-yfir-bokhaldslegan-adskilnad-islandsposts/ [↑](#footnote-ref-4)
4. Ákvörðun PFS nr. 17/2015 var staðfest með vísan til forsenda með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 7/2015. [↑](#footnote-ref-5)
5. „Effects of changing the USO in Norway“. dags. 19. desember 2017. [↑](#footnote-ref-6)
6. „Report on USO net costs in Iceland“, dags. 22. mars 2018. [↑](#footnote-ref-7)