

**Fimmtudaginn 16. febrúar 1995 kl. 11:30**

**47. fundur Samkeppnisráðs**

**Álit nr. 1/1995**

**Álit um ákvæði póstlaga er varðar  
skilgreiningu á einkarétti Póst- og símamálastofnunar**

**I.**

**Málavextir**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi dagsett 11. ágúst 1994 frá Hirti Braga Sverrissyni hdl. fyrir hönd Póstdreifingar hf. Í erindinu er farið fram á að Samkeppnisstofnun beiti 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og mæli annars vegar fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þess hluta póstpjónustunnar sem nýtur einkaleyfis og hinsvegar þess hluta póstpjónustunnar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Í erindinu segir að fyrirtækið Póstdreifing hf. sé...*"nýstofnað dreifingarfyrirtæki með margskonar dreifingarþjónustu að markmiði."* Fyrirtækið hyggst starfa að dreifingu sem ekki brýtur í bága við einkarétt Póst- og símamálastofnunar á póstdreifingu.

Eftir að hafa fengið umsögn Póst- og símamálastofnunar, bæði skriflega og munnlega, um erindið og kynnt samgönguráðuneyti gögn málsins tók Samkeppnisráð ákvörðun þann 16. febrúar 1995 sem er nr. 8/1995. Ákvörðunarorð hljóða svo:

**"Með vísan til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 mælir Samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan aðskilnað Póst- og símamálastofnunar annars vegar á þeirri póstpjónustu sem háð er einkarétti samkvæmt póstlögum nr. 33/1986 og hins vegar á annarri póstpjónustu sem stofnunin innir af hendi. Skal þess gætt að póstpjónusta sem er háð einkarétti greiði ekki niður kostnað við aðra póstpjónustu. Fjárhagslegur aðskilnaður skal fara fram eigi síðar en 1. janúar 1996."**

## 2.

Í umsögn sinni um erindi Póstdreifingar hf., dags. 26. ágúst 1994, segir Póst- og símamálastofnun m.a: "*Skilgreining á pósthjónustu sem nýtur einkaréttar og þeirrar sem er í samkeppni liggur ekki fyrir og getur verið umdeilanleg*".

Varðandi gjaldskrá fyrir pósthjónustu þá upplýsir Póst- og símamálastofnun að samkvæmt póstlögum setji ráðherra gjaldskrá fyrir pósthjónustu að fengnum tillögum frá Póst- og símamálastofnun. Ennfremur segir um gjaldskrár fyrir pósthjónustu: ..." *Megin einkenni gjaldskrár fyrir pósthjónustu er að burðargjald póstsendinga innanlands er það sama fyrir landið allt og skiptir ekki máli hvar viðtakandi er staðsettur. Einnig er í gjaldskránni sérstakt burðargjald fyrir innrituð blöð og tímarit sem reglugerð fyrir pósthjónustu veitir síðan heimild til þess að gefa allt að 50% afslátt af. Útgefendur blaða og tímarita sækja mjög stíft að fá rit sín innrituð vegna þess hve burðargjaldið er lágt miðað við almennt burðargjald samsvarandi póstsendinga. Ekki fer á milli mála að burðargjald fyrir þessa tegund póstsendinga er niðurgreitt af öðrum tekjum og til þessa hefur ekki fengist heimild til að leiðrétta það til samræmis við tilkostnað*".

Í lok umsagnarinnar kemur fram að Póst- og símamálastofnun telur að ljóst sé "...að ekki er mögulegt, án mikils óhagræðis, að vera með hreinan fjárhagslegan aðskilnað í bókhaldi Pósts og síma milli einkaréttar og samkeppnishjónustu innan póstsins. Því má ætla að það liggi beinast við að afnema einkaréttinn og um leið þær skyldur sem nú eru lagðar á stofnunina vegna hans".

## II.

### Lagaumhverfi

Póst- og símamálastofnun starfar samkvæmt lögum um stjórn og starfrækslu póst- og símamála nr. 36/1977, með breytingum nr. 34/1987 og um rekstur pósthjónustunnar gilda póstlög nr. 33/1986.

Í 1. gr. póstlaga segir m.a...." *Með pósthjónustu er fyrst og fremst átt við starfsemi er varðar viðtöku, flutning og skil á póstsendingum.*

*Póstsendingar greinast í þrjá höfuðflokka:*

- a. Bréfastótsendingar
- b. Bögglapótsendingar
- c. Fjármunapótsendingar."

Í 3. gr. segir:..." Með pósthjónustu er einnig átt við aðra samrýmanlega starfsemi sem ákveðin er eða kann að verða ákveðin með öðrum lögum, reglum eða samningum."

Í 2. kafla póstlaga er fjallað um einkarétt Póst- og símamálastofnunarinnar. Þar segir í 4. gr.:..." Póst- og símamálastofnun hefur einkarétt á að safna saman, flytja og bera út eftirtaldar sendingar:

a. Lokaðar bréfastótsendingar hvert svo sem innihald þeirra kann að vera.

b. Aðrar lokaðar sendingar sem uppfylla skilyrði til þess að vera veitt viðtaka í póst, að svo miklu leyti sem innihald þeirra er ritaðar orðsendingar eða prentaðar tilkynningar, útfylltar með skrift, að undanskildum vörureikningum, fylgiseðlum, farmskrám og svipuðum fylgiskjölum með sendingum sem heimilt er að flytja án atbeina pósthjónustunnar."

### III.

#### Skilgreining á einkaleyfisþjónustu í Evrópu

Skilgreining á einkaleyfisþjónustu póstyfirvalda er óljós eins og áður er vikið að. Sama virðist gilda í öðrum löndum. Þannig er frá því greint í s.k. grænbók um pósthjónustu á sameiginlegum markaði Evrópu (Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services; Commission of the European Communities, Brussel, 11 June 1992) að öll ríki Evrópubandalagsins hafi haft ákvæði í lögum þar sem fram hafi komið að bréfastótur væri hluti af einkaleyfisþjónustu viðkomandi póststofnunar ríkjanna. Hins vegar sé "bréf" ekki skilgreint hjá öllum ríkjunum og skilgreiningin sé mismunandi og ekki alltaf ljós hjá þeim ríkjum sem skilgreina hugtakið. Bent er á að starfsmenn pósthjónustu skilgreini bréf á annan hátt en leikmenn eða viðskiptavinir. Fram kemur að ekki er til algildur munur á því sem kallað er "bréf" og því sem kallast "böggull".

Starfsmenn pósthjónustu skilgreina "pakka" sem "bréf" þó ekki sé ljóst hver sé munurinn á "böggli" og "pakka" þar sem vörur eru innihald beggja og þjónusta vegna þeirra sé svipuð. Ef viðskiptavinur postleggur sendingu sem "pakka" fellur hún undir einkaleyfisþjónustu en ef hann sendir hana sem "böggul" er hún ekki háð einkaleyfi. Svipuð vandamál tengjast skilgreiningunni á hraðþjónustu. Til að komast hjá vandanum við skilgreiningu á sendingum hafa sum Evrópulönd notað verðflokkun til að aðgreina einkaleyfisþjónustu og aðra þjónustu.

#### IV.

#### Álit Samkeppnisráðs

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur Samkeppnisráð athygli ráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli 19. gr., sbr. d - lið 2. mgr. 5. gr. laganna.

Í ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 8/1995, vegna erindis Póstdreifingar hf., kemur fram að ráðið telur forsendu þess að koma megi á virkri samkeppni í þjónustu að fjárhagslega verði skilið á milli þess hluta þjónustu Póst- og símamálastofnunar sem rekin er samkvæmt einkarétti og þess hluta sem ekki er háður einkarétti. Að mati Samkeppnisráðs er þörf á nánari skilgreiningu á einkarétti Póst- og símamálastofnunar samkvæmt póstlögum nr. 33/1986 til þess að unnt sé að koma við fjárhagslegum aðskilnaði í skilningi samkeppnislaga.

Samkeppnisráð bendir á það markmið í póstmálum á sameiginlegum markaði Evrópusambandsins að sérhver þáttur þjónustu beri þau gjöld sem honum tengist. Til að svo megi verða þarf að skilgreina einstaka þjónustuþætti póstsins með tilliti til kostnaðar.

Skilgreining í gildandi póstlögum nr. 33/1986 á einkarétti Póst- og símamálastofnunar til þjónustu er óskýr með hliðsjón af markmiðum samkeppnislaga m.a. að því leyti að réttarstaða þeirra einkafyrirtækja sem hyggja á þjónustu er óljós og getur takmarkað aðgang keppinauta að markaðnum umfram það sem einkaréttarákvæðinu er ætlað að gera. Samkeppnisráð bendir á nauðsyn þess að einkaréttarákvæði póstlaga verði skilgreint nánar svo að ekki leiki neinn vafi á því hvaða þjónusta er háð einkarétti. Þá þarf að taka tillit til þess hvaða kostnaður liggur að baki einkaréttarþjónustunni.

Einnig vekur Samkeppnisráð athygli ráðherra á þeirri þróun í Evrópu sem fellst í því að verið er að draga úr einkarétti póstyfirvalda hvers lands til póstdreifingar eða afnema hann með öllu.