

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

**47. fundur Samkeppnisráðs**

**Álit nr. 2/1995**

**Kvörtun vegna mismununar  
Póst- og símamálastofnunar við  
innritun blaða og tímarita**

**I.**

**Málavaxtalýsing**

Þann 30. ágúst 1994 barst Samkeppnisstofnun erindi frá Sjórnvarpshandbókinni hf. þar sem kvartað var yfir synjun Póst- og símamálastofnunar á innritun Sjórnvarpshandbókarinnar. Þau blöð og tímarit sem hljóta innritun njóta sérstakra kjara um burðargjöld, þ.e. gjaldskrá innritaðra blaða og tímarita er mun lægri en almenn gjaldskrá. Lögmaður Sjórnvarpshandbókarinnar benti í erindi sínu á að Sjórnvarpshandbókin og mörg þeirra blaða sem fengið hafi innritun að uppfylltum skilyrðum reglugerðar 161/1990 um pósthjónustu væru keppinautar á íslenskum auglýsingamarkaði. Einnig taldi lögmaðurinn Póst- og símamálastofnun mismuna Sjórnvarpshandbókinni með synjun um innritun og takmarka að því leyti aðgang hennar að markaðinum, auk þess að styrkja og viðhalda markaðsráðandi stöðu sinni með ósanngjörnum og ólögmetum hætti. Ofangreind háttsemi Póst- og símamálastofnunar brýtur að mati lögmannsins í bága við samkeppnislög. Umræddu máli lauk með ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 9/1995, dags. 16. febrúar 1995 þar sem kvörtuninni var vísað frá.

Vegna erindis Sjórnvarpshandbókarinnar komu til skoðunar ýmis ákvæði reglugerðar 161/1990 um pósthjónustu með tilliti til markmiðs samkeppnisslaga nr. 8/1993. Helstu ákvæði sem til skoðunar komu voru f) og g) liður í grein 1.3.10.1. Þar kemur annars vegar fram skilyrði um að efni blaðsins eða tímaritsins sé almennt, fjölbreytilegt lesefni, eins og tíðkast í blöðum og tímaritum og hins vegar að auglýsingar taki eigi meira en helming af rúmi blaðsins eða tímaritsins.

Við athugun málsins var einnig tekið mið af fyrirspurn Póst- og símamálastofnunar til Samgönguráðuneytisins, dags. 2. desember 1993, varðandi reglugerð um pósthjónustu. Samgönguráðuneytið framsendi Samkeppnisstofnun umrædda fyrirspurn til afgreiðslu.

Í fyrirspurninni er óskað svara við því hvort heimilt sé á grundvelli EES samningsins að neita erlendum blöðum og tímaritum um innritun sem á núverandi gjaldskrá hefði í för með sér niðurgreiðslu á dreifingu þeirra. Þá taldi Póst- og símamálastofnun nauðsynlegt að gjaldskrá fyrir innrituð blöð og tímarit yrði endurskoðuð þannig að burðargjald þeirra yrði í samræmi við tilkostnað. Samkeppnisstofnun svaraði með bréfi dags. 29. júlí 1994 til ráðuneytisins og Póst- og símamálastofnunar þar sem fram kom að með tilliti til tilgangs og markmiða EES samningsins væri ekki ólíklegt að umrætt reglugerðarákvæði bryti í bága við ákvæði EES samningsins, sbr. 4.gr. og 11.gr. samningsins. Samkeppnisstofnun tók undir ábendingar Póst- og símamálastofnunar um nauðsyn á endurskoðun reglugerðar nr. 161/1990 um pósthjónustu.

Þann 2. febrúar s.l. sendi Samkeppnisstofnun erindi til Samgönguráðuneytisins þar sem spurst var fyrir um hvort fyrirhugaðar væru breytingar á grein 1.3.10.1., sérstaklega f) og g) lið reglugerðar um pósthjónustu með tilliti til markmiða samkeppnislaga. Væru breytingar fyrirhugaðar óskaði stofnunin eftir upplýsingum um efni þeirra og hvenær þær kæmu til framkvæmda. Hefði ráðuneytið ekki í hyggju breytingar á umræddum ákvæðum með tilliti til markmiða samkeppnislaga mætti vænta þess að samkeppnisyfirvöld gæfu álit sitt á umræddum ákvæðum reglugerðar um pósthjónustu á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga.

Í svarbréfi samgönguráðuneytisins, dags. 15. febrúar s.l., kemur m.a. fram að "*...í undirbúningi er breyting á reglugerð um pósthjónustu nr. 161/1990. Sú breyting varðar a lið í grein 1.3.10.1., sem kveður á um það skilyrði að blöð og tímarit verði að vera gefin út á Íslandi til að njóta sérstakra kjara um burðargjöld. Þar sem álitafni er hvort slíkt skilyrði fái staðist ákvæði EES-samningsins hefur ráðuneytið ákveðið að breyta nefndu ákvæði reglugerðarinnar*".

## II. Lagaumhverfi

Í 4. gr. póstlaga nr. 33/1986 kemur m.a. fram að Póst- og símamálastofnun hefur einkarétt á að safna saman, flytja og bera út eftirtaldar sendingar:

a. Lokaðar bréfaþóstsendingar 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, sbr. 4. gr.

Reglugerð nr. 161/1990 um pósthjónustu er sett á grundvelli 38. gr. póstlaga. Sem fyrr segir vekur grein 1.3.10.1. sérstaka athygli. Þar koma fram þau skilyrði sem blöð og tímarit verða að uppfylla, umfram það sem gildir um almennar prentsendingar, til þess að njóta sérstakra kjara um burðargjald. Skilyrðin eru eftirfarandi:

- a) Vera gefin út á Íslandi.
- b) Vera til sölu og áskriftar á almennum markaði.
- c) Koma út nokkurn veginn reglulega og eigi sjaldnar en einu sinni á ári.
- d) Vera prentað í a.m.k. 1000 eintökum hverju sinni.
- e) Hvert eintak vegi eigi meira en 500 grömm.
- f) Efni blaðsins eða tímaritsins sé almennt fjölbreytilegt lesefni, eins og tíðkast í blöðum og tímaritum, þ.e. fréttir, greinar, ljóð, ritgerðir, sögur o.s.frv., en ekki t.d. ein saga, ein grein o.s.frv.
- g) Auglýsingar taki eigi meira en helming af rúmi blaðsins eða tímaritsins.
- h) Á fyrstu síðu sé prentað áberandi og stóru letri, heiti blaðsins eða tímaritsins, árgangur og tölublað.
- i) Í blaðinu eða tímaritinu sé birt nafn og heimili útgefanda, ábyrgðarmanns og ritstjóra, svo og hvar það sé prentað.

Blað eða tímarit sem óskast flutt í pósti gegn hinum sérstöku kjörum um burðargjald, skal innritað hjá póststjórninni, sbr. 1.3.11.1. gr. reglugerðarinnar.

Í gjaldskrá fyrir pósthjónustu sem gildir frá 1. nóvember 1992, kemur fram gjaldskrá fyrir innrituð blöð og tímarit auk innritunargjalds.

### **III.**

#### **Álit Samkeppnisráðs**

##### **1.**

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.

##### **2.**

Á grundvelli 4. gr. póstlaga nr. 33/1986 hefur Póst- og símamálastofnun einkarétt til að safna, flytja og dreifa lokuðum póstsendingum. Dreifing á opnum sendingum er þar af leiðandi frjálst. Í krafti einkaréttar er Póst- og símamálastofnun einráð á markaðinum fyrir söfnun, flutning og dreifingu lokaðra póstsendinga. Hvað varðar flutning og dreifingu opinna póstsendinga er vitað um einn samkeppnisaðila, þ.e. Póstdreifingu hf., sem dreifir og flytur póstsendingar á höfuðborgarsvæðinu. Með hliðsjón af stærð, fjárhagsstöðu og dreifingarneti Póst- og símamálastofnunar er hægt að leiða að því líkur að Póst- og símamálastofnun sé einnig með markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir opnar póstsendingar.

Póst- og símamálastofnun þjónar öllu landinu með dreifingu á lokuðum og opnum póstsendingum. Samkeppnisaðilinn þjónar aðeins höfuðborgarsvæðinu. Þar af leiðandi eru líkur á að samkeppnisaðilar muni nýta sér dreifingarþjónustu Póst- og símamálastofnunar við dreifingu blaða og tímarita til landsbyggðarinnar og í strjálbýli.

Eins og fram kom hér að framan þá er reglugerð um pósthjónustu nr. 161/1990 sett á grundvelli póstlaga og í 1.3.10.1. grein reglugerðarinnar koma fram þau skilyrði sem blöð og tímarit þurfa að uppfylla til að fá innritun. Þau blöð og tímarit sem uppfylla öll þessi skilyrði eru innrituð. Það felur í sér að burðargjald þeirra fer eftir sérstakri gjaldskrá sem er mun lægri en almenn gjaldskrá fyrir samskonar sendingar. Það getur því skipt sendanda blaða og tímarita miklu fjárhagslega að fá innritun. Blað eða tímarit sem óskast flutt í pósti gegn hinum sérstöku kjörum um burðargjald, skal

innritað hjá póststjórninni, sbr. 1.3.11.1. gr. reglugerðarinnar. Póststjórnin synjar eða heimilar síðan innritun. Í framkvæmd virðist ekki alltaf gengið jafn ríkt eftir því að næstu tölublöð sem póstlögð eru til dreifingar uppfylli skilyrði reglugerðarinnar eftir að hafa upphaflega fengið innritun. Það fellur í hlut afgreiðslufólks að fullvissa sig um það í hvert sinn sem innritað blað eða tímarit er póstlagt að það uppfylli öll skilyrðin fyrir innritun.

### 3.

Skilyrði 1.3.10.1. greinar reglugerðarinnar koma, eins og áður er lýst, fram í liðum a) til i). Varðandi a) liðinn ítrekar Samkeppnisráð þá skoðun samkeppnisyfirvalda að hann brjóti í bága við EES samninginn þar sem hann felur í sér mismunun á grundvelli þjóðernis. Samkvæmt bréfi, dags. 15. febrúar s.l., frá samgönguráðuneytinu eru í undirbúningi nauðsynlegar breytingar hvað varðar a) liðinn. Skilyrðin sem fram koma í liðum b) til e) og h) til i) skýra sig sjálf og gefa ekkert tilefni til mats. Aftur á móti eru efnisatriði f) og g) liðar mjög matskennd þar sem hvorki kemur fram nánari orðskýring í reglugerðinni sjálfri né póstlögum.

Þegar tekið er tilliti til markaðsráðandi stöðu Póst- og símamálastofnunar og einkaréttar geta óljós skilyrði, eins og í f) liður, leitt til mismununar tímarita og blaða við innritun þar sem ekki eru fyrir hendi verklagsreglur um túlkun á því hvað teljist m.a. vera "almennt fjölbreytilegt lesefni". Matið virðist hverju sinni ráðast af persónulegri túlkun og máltilfinningu afgreiðslufólks pósthúsanna.

Yfirlit yfir viðskiptamenn Póst- og símamálastofnunar sem fengið hafa innritun sýnir að túlkun umræddra skilmála hafi verið all frjálst, sbr. m.a. sú staðreynd að Sjónvarpsvísir Stöðvar 2 hefur hlotið innritun. Á yfirlitinu koma auk þess fram nöfn ýmissa blaða og tímarita sem að mati Póst- og símamálastofnunar virðast hafa uppfyllt f) lið reglugerðarinnar um að vera "almennt, fjölbreytilegt lesefni osfrv." og hlotið innritun. Má þar af handahófi nefna "Fiat fréttir", "Glóbus fréttir", "Apple fréttir", "við hjá Coke" og "fréttabréf Önfirðingafélagsins". Þrátt fyrir að öll þessi blöð uppfylli að mati Póst- og símamálastofnunar skilyrðið um að vera "almennt fjölbreytilegt lesefni" og þar með ákvæði reglugerðarinnar ber heiti og væntanlega efni þeirra með sér töluverða sérhæfingu samkvæmt almennri málvitund.

Samkvæmt g) lið reglugerðarinnar skulu auglýsingar ekki taka meira en helming af rúmi innritaðs blaðs eða tímarits. Engar verklagsreglur eða nánari skýringar liggja fyrir um hvernig rúm blaðsins eða tímaritsins skuli metið og getur skilyrðið því gefið tilefni til mismununar.

#### 4.

Með hliðsjón af framansögðu er það álit Samkeppnisráðs að matskennd ákvæði á borð við þau sem er að finna í grein 1.3.10.1. í reglugerð um pósthjónustu, sbr. sérstaklega f) og g) liðir, bjóði þeirri hættu heim að framkvæmdin við innritun verði tilviljunarkennd og leiði til mismununar. Slík framkvæmd getur raskað samkeppnisstöðu fyrirtækja sem byggja afkomu sína að einhverju leyti á góðri og ódýrri póstdreifingu. Af þessum sökum stríðir reglugerðin gegn markmiðum samkeppnislaga og torveldar frjálsa samkeppni í viðskiptum, sbr. 19.gr. samkeppnislaga.

Með vísan til d-liðar 2. mgr. 5.gr. samkeppnislaga bendir Samkeppnisráð jafnframt á að eðlilegra væri að tengja skilyrði þess að blöð og tímarit fái innritun kostnaðarlegum rökum í stað þess að tengja skilyrðin efni þeirra. Fram hefur komið að dreifing innritaðra blaða og tímarita sé stórlega niðurgreidd af öðrum þáttum í starfsemi Póst- og símamálastofnunar. Samkeppnisráð bendir á, að telji stjórnvöld nauðsynlegt að niðurgreiða dreifingu einstakra blaða og tímarita, til að mynda af menningarlegum ástæðum, sé eðlilegra og gagnsærra að það sé gert með beinum framlögum.