



# PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

## Greinargerð

### Gjald fyrir erlendar póstsendingar

#### I. Almennt

Með 4. gr. laga nr. 23/2019, um breytingu á lögum um pósthjónustu, nr. 19/2002 var sett inn heimild til að leggja sérstakt gjald á viðtakanda erlendar póstsendingar.

Um ástæður og tilefni gjaldsins segir í greinargerð með frumvarpinu:

*„Breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu fela m.a. í sér að heimila rekstraraðila að setja gjaldskrá fyrir erlendar póstsendingar sem á að mæta raunkostnaði við sendingarnar. Mikill ágreiningur hefur verið um endastöðvargjöld á alþjóðlegum vettvangi, einkum og sér í lagi milli útflutnings- og innflutningslanda pósts, en talsverð rekstrarvandæði hrjá marga póstrekendur sem sinna alþjónustu. Endastöðvargjöldin eru hluti af alþjóðapóstsamningnum (Convention of the Universal Postal Union) sem samþykktur er af Alþjóðapóstsambandinu (UPU). Ísland er aðili að UPU og þar með þjóðréttarlega bundið af samþykktum UPU, m.a. hvað varðar endastöðvargjöld.*

*Breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru taldar nauðsynlegar til að mæla skýrt fyrir um að íslensk póstlög gangi frammar alþjóðaskuldbindingum á sviði póstmála og að taka beri mið af óbættum raunkostnaði við gjaldtöku vegna erlendra pakkasendinga, óháð ákvæðum um endastöðvarsamninga. Auk þess mælir frumvarpið fyrir um að rekstrarleyfishafi geti ekki farið þess á leit við Póst- og fjarskiptastofnun að honum verði með fjárframlögum tryggt endurgjald fyrir þjónustu vegna erlendra póstsendinga.“*

Síðan segir:

*Fram hefur komið af hálfu Íslandspósts ohf., sem er rekstrarleyfishafi með alþjónustuskyldur, að hluti af þeim fjárhagsvanda sem fyrirtækið stendur nú frammi fyrir sé tilkominn vegna þeirrar skyldu fyrirtækisins að sinna alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins. Þykir því nauðsynlegt að leggja fram frumvarp þetta og mæla fyrir um breytingu á gildandi lögum. Verði frumvarpið að lögum verður*

rekstrarleyfishafa heimilt að leggja sérstakt gjald á viðtakendur erlendra póstsendinga og á þetta gjald að koma til þar sem endastöðvargjöld standa ekki undir raunkostnaði. Markmiðið með þessu frumvarpi er í raun að verja stöðu ríkissjóðs til framtíðar litið og koma í veg fyrir að skattfé verði notað til að niðurgreiða kostnað vegna sendinga frá útlöndum.

Og enn síðar:

„Ísland er aðili að alþjóðapóstsamningi UPU (Convention of the Universal Postal Union), eins og áður kom fram. Endastöðvargjöld (e. terminal dues), sem rekstrarleyfishafa er heimilt að innheimta af erlendum póstrekingum fyrir vinnslu og dreifingu bréfa frá útlöndum, eru ákveðin í alþjóðapóstsamningnum. Tekjur rekstrarleyfishafa af endastöðvargjöldum eiga þannig að standa undir kostnaði við vinnslu og dreifingu í ákvörðunarlandinu (e. cost covering terminal dues) og er miðað við að þau nemi 70% af innanlandsburðargjaldi póstsendinga. Alþjóðapóstsamningurinn setur þak á endastöðvargjöld sem er mismunandi eftir landsvæðum í heiminum. Þak á endastöðvargjöldin gerir það að verkum að flest iðnríki fá greidd mun lægri endastöðvargjöld en sem nemur 70% af innanlandsburðargjaldi. Þetta veldur því að tekjur af endastöðvargjöldum eru í mörgum tilfellum langt frá því að standa undir raunkostnaði við móttöku, söfnun, flokkun, flutning og skil á póstsendingum. Með aukinni netverslun, einkum frá Asíu, hefur tap af sendingum frá útlöndum farið vaxandi og valdið óánægju og ágreiningi víða á Vesturlöndum. Yfirvöld í Bandaríkjunum hafa til að mynda látið málefni UPU til sín taka vegna mjög bágrar stöðu bandaríska póstsins (United States Postal Service). Sú óánægja sem lýst er hér að framan hefur leitt til þess að vestræn ríki hafa mörg hver spyrnt við fótum gegn UPU. Þannig hafa íslensk stjórnvöld í hyggju að knýja á um að fá fyrir sitt leyti samþykktan fyrirvara við ákveðin ákvæði samningsins á þingi UPU árið 2020.“

Í skýringum með 4. gr. frumvarpsins segir eftirfarandi:

„Í frumvarpi þessu er ætlunin að mæla skýrt fyrir um að gjaldskrá rekstrarleyfishafa, skv. 4. mgr. 16.gr., geti einnig endurspeglad raunkostnað sem stafar af meðhöndlun erlendra póstsendinga að viðbættum hæfilegum hagnaði. Gjaldskrá fyrir alþjónustu getur því tekið mið af óbættum raunkostnaði vegna erlendra póstsendinga, þ.m.t. kostnaðar vegna móttöku, söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á slíkum sendingum, óháð lágum endastöðvargjöldum.“

Samkvæmt ofangreindu er því ætlunin að „sendingargjaldið“ komi til viðbótar því gjaldi sem alþjónustuhafi fær samkvæmt samningum um endastöðvargjöld, þ.e. óbættum raunkostnaði, þ.m.t. kostnaðar vegna móttöku, söfnunar, flokkunar, flutnings og skila á slíkum sendingum. Gjaldheimildinni er m.ö.o. ætlað að ná til alls mögulegs kostnaðar ÍSP sem til fellur við að koma viðkomandi erlendu sendingu til skila.

Með 7. gr. frumvarpsins var fellt út orðalagið „að svo miklu leyti sem þau brjóta ekki í bága við milliríkjasamninga um pósthjónustu“ í 51. gr. núgildandi laga. Í skýringum með þessari breytingu sagði m.a.:

„Í íslenskri réttarskipan er byggt á tvíeðliskennningunni (e. dualism). Hún felur í sér að þjóðaréttur og landsréttur eru aðskilin réttarkerfi. Regla þjóðaréttar verður ekki

*sjálfkrafa hluti landsréttar nema skýrt hafi verið mælt fyrir um hana í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Af þessum sökum þykir nauðsynlegt að endurskoða orðalag ákvæðisins og taka af allan vafa um að landslög gangi frammar alþjóðlegum skuldbindingum á sviði póstmála.“*

Með þessari breytingu er þannig opnað á þann möguleika að hægt sé að leggja sérstakt gjald á viðtakendur í þeim tilvikum þar sem endastöðvagið duga ekki fyrir kostnaði ÍSP af þjónustunni.

Við meðferð umhverfis- og samgöngunefndar var gerð eftirfarandi breyting á gildistökuákvæði 8. gr. frumvarsins:

*„Lög þessi öðlast gildi 15. maí 2019  
Ákvæði 4. og 5. gr. laga þessara gilda um erlendar póstsendingar sem stimplaðar eru með dagstimpli erlendis eftir miðnætti að íslenskum tíma þann dag sem lögin taka gildi.“*

Í skýringum nefndarinnar um þessa breytingu sagði m.a.:

*„Leggur nefndin því til að lögin taki gildi um mánuði eftir að þau eru samþykkt enda gefist þá rekstrarleyfishafa færi á að kynna áform sín um breytta gjaldskrá og álagningu gjaldsins og neytendur hafi kost á að endurskoða kaup sín og jafnvel hætta við þau. Með hliðsjón af sjónarmiðum um lagaskil telur nefndin jafnframt nauðsynlegt að kveða skýrt á um til hvaða póstsendinga lögin muni ná. Leggur nefndin því til að við lögin bætist ákvæði þess efnis að 4. og 5. gr. laganna gildi um erlendar póstsendingar sem stimplaðar eru með dagstimpli erlendis eftir miðnætti að íslenskum tíma þann dag er lögin taka gildi.“*

Af ofangreindum lögskýringargögnum má vera ljóst að vilji löggjafans stóð fyrst og fremst til þess að bregðast við því vaxandi tapi sem verið hefur af þeim hluta rekstrar ÍSP (alþjónustuveitanda), sem stafar af dreifingu erlendra póstsendinga hér á landi sem m.a stafar af aukinni netverslun<sup>1</sup> með því að heimila ÍSP að leggja sérstakt gjald á viðtakanda póstsendingar.

Einnig er það skýr vilji löggjafans að alþjónustuveitandi eigi að fá bættan þann kostnað félagsins við dreifingu sem ekki fæst greiddur með endastöðvagiðum í því sambandi er m.a. vísað til þess að markmiðið með frumvarpinu sé í raun að verja stöðu ríkissjóðs til framtíðar litið og koma í veg fyrir að skattfé verði notað til að niðurgreiða kostnað vegna sendinga frá útlöndum. Sérstakt ákvæði er því um það í lögnum að alþjónustuveitandi gæti ekki sótt um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna erlendra póstsendinga, sbr. 5. gr. laganna.

Nefndarálit meirihlutans með breytingum á 8. gr. frumvarpsins verður ekki skilið á annan hátt en að nefndin hafi gert ráð fyrir að hið nýja gjald verði einkum lagt á pakka sem hefðu að geyma ákveðin verðmæti þar sem vikið er að því að neytendum gefist kostur á að endurskoða kaup sín og jafnvel hætta við þau. Sú þrenging, á mögulegu andlagi gjaldstofns sendingargjalds, sem í þessu felst verður að teljast eðlileg enda líklega óvinnandi vegur að leggja hið nýja gjald á allar erlendar póstsendingar, skráðar sem óskráðar, eins og skila mætti hugtakið „erlendar póstsendingar“ að gera ætti samkvæmt orðanna hljóðan.

---

<sup>1</sup><https://www.pfs.is/postthjonusta/gjaldskra-og-yfirlit-yfir-bokhaldslegan-adskilnad/>

## II. Eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar með sendingargjaldinu

Við meðferð umhverfis- og samgöngunefndar var eftirfarandi breyting gerð á frumvarpinu:

*„Rekstrarleyfishafar skulu að því er varðar gjaldskrár vegna erlendra póstsendinga gera Póst- og fjarskiptastofnun grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár eigi síðar en fimm virkum dögum áður en hún tekur gildi.“*

Breytinguna rökstuddi nefndin með eftirfarandi hætti:

*„Nefndin áréttar að gjaldinu, sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu, er ætlað að bæta það tap sem núverandi rekstrarleyfishafi, Íslandspóstur ohf., telur sig verða fyrir vegna óhagstæðra endastöðvargjalda sem mælt er fyrir um í alþjóðapóstsamningnum. Í samningnum er ríkjum skipt eftir landsvæðum og fer sú skipting eftir því hversu þróuð ríkin eru talin vera samkvæmt mati Alþjóðapóstsambandsins (UPU) á hverjum tíma. Endastöðvargjöld taka mið af þessari svæðaskiptingu og eru lægri þegar um þróunarríki er að ræða, sem á við um póstsendingar frá Asíu. Endastöðvargjöldin eru hærrí þegar um þróaðri ríki er að ræða. Tap rekstrarleyfishafa er því mismunandi eftir því frá hvaða erlenda ríki eða landsvæði póstsending kemur. Nefndin leggur áherslu á að gjaldskrá vegna erlendra póstsendinga skuli endurspegla þennan óbætta raunkostnað rekstrarleyfishafa sem hlýst af ónógum endastöðvargjöldum. Gjaldið skuli því taka mið af því hvaðan sending kemur ef það hefur áhrif á óbættan raunkostnað rekstrarleyfishafa. Nefndin áréttar að gjald þetta skuli ekki notað til að standa straum af neinum öðrum kostnaði en þeim sem beint má leiða af hinum erlendu póstsendingum. Taprekstri Íslandspósts ohf. vegna annarra þátta verður því ekki mætt með þessu gjaldi.“*

*Nefndin leggur áherslu á að áður en gjaldtaka hefjist verði hún kynnt með skýrum hætti. Þá sé brýnt að neytendur geti með auðveldum hætti kynnt sér á einum stað hvaða gjöld þurfi að greiða fyrir móttöku erlendra póstsendinga og að ljóst sé fyrir hvaða þjónustu sé greitt hverju sinni.*

*Samkvæmt 3. málsl. 4. mgr. 16. gr. laganna er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að krefjast þess að rekstrarleyfishafar geri grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár þeirra. Líkt og kom fram á fundi nefndarinnar er slíkt gert á grundvelli kæru eða sem frumkvæðisathugun stofnunarinnar og getur tekið töluverðan tíma. Til þess að tryggja strax í upphafi gjaldtöku að fjárhæð gjaldsins byggist á raunkostnaði leggur nefndin til að kveðið verði á um það í 4. mgr. 16. gr. laganna að rekstrarleyfishafar skuli gera Póst- og fjarskiptastofnun grein fyrir kostnaðargrundvelli gjaldskrár vegna erlendra póstsendinga eigi síðar en fimm virkum dögum áður en hún tekur gildi. Póst- og fjarskiptastofnun beri því að hafa fyrir fram eftirlit með því að gjaldskráin taki mið af þeim óbætta raunkostnaði sem rekstrarleyfishafi gerir ráð fyrir að hljótist af erlendum póstsendingum.“*

Samkvæmt ofangreindu þá hefur gjaldið þann tilgang að leysa þann vanda sem er í rekstri félagsins vegna dreifingu á erlendum sendingum til framtíðar. Hin uppsafnaði vandi til og með árinu 2018 sem tilkominn var í rekstri fyrirtækisins var leystur með ákvörðun PFS nr. 14/2019 og tengist því ekki þessari gjaldtöku.

### III. Rökstuðningur Íslandspóstis

Með bréfi, dags. 16. maí 2019, upplýsti Íslandspóstur ohf. (hér eftir ÍSP) Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) með vísan til b. liðar, 4. gr. laga nr. 23/2019, um gjald á erlendar póstsendingar.

Síðan segir í bréfi félagsins:

*„Árið 2018 var tap á erlendum sendingum 925 milljónir kr. miðað við árgreiðsluáðferð við útreikning kostnaðar. Í afkomulíkani ársins 2018 sem sent hefur verið Póst- og fjarskiptastofnun í samræmi við ákvæði rg. nr. 313/2005 er að finna upplýsingar um kostnaðargrunn vegna þessara sendinga.*

*Þegar áætlað var hvert sendingargjaldið þyrfti að vera var tekið tillit til væntanlegrar magnminnkunar vegna viðbótarinnar. Í skýrslu Copenhagen Economics um alþjónustubyrði pósthjónustu á Íslandi frá árinu 2018 er gert ráð fyrir að magn myndi dragast saman um 8-48% mismikið á milli vörflokka miða við tiltekna hækkun á flutningskostnaði. M.v. þessar forsendur er gert ráð fyrir að tap sem dekkja þarf með gjaldinu sé um 540 milljónir kr. á ársgrundvelli.*

*Sendingargjaldinu verður skipt upp í tvo flokka, mun leggjast á allar sendingar sem bera aðflutningsgjöld og verða þannig:*

- 1) *Sendingar frá löndum innan Evrópu 400 kr.*
- 2) *Sendingar frá löndum utan Evrópu 600 kr.*

*Munur á gjaldi frá Evrópu og utan Evrópu endurspeglar meðaltalsmun á tekjum samkvæmt samningum um endastöðvatekjur frá þessum svæðum. Miðað við þessar forsendur er gert ráð fyrir að tekjuauki Íslandspóstis vegna þessa verið um 500 milljónir á ársgrundvelli.“*

Jafnframt upplýsti ÍSP að innheimta gjaldsins hæfist þann 3. júní 2019. Þá lagði fyrirtækið áherslu á það að mikil óvissa ríkti um þann tekjuauka sem kynni að verða vegna viðbótargjaldsins t.d. á magn, bæði til skemmri og lengri tíma. Í ljósi þess taldi ÍSP nauðsynlegt að endurskoða kostnaðargrunn og verð þegar reynsla hefur komist á fyrirkomulagið. Gerði fyrirtækið ráð fyrir því að slík endurskoðun færi fram að 6-12 mánuðum liðnum þegar í ljós væri komið hvort og hversu mikil magnminnkun yrði og hvernig tekjur og kostnaður hefði þróast.

## IV. Gagnaöflun PFS

### I

#### Almennt

Með bréfi, dags. 28. júní 2019, óskaði PFS eftir nánari skýringum á nokkrum liðum og forsendum sem lágu að baki hinu nýja sendingargjaldi s.s. þeirri ákvörðun ÍSP að hafa sendingargjaldið í tveimur flokkum, þ.e. „Evrópu“ og „Utan Evrópu“.

Með bréfi ÍSP, dags. 18. júlí 2019, fór fyrirtækið nánar yfir einstakar forsendur sem sendingargjaldið byggði á.

Um útreikninga vísaði ÍSP til sérstaks fylgiskjals nr. 1 þar sem sjá megi uppbyggingu og forsendur sem notaðar voru við útreikningana og að þau gögn sem stuðst var við komi úr kostnaðarlíkani vegna ársins 2018.

Stuðst hafi verið við magnið frá árinu 2018 og því skipt upp eftir því hvort það væri tollað eða tollfrjálst. Stíllt var upp tveimur breytum sem hafa áhrif á spáð magn fyrir árið 2019.

- Áhrif sendingargjaldsins á magn fyrir hvern vörflokk sem byggt var á gögnum úr skýrslu Copenhagen Economics<sup>2</sup>, þ.e. 8%-48%.
- Hlutfall sendinga sem fara í gegnum tollavinnslu.

Einingartekjur og -kostnaður var reiknað út frá því hvort sendingar færu í gegnum tollavinnslu eða væru tollfrjálssar og þessi gögn notuð til þess að reikna út heildarkostnað og – tekjur fyrir spá vegna ársins 2019. Við útreikninga miðaði ÍSP við heildarkostnað, þ.e. með öllum sameiginlegum kostnaði.

Í fylgiskjali 2 fylgdu með útreikningar á hvernig tollað magn skiptist á milli flokkana Evrópa og Utan Evrópu fyrir áætlað magn 2019 var stuðst við upplýsingar um skiptingu frá árinu 2018.

Útreikningar á áætluðum tekjum vegna sendingargjalds er reiknað út frá áætluðu tolluðu magni og skiptingu á milli flokkana Evrópu og utan Evrópu.

Varðandi það hvernig hið endanlega verð var fundið út sagði ÍSP:

*„Við ákvarðanatöku um verðið á sendingargjaldinu voru meðalendastöðvatekjur í íslenskum krónum skoðaðar miðað við rekjanleg bréf eftir því hvort lönd væru innan eða utan UPU þar sem byggt var á upplýsingum um skráðar sendingar í fjölda og þyngdum út frá raungögnum frá nóvember 2017 – október 2018. Miðað við gefna forsendur á útreiknuðu magni 2019 þá má gera ráð fyrir að [...] % af magninu sem fer í tollavinnslu verði rekjanleg bréf og því var stuðst við meðalendastöðvatekjur fyrir þá vöru við ákvörðun á gjaldinu.*

*Niðurstaða útreikninga*

---

<sup>2</sup> Skýrsla Copenhagen Economics fyrir Íslandspóst um alþjónustubyrði póstpjónustu á Íslandi, dags. 22. mars 2018, bls. 54 og 94.

**Meðaltal ÍSK**

Ekki UPU verð [...]

UPU verð [...]

Ákveðið var að byggja sendingargjaldið á vöruflokknum Evrópa og Utan Evrópa þar sem sú skipting á löndum væri til staðar í tölvukerfum ÍSP til þess að nota við tekjufærslur og tengja við skráningar á sendingum. Einnig var talið að einfaldara væri fyrir starfsfólk að skilja og útskýra skiptinguna eftir landsvæðum fyrir viðskiptavinum en eftir aðilalöndum að alþjóðlegum póstsamningum.

Byrjað var að rukka sendingargjaldið 3. júní sl. vegna allra sendinga sem bera aðflutningsgjöld.

## 2.

*Frekari fyrirspurnir PFS*

Með bréfi, dags. 5. nóvember 2019, óskaði stofnunin eftir frekari upplýsingum sem og skýringum á einstökum forsendum sem lágu að baki hinu nýja gjaldi á erlendar póstsendingar (sjá fylgiskjal 4).

Með bréfi, dags. 15. nóvember 2019, sendi ÍSP umbeðnar upplýsingar (sjá fylgiskjal 5).

Til viðbótar við það sem fram kemur í tilvitnuðum bréfum var óskað eftir skýringum á því af hverju sendingargjald er einungis lagt á tollað magn en ekki tollfrjálst magn. Í svari ÍSP í tölvupósti þann 15. nóvember segir eftirfarandi um þetta atriði:

„...þá var ákveðið að setja sendingargjaldið einungis á tollað magn þar sem það magn er skráð og því auðvelt að setja gjaldið á þar. Hins vegar ef það hefði verið einnig sett á ótollað magn þá hefði fyrst þurft að skrá sendingarnar til þess að geta rukkað sendingargjaldið. Með því hefði orðið mikil kostnaðaraukning vegna skráningar sem hefði aukið tap erlendra sendinga frekar.“

Í framhaldi af fundi með PFS, þann 6. desember 2019, sendi ÍSP frekari skýringar varðandi þá ákvörðun félagsins að leggja hið nýja sendingargjald einungis á tollað sendingar.

„Fyrirspurn barst frá PFS 5. nóvember sl. varðandi ákvörðun ÍSP að setja sendingargjald á tollaðar sendingar og var þeirri fyrirspurn svarað 15. nóvember, hér með ætlar ÍSP að hafa framhald af því svari.“

Í hinni einföldustu mynd þá var lagt upp með að gjaldtaka á sendingargjaldinu myndi valda sem minnstum viðbótarkostnaði þannig að tekjur þess myndu skila sér til lækkunar á tapi vegna sendinga frá útlöndum.

Þessar töflur sýna hvernig fjöldi póstsendinga frá útlöndum skiptist:

**Árið 2018**

Óskráð og tollfrjálsar sendingar	72%
Skráðar og tollfrjálsar sendingar	6%
Skráðar og tollaðar sendingar	22%
	<hr/>
	<b>100%</b>

### Janúar - september 2019

Óskráð og tollfrjálsar sendingar	70%
Skráðar og tollfrjálsar sendingar	3%
Skráðar og tollaðar sendingar	27%
	<hr/>
	<b>100%</b>

Óskráðar og tollfrjálsar sendingar (2018: 72%, jan-sept 2019: 70%) eru almenn bréf sem fara í afhendingarkerfið með bréfberum en það er ekki sett sendingargjald á þessar sendingar. Hins vegar ef það væri farið að gjaldfæra sendingargjald á þessar sendingar þá þyrfti að fara í mikla vinnu þar sem byrja þyrfti á því að skrá sendingar til þess að getað rukkað inn sendingargjaldið frá viðtakanda. Einnig færu sendingarnar í dýrara afhendingarkerfi þ.e. pósthús eða útkeyrslu til þess að viðtakandi gæti greitt gjaldið. Gera má ráð fyrir að kostnaðaraukning við að setja gjald á óskráðar og tollfrjálsar sendingar yrði að lágmarki um 600 krónur á hverja sendingu, en það er reiknað út frá einingakostnað fyrir tímabilið janúar - september 2019. Ekki hefur þá verið tekið með inn í heildarmyndina þá kostnaðaraukningu sem ÍSP yrði fyrir vegna gríðarlegrar aukningar á sendingum í afgreiðslukerfinu þar sem þyrfti að fjölga starfsfólki, stækka afgreiðslur o.s.frv. Einnig myndi þetta leiða til hærri einingakostnaðar á þeim sendingum sem eftir yrðu í bréfberakerfinu og óhagræði við þá afhendingaleið. “

Um ástæður þess að ekki eru lagt á sendingargjald á skráðar og tollfrjálsar sendingar sagði ÍSP:

Í janúar – september 2019 er um 3% sendinga frá útlöndum sem eru skráðar og tollfrjálsar og því ekki innheimt umsýslugjald af þessum sendingum. Ef það ætti að setja sendingargjald á þessar sendingar þá þyrfti að vera auka skráning vegna gjalddöku, lengri tími í afhendingu vegna móttöku á greiðslu, utanumhald vegna greiðslu o.fl. sem veldur kostnaðaraukningu.

Útreikningar í afkomulíkani byggjast á meðal einingakostnaði og því ekki hægt að sjá þar með auðveldum hætti hver kostnaðaraukinn er t.d. vegna afhendingar á sendingu þegar taka þarf á móti greiðslu móti því að afhendinga sendingu með engu gjaldi. Tíminn sem fer í það er samt lengri og tekur því hærri kostnað á sig. Því yrði alltaf kostnaðaraukning við sendingar sem eru tollfrjálsar.

Um þann kostnað sem er tilkominn í kerfum félagsins vegna erlendra sendinga sagði ÍSP m.a.:

„Kostnaðurinn er ávallt í skoðun og einn af þeim þáttum sem hafa áhrif á að lækka kostnað í vinnslu við erlendar sendingar er að fá sendar upplýsingar frá erlendum póststjórnnum um viðtakanda, sendanda, innihaldalýsingu og verðmæti vöru fyrirfram. Með því væri hægt að vera búð að setja sendingar inn í upplýsingarkerfi og tollafgreiða ef sending inniheldur vöru sem greiða þarf opinber gjöld af. Með því fækkar handtökum við hverja sendingu. Til þess að þetta gangi upp þarf að fá fleiri erlendar póststjórnir til þess að senda gögn með svokölluðu ITMATT til ÍSP. Í dag koma gögn um 8% tollskyldra sendinga og unnið er að því að fjölga þeim.“

Í tölvupósti, dags. 20. nóvember 2019, var jafnframt spurt nánar út í forsendur ÍSP að baki því að styðjast við meðalendastöðvatekjur fyrir rekjanleg bréf við ákvörðun á gjaldinu. Í svari ÍSP varðandi þennan þátt segir eftirfarandi:



*„Við ákvörðun á gjaldinu var meðal annars stuðst við meðalendastöðvartekjur fyrir rekjanleg bréf við ákvörðun á gjaldinu en það var gert til þess að sjá mismuninn á milli UPU og ekki UPU verðsins, sem er um 200 kr. líkt og sendingargjaldið.“*

Hins vegar er ekki flokkað eftir UPU og ekki UPU fyrir sendingargjaldinu heldur notast við skiptinguna Evrópa og utan Evrópu þar sem sú skipting var til í skráningarkerfunum og því þurfti ekki að búa til nýja flokkun fyrir sendingargjaldið. Eins þar sem auðveldara er að útskýra muninn á gjaldinu út frá landssvæðum en eftir því hvaða lönd tilheyra alþjóðlegum samningi.

Meiri hlutinn af vörusendingum sem koma frá Evrópu koma sem böggjar og því eru hærri endastöðvartekjur af því og á sama tíma eru vörur utan Evrópu að koma sem rekjanleg bréf eða almenn bréf.

Í útreikningunum kom fram hvert tapið væri á erlendum sendingum og með stuðning frá meðalendastöðvartekjum rekjanlegra bréfa var fundið út 200 kr. munurinn og reiknað út hverjar áætlaðar tekjur yrðu fyrir sendingar frá Evrópu og utan Evrópu.

## V.

### Álit Póst- og fjarskiptastofnunar

#### 1.

##### *Almennt*

Meginregla í póstregluverkinu er að sendandi greiðir burðargjaldið. Þessa meginreglu má m.a. finna í 6. gr. alþjóðapóstsamningsins. Til þess að skipta greiðslu sendanda á milli pósfyrirtækja eru gerðir sérstakir samningar á milli þeirra. Í 4. gr. laga um póstpjónustu nr. 19/2002 eru endastöðvagjöld skilgreind á eftirfarandi hátt: „*Þóknun rekstrarleysishafa fyrir dreifingu póstsendinga erlendis frá.*“ sbr. einnig 17. gr. laga um póstpjónustu þar sem taldar eru upp vísireglur sem hafa skal mið af við gerð samninga um endastöðvagjöld. Ekki hefur því verið fram að gildistöku laga nr. 23/2019 verið gert ráð fyrir frekari greiðslum vegna erlendra sendinga en endastöðvagjöld, sem m.a. er samið um á vettvangi Alþjóðapóstsambandsins.

Leyfilegt hefur hins vegar verið að taka ýmis viðbótargjöld fyrir ýmsa viðbótarþjónustu sem ekki hefur verði talið að upphaflegi sendandi hafi greitt fyrir við póstlagningu sendingarinnar. Einnig geta fallið til ýmis gjöld í tengslum við tollmeðferð ríkja sem eðli málsins samkvæmt geta verið mjög mismunandi og því almennt ekki innifalin í því gjaldi sem sendandi greiðir við póstlagningu í upprunalandi póstsendingarinnar.

Fram til þess að sérstök heimild var sett í lög um póstpjónustu með 4. gr. laga nr. 23/2019, um breytingar á 16. gr. núgildandi laga, hafði ÍSP ekki tök á því að standa undir þeim kostnaði sem félagið hafði af dreifingu erlendra sendinga í gegnum gjaldskrár félagsins.

#### 2.

##### *Um sendingargjald Íslandspósts ohf.*

Athugun PFS fólst í *fyrsta lagi* í því að kanna hvort þau gjöld sem ÍSP lagði á móttakendur sendinga byggðust á raunkostnaði, í *öðru lagi* hvort sú skipting sem félagið ákvað með því að miða gjaldið við Evrópu og Utan Evrópu ætti rétt á sér. Í *þriðja lagi* hvort að sú ákvörðun félagsins að leggja gjaldið einungis á tollskyldar vörur væri í samræmi við ákvæði laganna. Í

*fjórða lagi* voru útreikningar fyrirtækisins yfirfarnir, s.s. um áætlað magn og áætlaðar tekjur og skiptingu þess á milli mismunandi flokka.

### 3.

#### *Um raunkostnað og skiptingu gjaldsins í Evrópu og utan Evrópu*

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 23/2019, skal viðbótargjaldið byggjast á raunkostnaði og jafnræðis gætt. Í útreikningum félagsins sem lagðir hafa verið fyrir PFS er sýnt fram á að félagið fær mishá endastöðvagjöld eftir því hvort póstsendingin kemur frá Evrópu eða utan Evrópu. Jafnframt er bent á að póstsendingar frá Evrópu koma yfirleitt sem pakkar, en póstsendingar frá löndum utan Evrópu koma yfirleitt sem rekjanlegar sendingar. Í útreikningum félagsins á sendingargjaldinu er miðað við meðalendastöðvatekjur eftir því hvort sendingin kom frá Evrópu eða frá landi utan Evrópu. PFS gerir ekki athugasemdir við þessa aðferðarfræði, enda er eitt meginmarkmið með lögunum að ÍSP fái tekjur í samræmi við þann kostnað sem félagið hefur af dreifingu erlendra sendinga. Jafnframt er kveðið á um það í lögunum að gjaldskrár eigi að vera auðskiljanlegar. Önnur aðferð hefði verið t.d. að reikna gjaldið miðað við tap af hverjum samningi fyrir sig. Það hefði hins vegar orðið til þess að viðkomandi gjaldskrá hefði orðið óþarflega flókin.

Kostnaður ÍSP við að koma póstsendingum til skila er óháður því hvort póstsendingin komi frá Evrópu eða hvort hún komi frá löndum utan Evrópu. Með hliðsjón af því og að teknu tilliti til þeirra útreikninga sem félagið hefur lagt fram sem rökstuðning fyrir mismunandi gjaldi gerir PFS ekki athugasemdir við að tekið sé upp tvenns konar gjald eftir því hvaðan póstsendingin kemur og að stuðst sé við skiptinguna Evrópa og utan Evrópu, enda sýna útreikningar ÍSP að tap félagsins er meira af þeim sendingum sem eiga uppruna sinn utan Evrópu, sbr. og áskilnaður 4. gr. um að gjaldið eigi að taka mið af raunkostnaði félagsins.

### 4.

#### *Um þá ákvörðun Íslandspósts að leggja gjaldið einungis á tollskyldar vörur*

Eins og fram kemur í gögnum málsins þá ákvað ÍSP að leggja hið nýja gjald einungis á tollskyldar vörur. Ákvörðun um hvort pakki er tollskyldur eða ekki er hins vegar í höndum Tollgæslunnar en ekki ÍSP. Við athugun málsins var sérstaklega spurt út í þetta atriði.

Eins og fram kemur í skýringum ÍSP, hér að ofan, eru um 70% af erlendum sendingum almenn bréf sem borin eru út með bréfberum. Sendingargjald er ekki lagt á þessar sendingar einkum vegna kostnaðar og annars óhagræðis sem af því myndi hljóttast, sjá nánar skýringar ÍSP.

Eins og vikið er að í kafla I gera lög nr. 23/2019 ekki þann greinarmun sem ÍSP hefur kosið að gera með því að leggja gjaldið einungis á tollskyldar sendingar sem þegar eru skráðar inn í afhendingarkerfi félagsins. Samkvæmt orðanna hljóðan á að leggja umrætt gjald á allar erlendar póstsendingar þar sem endastöðvagjöld duga ekki fyrir kostnaði. Af lögskýringargögnum má þó ráða að aðeins er gert ráð fyrir að viðbótargjaldið leggist á pakka sem innihalda einhver verðmæti eða aðrar þær sendingar sem hafa í för með sér aukin kostnað fyrir alþjónustuveitanda. Jafnframt hefur löggjafinn, sbr. ummæli í greinargerð, lagt ríka áherslu á að ÍSP, alþjónustuhafinn, hafi gjaldskrána með þeim hætti að hún taki til alls raunkostnaðar fyrirtækisins við dreifingu erlendra sendinga.

Þó að vissulega hefði verið heppilegra að löggjöfin sjálf hefði verið skýrari varðandi það atriði á hvaða erlendu sendingar heimilt væri að leggja hið nýja gjald á má fallast á með ÍSP, að eðlilegt sé að leggja gjaldið ekki á almenn erlend bréf, sem afhent eru með bréfberum. Ástæða þess er fyrst og fremst kostnaður við skráningu sem og að sendingarnar færu þar með inn í nýtt

afhendingarkerfi, þ.e. pósthús eða útkeyrslu. Að leggja sérstakt gjald á allar erlendar sendingar er þannig í raun nær óframkvæmanlegt og hefði í för með sér verulegt óhagræði í öllum rekstri fyrirtækisins. Þessi túlkun fær auk þess stoð í lögskýringargögnum eins og áður sagði.

Sendingargjaldið er auk þess ekki lagt á skráðar tollfrjálsar sendingar, sem eru um 3% af heildarfjölda allra erlendra sendinga. Ástæða þess samkvæmt ÍSP er einkum kostnaður vegna auka skráningar, lengri afhendingartími o.fl.

Nauðsynlegt er að það verði skoðað nánar af hálfu ÍSP og það kannað hvort mögulegt sé að taka upp aðra aðferð en að miða álagningu gjaldsins við þá forsendu hvort sendingar séu tollaðar eða ekki enda gera lögin eins og áður sagði ekki þennan skýra greinarmun. Vera má að slíkt svari ekki kostnaði, eins og ÍSP bendir á, m.a. vegna skráningar eða annarra atriða sem geta leitt til þess að ekki sé réttlætanlegt að leggja í þá vinnu og kostnað sem þarf til að hægt sé að leggja umrætt gjald á alla pakkasendingar og/eða skráðar sendingar. Grundvallaratriðið er að gjaldtaka ÍSP sé skilvirk og hagkvæm í framkvæmd og til þess fallin að lágmarka kostnað neytenda sem og um leið möguleg óþægindi sem gætu falist í því að leggja viðbótargjald á ótollaðar erlendar sendingar sem ekki bera aðflutningsgjöld. Á sama tíma er nauðsynlegt að tryggð sé að gjaldtakan sé í samræmi við raunkostnað félagsins þegar upp er staðið, sem sé í samræmi við ákvæði laganna að félagið sé ekki að tapa almennt af dreifingu erlendra sendinga.

## 5.

### *Um yfirferð PFS á einstökum útreikningum ÍSP*

Við skoðum á einstökum útreikningum s.s. um tekjur, kostnað, magn, áætlanir o.fl. kom ekkert það fram sem gefur til kynna að ekki hafi verið byggt á viðurkenndri aðferðarfræði eða raunkostnaði eins og áskilið er í lögum. Sjá meðfylgjandi fylgiskjöl nr. 1-4.

Rekstrartap fyrir fjármagnsliði og skatta (EBIT) af erlendum sendingum nam 718 millj. kr. á árinu 2018.<sup>3</sup> Í 2019 spálíkani ÍSP er byggt á raunkostnaði og magni ársins 2018 í samræmi við útreikning á einingarverðum í kostnaðarlíkani félagsins, auk þess sem tekið er tillit til áætlaðrar neikvæðrar magnþróunar vegna álagningar sendingargjaldsins, en gert er ráð fyrir að innheimta gjaldsins orsaki magnminnkun sem nemur um 8-48% eftir vöruflokkum á ársgrundvelli.

Helstu vöruflokkar erlendra sendinga og spá um magnþróun:

- Árituð bréf 0-50 gr. -13%
- Árituð bréf 51-2000 gr. -13%
- Rekjanleg bréf -48%
- Pakkar -8%

Niðurstaða 2019 spálíkans ÍSP er að rekstrartap lækki um 178 millj. kr. á ársgrundvelli eða úr 718 millj. kr. í 540 millj. kr., sem skýrist af neikvæðri framlegð á einingu á árinu 2018 sem byggt er á, þ.e. minna magn af erlendum pakkasendingum á árinu 2019 eða síðar veldur minna tapi, auk þess sem gert er ráð fyrir hagræðingu í rekstri félagsins.

Ákvörðun um útfærslu sendingargjalds byggir á því að tekjur vegna sendingargjalds jafni að mestu leyti það 540 millj. kr. rekstrartap á ársgrundvelli sem kemur fram í spálíkani félagsins, en á sama tíma er sendingargjaldinu ætlað að jafna mismunandi endastöðvartekjur vegna sendinga frá Evrópu og utan Evrópu til einföldunar í framkvæmd. Meðal endastöðvargjöld eru

---

<sup>3</sup> Tap miðað við árgreiðsluáðferð við útreikning kostnaðar af erlendum sendingum nam 925 millj. kr. á árinu 2018.

reiknuð út frá gildandi UPU verðum eða öðrum endastöðvasamningum eftir aðstæðum og yfirfærð á innan Evrópu (400 kr.) annars vegar og utan Evrópu (600 kr.) hins vegar. Tekið er tillit til þess að meirihluti vörusendinga sem koma frá Evrópu eru bögglar og því eru endastöðvatekjur hærri af þeim en af vörum sem koma utan Evrópu sem aðallega eru rekjanleg bréf eða almenn bréf.

Gert er ráða fyrir að sendingargjaldið skili um 500 millj. kr. tekjum á ársgrundvelli, þar af sendingar innan Evrópu um 150 millj. kr. og sendingar utan Evrópu um 350 millj. kr., sem vegur að mestu leyti upp framangreint áætlað tap af erlendum sendingum.

PFS gengur út frá því að tapi á erlendum pakkasendingum umfram ofangreindar 500 millj. kr. verði mætt með hagræðingu í rekstri félagsins. Á hinn bóginn komi bætt afkoma af erlendum sendingum til lækkunar á sendingargjaldi.

Tekjur ÍSP af sendingargjaldinu á tímabilinu júní til október sl. eru í stórum dráttum í samræmi við tekjuáætlun félagsins.

## 6.

### *Niðurstaða*

Með vísun til umfjöllunar hér að ofan og í samræmi við ákvæði 4. mgr. 16. gr. laga um pósthjónustu, eins og henni var breytt með lögum nr. 23/2019, er það niðurstaða PFS, að þau sendingargjöld sem ÍSP lagði á móttakendur póstsendinga sé innan þeirra viðmiða sem fram koma í 4. mgr. 16. gr., eins og hún er skýrð í greinargerð með ákvæðinu.

Eins og fram kemur í ákvæðinu á þetta viðbótargjald einungis að ná yfir þann kostnað ÍSP, sem ekki fæst bættur í gegnum þá endastöðvasamninga sem í gildi eru. Þannig er t.d. sérstaklega vikið að því í greinargerð, að ekki eigi að nota þetta gjald til að bæta fyrir annað tap félagsins.

ÍSP skal senda PFS upplýsingar er varða erlendar sendingar með reglubundnum hætti skv. nánari fyrirmælum PFS, en stofnunin hyggst taka umrædd gjöld næst til skoðunar að eigin frumkvæði á fyrrihluta árs 2021 eða fyrr sé talin þörf á. Þessi fyrirætlan PFS breytir hins vegar ekki þeirri skyldu sem hvílir á ÍSP, að aðlaga gjaldið að undirliggjandi rekstri fyrirtækisins á hverjum tíma ef forsendur fyrir gjaldinu hafa breyst verulega á tímabilinu, t.d. hækkun á endastöðvagjöldum, eða aðrar þær breytingar í rekstri fyrirtækisins sem verða til þess að kostnaður fyrirtækisins af dreifingu erlendra sendinga minnkar frá því sem hann er í dag. Í því sambandi vísast einnig til þess fyrirvara sem ÍSP gerði um nauðsyn þess að endurskoða kostnaðargrunn gjaldsins þegar reynsla hefur komist á fyrirkomulagið.

Mat á hinu uppsafnaða tapi sem tilkomið var í rekstri fyrirtækisins vegna erlendra póstsendinga á undanförunum árum var leitt til lykta með ákvörðun PFS nr. 14/2019 og tengist því ekki þeirri gjaldtöku sem hér er til umfjöllunar.

## 7.

### *Bann við að sækja um framlag úr jöfnunarsjóði.*

Alþingi kvað jafnframt á um það að óheimilt væri að sækja um fjárframlög úr jöfnunarsjóði vegna erlendra sendinga, sbr. sú breyting sem gerð var á 27. gr. núgildandi laga. Samskonar ákvæði er einnig í nýjum lögum um pósthjónustu. Í athugasemdum með ákvæðinu kemur m.a. fram að með þeim breytingum sem gerðar eru með álagningu sendingargjalds á viðtakanda sé nauðsynlegt að taka af öll tvímæli um að rekstrarleyfishafa beri að láta gjaldskrá sína vegna erlendra póstsendinga endurspegla raunkostnað að fullu. Með þeirri breytingu ætti ekki að vera

tilefni fyrir rekstrarleyfishafa til að fá tap af erlendum póstsendingum bætt af alþjónustusjóði eða eftir atvikum ríkissjóði.

Af orðalaginu í greinargerð verður ekki dregin önnur ályktun en að Alþingi leggur ríka áherslu á að ÍSP, sem að öllu leyti er í eigu ríkisins, setji hina nýju gjaldskrá sína upp með þeim hætti að félagið tapi ekki á erlendum pakkasendingum. Samhliða því er einnig ítrekað að ekki eigi að nota tekjur af hinu nýja gjaldi til að vega upp á móti tapi á öðrum sviðum í starfsemi félagsins.

*Reykjavík, 13. desember 2019*

#### *Fylgiskjöl*

- Fylgiskjal 1: Bréf - Íslandspóstshöf., dags. 16. maí 2019.
- Fylgiskjal 2: Bréf - Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 28. júní 2019.
- Fylgiskjal 3: Bréf - Íslandspóstshöf., dags. 18. júlí 2019.
- Fylgiskjal 4: Bréf - Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 5. nóvember 2019.
- Fylgiskjal 5: Bréf - Íslandspóstshöf., dags. 15. nóvember 2019.