

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um pósthjónustu (Leiðrétting, bréfastassasamtæður og innleiðing Evrópureglna)

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á lögum þessum:

- a. Í stað orðsins „Póst- og fjarskiptastofnun“ í 1. mgr. 5. gr. laganna, og hvarvetna annars staðar í lögnum kemur í réttu beygingarfalli: Byggðastofnun.
- b. Á 1. málslíð 5. mgr. 27. gr. laganna verða eftirfarandi breytingar:
 - i. Orðin „á einum stað“ falla brott,
 - ii. Í stað orðanna „í þéttbýli“ kemur: á höfuðborgarsvæðinu og öðru þéttbýli.
- c. Við d. lið 8. tölulíð 1. mgr. 47. gr. laganna bætist við eftirfarandi: og viðeigandi framkvæmdarreglugerð framkvæmdarstjórnar (ESB) 2018/1263.

2. gr.

Gildistaka

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu.

Ný lög um pósthjónustu tóku gildi þann 1. janúar 2020 með fáeinum undantekningum. Með þeim lögum var einkaréttur ríkisins á pósthjónustu að fullu afnuminn og því markaði lagabálkurinn nokkur þáttaskil í sögu pósthjónustu hér á landi.

Á 151. löggjafarþingi ákvað þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, núverandi innviðaráðherra, að flytja málefni póstmála frá Póst- og fjarskiptastofnun og yfir til Byggðastofnunar. Þetta var gert með framlagningu frumvarps til laga um breytingu á lögum um pósthjónustu og lögum um Byggðastofnun á 151. löggjafarþingi, sjá þingskjal 895 -534. mál. Frumvarpið varð að lögum nr. 76/2021. Í lögnum var orðunum „Póst- og fjarskiptastofnun“ breytt yfir í orðið „Byggðastofnun“ í I. og II. kafla pósthjónustulaganna en ekki í öðrum köflum laganna. Rekja má þetta til mannlegra mistaka og er þetta frumvarp samið til að bæta úr þessum mistökum.

Þrátt fyrir að eftirspurn eftir bréfum sé almennt á niðurleið þá er eftirspurn eftir pakkasendingum ýmiss konar á uppleið og svo virðist sem ekki séu allir á eitt sáttir við gildandi löggjöf. Starfshópur skipaður af ráðherra, að beiðni umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis skilaði skýrslu sinni í janúar 2022 með tillögum til úrbóta sem enn er verið að vinna úr í ráðuneytinu. Þá á sér stað ýmis vinna sér stað úti í heimi enda er regluverkið byggt á alþjóðlegu regluverki að mestu leiti. Því má búast við að lög um pósthjónustu taki breytingum í komandi framtíð.

Ráðuneytið taldi rétt að líta til niðurstöðu könnunar sem gerð var að tilstuðlan tillögu framangreinds starfshóps sem og þeirrar framtíðarsýnar sem sjá má í Noregi og rýmka fyrir notkun á bréfastassamstæðum á höfuðborgarsvæðinu og öðru þéttbýli sem gefur alþjónustuveitanda tækifæri á að hætta að bera út bréf í lúgur í ákveðnum götum eða hverfum.

Við samningu frumvarps til laga um pósthjónustu sem varð að lögum nr. 98/2019 var lagt til að ráðherra yrði heimilt að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/644 um pakkasendingar yfir landamæri með reglugerð, sjá d. lið, 8. tölul. 1. mgr. 47. gr. Reglugerðin kemur til viðbótar reglum sem Evrópusambandið hefur sett um pósthjónustu, þ.e. tilskipun 97/67/EC (fyrsta pósthilskipunin), 2004/4/EC (önnur pósthilskipunin) og tilskipun 2008/6 (þriðja pósthilskipunin). Reglugerðinni er einkum ætlað að ýta undir traust neytenda á því að eiga viðskipti á netinu milli landa með aukinni söfnun og miðlun upplýsinga um pakkasendingaþjónustu.

Seinna kom fram á sjónarsviðið önnur reglugerð, framkvæmdarreglugerð framkvæmdarstjórnarinnar (ESB) 2018/1263 um eyðublöð fyrir veitendur pakkaútbúðarþjónustu til að leggja fram upplýsingar samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/644. Það er mat ráðuneytisins að rétt sé að setja heimild til innleiðingar framkvæmdarreglugerðarinnar inn í frumvarp þetta þar sem notkun eyðublaðanna kann að vera íþyngjandi fyrir aðila á markaði.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningar er fyrst og fremst bæta úr annmarka á gildandi lögum og það verður ekki gert nema með nýjum lögum. Þá er tilefni lagasetningarinnar að koma til móts við þróun og framtíð pósthjónustu í landinu.

Segja má að a. og c. liður 1. gr. frumvarpsins séu leiðréttingar. Gerð hefur verið grein fyrir því í kafla 1. að a. liður 1. gr. er hrein leiðrétting en í raun er c. liður 1. gr. það líka því huga hefði mátt að innleiðingu framkvæmdarreglugerðarinnar við þinglega meðferð frumvarps þess er varð að lögum nr. 98/2019 en það var ekki gert.

b. liður 1. gr. frumvarpsins er liður í því að koma til móts við þróun og framtíð pósthjónustu í landinu. Þrátt fyrir hnignandi bréfamagn þá er íslenska ríkinu skylt að tryggja að hér sé starfsemi sem geti tekið við bréfum og komið þeim á áfangastað. Ákvæði sem þetta gæti verið liður í því að lækka alþjónustukostnað og þar með kostnað ríkissjóðs af pósthjónustu auk þess sem líkur leiða til þess að leiðir pósthjónustu leiti í þessa átt t.d. í Noregi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Svo sem lýst er í inngangskafli frumvarpsins er lagt til að nafn Byggðarstofnunar, sem fer nú með póstmálefni, komi í stað nafns Póst- og fjarskiptastofnunar og vísast til viðeigandi lagaákvæða í inngangskafli. Póst- og fjarskiptastofnun er ekki lengur til í þeirri mynd sem var en heitir nú Fjarskiptastofa eftir breytingar, sbr. lög nr. 75/2021.

Einnig er lagt til að heimildir til að nýta bréfabassasamstæður verði rýmkaðar til muna. Verði frumvarpið að lögum mun verða hægt að hætta að bera út í hverja bréfalúgu í einstaka götum t.d. á Reykjavíkursvæðinu eða í stærri þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni og setja bréfabassasamstæður í staðinn í nágrenninu. Svona fyrirkomulag getur haft ýmsa kosti í för með sér fyrir samfélagið eins og minna ónáði heima fyrir hjá fólki, minni kostnaður fyrir alþjónustuveitanda og þar með ríkissjóð, minni umferð inn í sjálf hverfin og minni mengun og þar með jákvæð áhrif á loftslagið. Áhrifin eru þó ekki stórvægileg þar sem bréfamagn hefur minnkað og heldur áfram að minnka en bréfin eru þó enn sem komið er til staðar. Þá ber ríkinu skylda til að halda úti kerfi sem komi pósti sem berst landinu til skila.

Í Noregi er stefnt að aukinni notkun bréfabassasamstæða og í ljósi svipaðrar stöðu ríkjanna gagnvart Evrópusambandinu þykir rétt að líta til Noregs í þessu tilliti.

Við samningu frumvarps til laga um pósthjónustu sem varð að lögum nr. 98/2019 var lagt til að ráðherra yrði heimilt að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/644 um pakkasendingar yfir landamæri með reglugerð, sjá d. lið, 8. tölul. 1. mgr. 47. gr. sjá nánar, inngangskafli frumvarpsins. Reglugerðin kemur til viðbótar reglum sem Evrópusambandið hefur sett um pósthjónustu, þ.e. tilskipun 97/67/EC (fyrsta póstillskipunin), 2004/4/EC (önnur póstillskipunin) og tilskipun 2008/6 (þriðja póstillskipunin). Reglugerðinni er einkum ætlað að ýta undir traust neytenda á því að eiga viðskipti á netinu milli landa með aukinni söfnun og miðlun upplýsinga um pakkasendingaþjónustu.

Síðar kemur fram á sjónarsviðið önnur reglugerð, framkvæmdarreglugerð framkvæmdarstjórnarinnar (ESB) 2018/1263 um eyðublöð fyrir veitendur pakkaútbúðarþjónustu til að leggja fram upplýsingar samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/644. Það er mat ráðuneytisins að rétt þyki að setja heimild til innleiðingar framkvæmdarreglugerðarinnar inn í lög um pósthjónustu þar sem notkun eyðublaðanna kann að vera íþyngjandi fyrir aðila á markaði.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gaf ekki tilefni til að skoða hvort frumvarpið stæðist stjórnarskrá. Frumvarpið er í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir allan almenning, alþjónustuveitanda, póstrekendur og ríkissjóð.

Áform um lagasetningu fóru í innra samráð í Stjórnarráði Íslands í tvær vikur og var sett í opið samráð í samráðsgátt á Ísland.is daganna 15. júlí til 9. ágúst 2022. Tvær umsagnir bárust, annars vegar frá Samtökum atvinnulífsins og hins vegar frá Samtökum verslunar og þjónustu.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins, dags. 9. ágúst 2022, kemur fram gagnrýni á að aðgreina þurfi betur farmflutninga og pósthjónustu betur. Bent er á að þýða þurfi hugtök rétt í pósthjónustulögum og leggja samtökin til að enska heitið *postal parcel* fái rétta þýðingu og fari inn í lögin sem bögglopóstur og samhliða fari orðið „pakki“ út.

Í umsögn Samtaka verslunar og þjónustu, dags. 9. ágúst 2022, er lagt til að pósthjónustu hugtakið verði skilgreint betur svo hvorki póstrekendur né Byggðastofnun, þurfi að velkjast í vafa um inntakið.

Ráðuneytið bendir á að orðið böggull er ekki í samræmi við hefðbundna málvenju hér á landi og notast ekki í daglegu tali. Gild rök voru fyrir því að orðið böggull var ekki notað við samningu pósthjónustulaganna á sínum tíma. Ráðuneytið tekur hins vegar undir með framangreindum umsagnaraðilum að rétt sé að löggjafinn taki afgerandi afstöðu til þess hvort

fyrirtæki reki pósthjónustu eða ekki og ef ekki, þá hverskonar flutningsþjónustu þau reki. Þetta skilgreiningaratriði er til umfjöllunar í öðrum ríkjum Evrópu og snýst fyrst og fremst um það að fyrirtæki sem eru að veita sambærilega þjónustu séu undir svipuðu regluverki. Það er hins vegar mat ráðuneytisins að þetta þurfi frekari umfjöllunar við og ekki sé tilefni til að taka þetta inn í þetta frumvarp. Umsagnaraðilum var sent bréf þar sem afstaða ráðuneytisins var skýrð.

Frumvarp þetta var sett í samráð í samráðsgátt ... (í vinnslu)

6. Mat á áhrifum.

Að mati Evrópusambandsins á reglugerð 2018/644 og framkvæmdarreglugerð 2018/1263, sem hér er áformað að setja lagastoð fyrir, að ýta undir traust neytenda á því að eiga viðskipti á netinu milli landa með aukinni söfnun og miðlun upplýsinga um pakkasendingaþjónustu. Með evrópureglugerðunum er verið að tryggja gagnsæi gjaldskrá yfir landamæri með það fyrir augum að örva netverslun yfir landamæri. Það kann að auka eftirspurn eftir vörum frá Íslandi en einnig erlendis frá til Íslands. Þó verður að telja líklegt að aðrar breytur, líkt og skattar og gjöld og gengis- og verðmunur ráði mestu um ákvörðunartöku fólks við kaup á vörum frá öðru landi.

Sé litið til óbirtrar könnunar sem innviðaráðuneytið lét gera um pósthjónustu þá má sjá að konur virðast nýta pósthjónustu meira en karlar og eru ánægðari með pósthjónustuna en karlar. Hins vegar virðist pósthjónustan eins og hún er í dag fullnægja þörfum kynjanna þokkalega en það skal tekið fram að eingöngu var gengið út frá karlkyni og kvenkyni.

Sé sérstaklega litið til frumvarps þessa þá munu evrópureglugerðin aðallega hafa áhrif á Íslandspóst ohf. og aðra stóra póstrekendur en samkvæmt könnuninni voru fleiri konur en karlar meðal viðskiptavina Íslandspósts ohf. og því ættu konur að njóta góðs af innleiðingu evrópureglugerðarinnar sem neytendur í meira mæli en karlmenn. Þá eru konur jákvæðari fyrir bréfastassamstæðum en karlmenn og vilja í meira mæli, eða 59,6% á móti 53,4% karla, auka notkun bréfastassamstæðu í pósthjónustu.

Bréfastassamstæður, verði notkun þeirra aukin, munu almennt hafa jákvæði áhrif í för með sér fyrir Íslandspóst ohf. sem er alþjónustuveitandi nú um stundir. Ljóst er þó að jákvæði áhrif geta verið nokkurn tíma að koma fram.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu eru lagðast til þrjár breytingar.

Í a. lið eru lagðar til breytingar sem fela í sér beinar lagfæringar sem skýrðar hafa verið hér að framan og þarfnast ekki frekari skýringar.

Í b. lið eru lagðar til breytingar sem stuðla eiga að frekari notkun að bréfastassamstæðum. Landsmenn þekkja bréfastassamstæður nú þegar, t.d. í stærri fjölbýlishúsum og síðan á landsbyggðinni. Þá þekkja landsmenn bréfastassamstæður undir heitinu pósthósti og þá fyrir pakka en ekki bréf. Ekki er heimilt að óbreyttum lögum að nýta bréfastassamstæður eins og lagt er til með frumvarpi þessu. Þannig væri hægt að hætta að bera póst í bréfalúgur í einstaka götur og hafa bréfastassamsamstæður í staðinn. Svo sem lýst hefur verið í frumvarpi þessu hefur þetta umtalsverða kosti í för með sér en ætla má að bréf muni á endanum heyra sögunni til nema það komist í tísku að senda bréf á ný. Í könnun sem innviðaráðuneytið lét gera að tilstuðlan starfshóps um póstmálefni kom fram 82,5% svarenda væru ánægðir með að fá pakka í pósthósti. Könnunin fór fram daganna 17. til 29. mars 2022 og voru svarendur 1.095 talsins.

Í c. lið lögð til heimild fyrir ráðherra til innleiða framkvæmdarreglugerð framkvæmdarstjórnarinnar með reglugerð. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögin taki gildi þegar í stað. Ekki er þörf á sérstökum aðlögunartíma að mati ráðuneytisins. B. liður 1. gr. er heimildarákvæði og því ekki þörf á aðlögun. C. liður 1. gr. er ekki komin til framkvæmda ennþá þar sem það stendur á Liechtenstein að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara og því er enn tími til stefnu að aðlaga sig að reglunum verði frumvarpið að lögum á þessu þingi.

DRÖG