

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

**47. fundur Samkeppnisráðs**

**Ákvörðun nr. 8/1995**

**Erindi Póstdreifingar hf. um fjárhagslegan  
aðskilnað tiltekinna þátta í starfsemi  
Póst- og símamálastofnunar**

**I.**

**Málsatvik og lagarök**

**1.**

Erindi dagsett 11. ágúst sl. barst frá umboðsmanni Póstdreifingar hf, Hirti Braga Sverrissyni, hdl. Í erindinu er farið fram á að Samkeppnisstofnun beiti 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og mæli fyrir annars vegar um fjárhagslegan aðskilnað þess hluta pósthjónustunnar sem nýtur einkaleyfis og hinsvegar þess hluta pósthjónustunnar 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.

Í erindinu segir meðal annars: ...." *Póst- og símamálastofnunin er risi á mælikvarða íslenskra fyrirtækja. Rekstur þess byggist að lang mestu leyti á einkarétti sem það þiggur frá löggjafanum og framkvæmdarvaldinu. Starfssvið stofnunarinnar skarast víða við einkarekstur, sbr. td. starfsemi umbjóðanda míns* ". Fram kemur einnig: ...." *að þegar um er að ræða rekstur eins og þann sem Póst- og símamálastofnun hefur með höndum, þar sem blandast saman starfsemi á grundvelli einkaréttar og venjulegur samkeppnisrekstur, að mikil hætta er á því að sá hluti starfseminnar sem stendur í skjóli einkaréttarins sé látinn greiða niður þann hluta rekstrarins sem á í samkeppni á almennum markaði* ".

Lögmaður Póstdreifingar hf. nefnir dæmi um samkeppnislega mismunun sem leiðir af því að ekki er skilið á milli þess rekstrar sem er í samkeppni og þess rekstrar sem háður er einkaleyfi.

Í fyrsta lagi hefur Póst- og símamálastofnun ekki greitt virðisaukaskatt af pósthjónustu sem fellur utan einkaréttar stofnunarinnar, þrátt fyrir að ríkisskattstjóraembættið telji að svo eigi að vera. Póstdreifing hf. verður aftur á móti að greiða virðisaukaskatt af sömu þjónustu. Í öðru lagi er mismunur á gjaldtöku pósthjónustunnar vegna sendibréfa, sem falla undir einkarétt annarsvegar og hinsvegar sendinga sem falla utan flutningseinkaréttar Póst- og símamálastofnunar. Er vísað til þess að stofnunin dreifir blöðum eða tímaritum, sem eru fjöldasendingar að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, fyrir aðeins 4,35 kr. út á land en burðargjald lokaðra sendibréfa sömu þyngdar innan höfuðborgarsvæðisins er 50,00 kr.

## 2.

Í umsögn Póst- og símamálastofnunar um ofangreint erindi, dags. 26. ágúst 1994, kemur fram að stofnunin .... " *starfar samkvæmt lögum um stjórn og starfrækslu Póst- og símamála nr. 36/1977 með breytingum nr. 34/1987. Um rekstur pósthjónustunnar gilda síðan póstlög nr. 33/1986* ".

Póst- og símamálastofnun segir meðal annars í umsögn sinni að: .... " *Skilgreining á pósthjónustu sem nýtur einkaréttar og þeirrar sem er í samkeppni liggur ekki fyrir og getur verið umdeilanleg* ". Einnig upplýsir stofnunin að það sé ...." *nánast engin aðgreining í gjaldabókhaldi sem gefur möguleika á því að tilfæra útlagðan kostnað tengdan einstökum tegundum pósthjónustu* ".

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 ".*

Um það hvort Pósti og síma beri að greiða virðisaukaskatt af þeirri þjónustu sem fellur utan einkaréttar þá segir í umsögn Póst- og símamálastofnunar að það mál sé til umfjöllunar milli embættis ríkisskattstjóra og Pósts og síma.

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 samkeppnisþjónustu 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 ".*

### 3.

Lögmaður Póstdreifingar hf. fékk afrit af umsögn Póst- og símamálastjóra og hefur komið á framfæri athugasemdum sínum við hana með bréfi dags. 16. september 1994.

Lögmaður Póstdreifingar hf. telur verðlagningu einkaleyfishluta bréfapóstsendinga það ríflega að útilokað sé annað en að hagnaðarhluti einkaleyfisþáttar standi undir niðurgreiðslum á verði annarrar starfsemi. Lögmaðurinn segir um niðurgreiðslu þá sem Póst- og símamálastofnunin viðurkennir að viðgangist: *...." Niðurgreiðsla af þessu tagi er ekki aðeins án lagastoðar heldur kippir hún algerlega fótum undir rekstri dreifingarfyrtækis eins og umbjóðanda míns að því er varðar þennan stóra markað sem nú er niðurgreiddur og kallast innritun ".*

Í bréfinu segir: *...."Póst- og símamálastofnunin viðurkennir einnig það sem skekkir samkeppnisstöðu meira en annað, þ.e. að gjaldabókhald er ekki aðskilið. Þetta þýðir einnig að vonlítið er að meta hvort um hagnaðarleka sé að ræða eða ekki nema með hreinum aðskilnaði, þannig að ekki verði um neina samnýtingu að ræða á búnáði eða aðstöðu, eða með öðrum orðum: Ætli Póst- og símamálastofnunin sér að keppa á hinum "opna" markaði póstdreifingar á Íslandi þarf hún að stofna sérstakt fyrirtæki til þess sem hafi sama aðgang að Póst- og símamálastofnuninni og aðrir samkeppnisaðilar á þessu markaði ".*

Og einnig segir í bréfinu: ...." *Póstdreifingarstarfsemi stofnunarinnar er allur meira og minna byggður í kringum einkaleyfið og nýtur sá hluti starfseminnar sem er utan einkaleyfisins góðs af einkaleyfinu með beinum niðurgreiðslum frá einkaleyfishlutanum eða stuðnings frá einkaleyfishlutanum á annan hátt, beinan eða óbeinan* ".

Í athugasemdum lögmannsins kemur fram að: ...." *Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaganna skal vinna að markmiðum þeirra m.a. með því að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Það er ljóst að eins og rekstri Póst- og símamálastofnunarinnar er nú háttað að töluverður ef ekki allur sá hluti pósthjónustunnar sem fellur utan einkaleyfis er niðurgreiddur af þeirri starfssemi stofnunarinnar sem nýtur einkaleyfisverndar. Þannig er aðgangur að þeim markaði sem um er að ræða mjög torveldur og krafan um fjárhagslegan aðskilnað því eina úrræðið* ".

Lögmaðurinn ítrekar einnig að: ...." *Póstdreifing hf. er í óviðunandi samkeppnisaðstöðu gagnvart Póst- og símamálastofnun svo lengi sem stofnuninni er ekki gert að skilja á milli póstdreifingar sem nýtur einkaleyfis og hins vega þess hluta dreifingarþjónustunnar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila* ".

Í lok bréfsins segir: ....." *Engin rök hafa komið fram hjá Póst- og símamálastofnuninni í þá veru að stofnuninni sé nauðsynlegt að hafa þá þætti í starfsemi stofnunarinnar sem hér umræðir óaðskilda og þannig rök er heldur ekki að finna í lögum. Þá er ekkert sem mælir fyrir um það yfirleitt að Póst- og símamálastofnunin þurfi, sé ekki hægt að aðskilja þessa tvo þætti, að reka starfssemi sem er utan einkaleyfisins og því í samkeppni við einkafyrirtæki* ".

#### 4.

Samkeppnisstofnun óskaði í bréfi dags. 8. desember sl. eftir upplýsingum um kerfi tengt stefnuskrá póstsins ásamt skýringum á fullyrðingum Pósts og síma um að ekki sé mögulegt án mikils óhagræðis að vera með fjárhagslegan aðskilnað í bókhaldi stofnunarinnar á milli einkaréttar og samkeppniþjónustu.

Einnig var óskað eftir athugasemdum Póst- og símamálastofnunar við bréf lögmanns Póstdreifingar hf. dags. 16. september sl.

Svarbréf dags. 21. desember sl. barst frá Póst- og símamálastofnun og þar segir um kerfi tengt stefnuskrá póstisins: .....*" hér er um að ræða kerfi sem metur fjölda póstsendinga og dreifingu í þyngdarflokka á grundvelli talninga tvisvar í mánuði og heildarþyngdar almenns bréfaþósts á hverri stöð "*.

Sem dæmi um að óhagkvæmt sé að aðskilja fjárhagslega í bókhaldi póstsendingar sem njóta einkaréttar og þeirra sem eru í samkeppni eru nefnd póstkort og þar segir: .....*" Ef bréfaþóstsending er opin t.d. póstkort þá er öllum heimil viðtaka og dreifingu hennar. Slíka sendingu er hægt að póstleggja á póstafréttislausum Pósts og síma eða setja í póstkassa. Þegar opnum bréfaþóstsendingum er veitt viðtaka á þennan hátt, sem er að öllu leyti eins og viðtaka lokaðra sendinga, er augljóst að erfitt er og dýrt og þar með óhagkvæmt að haga meðferð þannig að hægt verði að koma við fjárhagslegum aðskilnaði í bókhaldi milli póstsendinga sem njóta einkaréttar og þeirra sem eru í samkeppni"*.

Og í framhaldi segir: .....*" Í lögum um starfrækslu póst- og símamála segir að "starfsemi Póst- og símamálastofnunarinnar skal beinast að því að tryggja sem best, að hér á landi sé kostur á hagkvæmri og fullkominni póst- og símaþjónustu". Á grundvelli þessa ákvæðis og einkaréttar á lokuðum bréfaþóstsendingum samkvæmt póstlögum hefur Póstur og sími talið það skyldu sína að standa þannig að pósthjónustunni að hún uppfylli kröfur og óskir viðskiptavina á hverjum tíma. Þetta felur í sér að sinna þarf öllum íbúum landsins hvort sem er í þéttbýli eða strjálbýli og með þeirri tíðni sem aðstæður leyfa. Vissulega er það einkarétturinn sem mestu ræður þegar metnar eru skyldur fyrirtækisins við landsmenn hvað varðar pósthjónustu. Ef fyrirskipaður verður fjárhagslegur aðskilnaður í bókhaldi milli einkaréttar- og samkeppnisþósts þá mun það stuðla að óhagræði og auka kostnað við þjónustuna. Til þess að slíkur aðskilnaður verði trúverðugur mun vart komist hjá að aðskilja reksturinn, skipta fyrirtækinu í tvennt. Í því ljósi er það álitamál hvort einkarétturinn sé fyrirtækinu svo mikils virði að það réttlæti þann viðbótarkostnað auk kostnaðar af núverandi dreifingarkerfi póstisins "*.

Og í lok bréfsins segir.....*" Það má leiða að því rök að fyrirtæki sem hefur einkarétt á tilteknum pósti og þar með skyldur að halda úti póstdreifingu um allt land geti verið undanþegið því að hafa fjárhagslegan aðskilnað í bókhaldi, sem er flókið og veldur aukakostnaði fyrir opinberu pósthjónustuna og er*

*þjóðhagslega óhagkvæmt. Vænlegasta leiðin til að koma í veg fyrir niðurgreiðslur er að veita fyrirtækinu meira svigrúm til þess að ákveða burðargjald fyrir þá þjónustu sem er í samkeppni, t.d. innrituð blöð og tímarit, sem tekur meira mið af kostnaði og öðrum rekstrarlegum aðstæðum en nú er gert".*

Í athugasemdum um fullyrðingar lögmanns Póstdreifingar hf er hann setti fram í bréfi dags. 16. september sl. segir: .....*" Póstur og sími er ekki sammála þeirri fullyrðingu Hjartar Braga Sveinssonar, sem hann setur fram í sinni umsögn, að töluverður ef ekki allur hluti pósthjónustunnar sem fellur utan einkaleyfis sé niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfisverndar. Fyrir þessu eru engin efnisleg rök en ekki fer á milli mála að burðargjald fyrir innrituð blöð og tímarit er niðurgreitt og þá sérstaklega þeirra blaða sem njóta afsláttar. Engin sérstök ástæða er til þess að ætla að starfsemi Pósts og síma með opnar bréfaþóstsendingar, aðrar en innrituð blöð og tímarit, sé niðurgreidd af starfsemi pósthjónustunnar sem nýtur einkaleyfisverndar en um þetta verður ekki fullyrt eins og bókhaldi og kostnaðargreiningu fyrirtækisins er háttað".*

Ennfremur segir: .....*" Póstur og sími getur ekki tekið undir það sem fram kemur í umsögn lögfræðingsins að engu máli skipti þó Póst- og símamálastofnunin eigi í erfiðleikum með aðskilnaðinn. Fyrirtækið sinnir pósthjónustu um allt land og reynir að gera það á sem hagkvæmasta hátt. Ef fyrirskipa á algeran aðskilnað í bókhaldi milli einkaréttar og samkeppniþjónustu hefur það í för með sér ótvírætt óhagræði".*

## 5.

Auk þess sem málsaðilar hafa tjáð sig skriflega hefur Samkeppnisstofnun átt fundi með fulltrúum og lögmanni Póstdreifingar, yfirmönnum hjá Póst- og símamálastofnun og æðstu embættismönnum samgönguráðuneytis.

Fram kom að Póstdreifing hefur enn sem komið er aðeins dreift óárituðum pósti þ.e. pósti sem ekki er stílaður á ákveðna móttakendur. Hins vegar segjast talsmenn fyrirtækisins hafa hug á víðtækari póstdreifingu, í raun hvers konar dreifingu sem ekki er háð einkaleyfi Póst- og símamálastofnun. Kveðast þeir hafa reynt að bjóða í póstdreifingu fyrir félagasamtök en telja að Póst- og símamálastofnun hafi boðið niður verðið svo að stofnunin fengi dreifinguna en ekki Póstdreifing.

Talsmenn Póstdreifingar telja að almenn póstburðargjöld á höfuðborgarsvæðinu greiði niður innritaðar fjöldasendingar og póstdreifingu í dreifbýlinu. Þeir álíta að fjárhagslegur aðskilnaður á milli þess hluta póstdreifingar hjá Póst- og símamálastofnun sem háður er einkaleyfi og þess hluta sem ekki er háður einkaleyfi sé forsenda þess að samkeppni geti þrífist í póstdreifingu.

Hjá talsmönnum Póst- og símamálastofnunar kom m.a. fram að skilgreiningin á því hvaða póstur fellur undir einkaleyfi stofnunarinnar kunni að vera háð mati. Stofnunin meti það svo að allar bréfaþóstsendingar sem bera með sér efni sem ætlað er ákveðnum aðila en er ekki ætlað öðrum falli undir einkaleyfi Póst- og símamálastofnunar óháð því hvort sendingarnar eru lokaðar eða ekki. Aðspurðir upplýstu þeir að skilgreining á því hvað fellur undir einkaleyfi hér á landi sé önnur en t.d. í Bretlandi og Danmörku. Í Danmörku sé miðað við bréfaþóst sem sé undir ákveðinni þyngd og í Bretlandi við bréfaþóst þar sem burðargjald sé minna en eitt sterlingspund. Talsmenn Póst- og símamálastofnunar ítrekuðu það sem fram kemur í skriflegum athugasemdum stofnunarinnar vegna erindis Póstdreifingar að þeir teldu fjárhagslegan aðskilnað samkeppnisþóstpjónustu og einkaleyfisþóstpjónustu illmögulegan vegna óljósrar kostnaðarlegrar skilgreiningar á einkaleyfisþóstpjónustu í póstlögum. Hjá þeim kom fram að þeir teldu aðskilnað við núverandi aðstæður mundu vera svo matskenndan og byggjast á áætlunum að hann yrði ávallt gagnrýndur af mögulegum keppinautum í póstdreifingu.

Á fundi með fulltrúum Póst- og símamálastofnunar og einnig á fundi með samgönguráðuneyti var fjallað um þær breytingar sem hafa orðið í Evrópu í þá átt að draga úr einkaleyfi til póstdreifingar til að koma á aukinni samkeppni. Einkaleyfi hefur verið afnumið í Svíþjóð og Finnlandi og breytingar eiga sér stað í Danmörku og Noregi. Í öðrum löndum ESB eru breytingar í vandum. Í gildandi lögum og reglum hér á landi eru engin ákvæði er lúta að leyfisskilyrðum til póstdreifingar eða eftirliti með póstdreifingu. Í tengslum við skerðingu einkaleyfis eða afnám þess í nágrannalöndum okkar hafa verið settar strangar reglur um skilyrði fyrir póstburðarleyfi og eftirlit með póstburði. Af þeim sökum m.a. eru aðeins tvö fyrirtæki sem annast almenna póstdreifingu starfrækt í Svíþjóð og annað þeirra aðeins í stærstu borgum.

Á fyrrnefndum fundum með Póst- og símamálastofnun og samgönguráðuneyti var m.a. vikið að þeirri túlkun ríkisskattstjóra að sú pósthjónusta sem ekki er háð einkaleyfi skuli virðisaukaskattskyld. Póst- og símamálastofnun telur nánast ómögulegt að fara að úrskurði ríkisskattstjóra vegna óljósrar skilgreiningar á einkaleyfisþætti póstdreifingar. Benda talsmenn stofnunarinnar á að virðisaukaskattskylda vegna póstdreifingar sé betur skilgreind t.d. í Danmörku og Bretlandi. Póstdreifing hins opinbera væri þannig undanþegin virðisaukaskatti í Bretlandi en í Danmörku væri dreifing á merktum bréfasendingum, blöðum og tímaritum undanþegin virðisaukaskatti.

## II.

### Lagaumhverfi.

#### 1.

Í lögum nr. 36/1977, um stjórn og starfrækslu póst- og símamála, segir í 3. gr.:  
....." *Starfsemi póst- og símamálastofnunar skal beinast að því að tryggja sem best, að hér á landi sé kostur á hagkvæmri og fullkominni póst- og símaþjónustu. Póst- og símamálastofnun hefur einkarétt á að stofna til og starfrækja hvers konar póst-, síma- og aðra fjarskiptaþjónustu, bæði innan hins íslenska ríkis og í samskiptum við önnur ríki, svo og hafa eftirlit með innflutningi og viðurkenningu á búnaði í því sambandi. Nánar skal kveðið á um framkvæmd einkaréttar stofnunarinnar í póstlögum og lögum um fjarskipti, svo og í reglugerð sem ráðherra setur, og í fjölbjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að. "*

Í lögum nr. 33/1986, Póstlögum, segir í 1. gr. ...." *Með pósthjónustu er fyrst og fremst átt við starfsemi er varðar viðtöku, flutning og skil á póstsendingum.*

*Póstsendingar greinast í þrjá höfuðflokka:*

*a. Bréfapóstsendingar.*

*b. Bögglaþóstsendingar.*

*c. Fjármunapóstsendingar."*

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 bréfastösendingar 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."

Í 7. gr. segir einnig: ..... " Á þeim stöðum, þar sem Póst- og símamálastofnun hefur komið á daglegum póstútburði a.m.k. fimm sinnum í viku, má enginn hafa atvinnu af að safna saman, flytja eða bera út sendingar þær sem greinir í 4. gr."

Í 19. gr. Póstlaga segir: ..... " Ráðherra setur, að fengnum tillögum Póst- og símamálastofnunar, gjaldskrá fyrir pósthjónustu."

Í 38. gr. Póstlaga segir: ..... " Reglugerðir um framkvæmd laga þessara setur ráðherra. "

Í reglugerð nr. 161/1990 um pósthjónustu segir í gr. 1.1.1.1. .... " Verksvið pósthjónustunnar er fyrst og fremst að annast viðtöku, flutning og skil á póstsendingum, en þeim má skipta í eftirtalda þrjá höfuðflokka:

- a) Bréfastösendingar (bréf, póstkort, prent, smápakkar og innrituð blöð og tímarit).
- b) Bögglastösendingar.

c) *Fjármunapóstsendingar (póstávísanir, þar með taldar póstkröfuávísanir og símapóstávísanir, gíróinnborganir, útborganir og -færslur). "*

Um fjöldasendingar með utanáskrift segir í gr. 1.3.8.1 reglugerðar um pósthjónustu: *....." Heimilt er að gefa afslátt af venjulegu burðargjaldi bréfapóstsendinga, sem bera á út innanlands, ef eftirfarandi skilyrðum er fullnægt:*

- a) *Sendingarnar séu allar eins í lögun, allar jafnþungar og ekki stærri en 229 x 324 x 19 millimetrar.*
- b) *Sendingarnar þurfi ekki að bera út þegar í stað, heldur megi gera það á allt að 10 næstu dögum eftir póstlagningu, eftir því sem henta kann hverju sinni.*
- c) *Sendingarnar séu póstlagðar allar í einu við afgreiðsluborð póststöðvar, flokkaðar og bútaðar eftir póstnúmerum og götum."*

Í gr. 1.3.8.2. segir: *....." Afsláttur fyrir fjöldasendingar með utanáskrift má mestur vera sem hér segir:*

<i>1001 - 5000 sendingar í einu .....</i>	<i>.20% afsláttur</i>
<i>5001 -10000 sendingar í einu .....</i>	<i>.30% afsláttur</i>
<i>10001-20000 sendingar í einu .....</i>	<i>.35% afsláttur</i>
<i>20001-30000 sendingar í einu .....</i>	<i>.40% afsláttur</i>
<i>30001- sendingar í einu .....</i>	<i>.45% afsláttur "</i>

Í gr. 1.3.8.4 segir meðal annars: *....." Þeir sem óska eftir að fá afslátt skv. þessum reglum, skulu sækja um það til hlutadeigandi viðtökupóststöðvar."*

Í gr. 1.3.9 fjöldasendingar án utanáskriftar, segir í gr. 1.3.9.1: *....." Heimilt er að gefa afslátt af venjulegu burðargjaldi bréfapóstsendinga, sem bera á út án utanáskriftar innanlands. Sendingar þessar lúta sömu skilyrðum og greint er*

*frá í 1.3.8.1. a,b, og c nema hvað sendendur skulu flokka þær og búnta í þeim fjölda sem nægilegur er til dreifingar eftir nánari fyrirætlum."*

Í gr. 1.3.9.2 segir: .....*" Afsláttur fyrir fjöldasendingar án utanáskriftar má mestur vera sem hér segir:*

*Fyrir sendingu að þyngd*

*allt að 10 grömm ..... 75% afsláttur*

*allt að 20 grömm ..... 65% afsláttur*

*allt að 50 grömm ..... 60% afsláttur*

*allt að 100 grömm .....55% afsláttur*

*allt að 250 grömm .....50% afsláttur "*

Í gr. 1.3.9.4. segir: .....*"Lágmarksfjöldi fjöldasendinga án utanáskriftar sem pósthleggja má í hvert sinn er 100."*

Í grein 1.3.13 er fjallað um burðargjöld fyrir blöð og tímarit og þar segir í grein 1.3.13.1: .....*" Burðargjöld fyrir blöð og tímarit eru ákveðin í gjaldskrá fyrir pósthjónustu. Heimilt er að veita helmingsafslátt af burðargjaldi fyrir dagblöð, fréttablöð í landshlutum, blöð, sem landssamtök stéttarféлага gefa út og blöð, sem fjalla sérstakleg um bókmenntir og listir eða trúmál."*

Í grein 1.3.14.5. segir: .....*" Með sérstöku samkomulagi má senda blöð og tímarit án utanáskriftar, ýmist til áskrifenda, skv. sérstakri áskrifendaskrá eða á hvert heimili á tilteknu svæði til kynningar."*

## 2.

Í lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt segir í 1. kafla um Skattskyldusvið 2. tl. 3. mgr: .....*" Eftirtalin vinna og þjónusta er undanþegin virðisaukaskatti:",* og þar segir í 7. tl. ....*" Pósthjónusta. Burðargjald fyrir almennan bögglaþóst er þó skattskyldt."*

Í 2. kafla um Skattskylda aðila, aðila undanþegna skatti og tilkynningarskyldu aðila segir í 3. gr.:....."Skylda til að innheimta virðisaukaskatt og standa skil á honum í ríkissjóð hvíli á þessum aðilum: ", og þar segir í 4. tl. 1. mgr. 3. gr. ...." Ríki, bæjar- og sveitarfélögum og stofnunum eða fyrirtækjum þeirra að því leyti sem þeir aðilar selja vörur eða skattskylda þjónustu í samkeppni við atvinnufyrirtæki ".

### 3.

Í samkeppnislögum nr. 8/1993 með breytingum nr. 24/1994 segir í 1. grein um markmið og gildissvið laganna meðal annars: ....." Lög þessi hafa það markmiða að efla virka samkeppni í viðskiptum þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins ". Markmiði þessu skal náð meðal annars með því að ....." auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum ".

Í 2. mgr. 5.gr. samkeppnislaga kemur meðal annars fram að hlutverk Samkeppnisráðs sé ....." að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði ".

Í 2. mgr. 14. greinar laganna segir: ....." Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi ".

Í 19. grein samkeppnislaga segir: ....." Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra ".

### III "Stefnuskrá Póstsins"

Í "Stefnuskrá Póstsins" sem Póst- og símamálastofnun gaf út í maímánuði 1993 kemur fram að reikningshald skuli *"miðast við að sýna á einfaldan og skýran hátt árangur einstakra eininga og aðgerða."* Í "Stefnuskránni" segir einnig: *"...höfuðmarkmið Póstsins eru þrenns konar:*

- *ánægðir viðskiptavinir*
- *ánægt starfsfólk*
- *hagnaður af rekstri"*

Á öðrum stað í "Stefnuskránni" segir: *"Pósturinn ætlar að aðgreina sig frá keppinautum sínum og byggja styrk sinn og samkeppnisstöðu á hinu víðtæka póstneti sínu, fjölbreytilegri þjónustu og magni. Við viljum að lýsingin á Póstinum verði: öryggi, nálægð, sveigjanleiki og heildarþjónusta."*

Nánar er í "Stefnuskránni" vikið að heildarþjónustu "Póstsins": *"Heildarþjónusta er forsenda þess að Pósturinn geti nálgast þá framtíðarsýn að sjá um skipulag og framkvæmd allra sendinga fyrirtækja. Heildarþjónusta byggist á því að fyrirtæki geti að öllu leyti lagt þennan þátt starfsemi sinnar í hendur Póstsins."*

Einnig er fjallað um aukna þjónustu í "Stefnuskránni" og vöruþróun og markaðssókn: *"Stærri fyrirtæki og stofnanir fá heildarþjónustu sem er lögð að þörfum þeirra. Pósturinn mun sérhæfa þjónustu sína og aðlaga að einstökum atvinnugreinum, að fyrirtækjum með svipaða starfsemi og að einstökum fyrirtækjum."*

*Boðið verður upp á að póstsölumenn sinni öllum þörfum fyrirtækisins í samræmi við framtíðarsýn Póstsins. Póstsölumenn verða daglega í sambandi og samskiptum við viðskiptavini og kalla til sérfræðinga á hinum mismunandi sérsviðum Póstsins þegar þörf er á."*

*"Pósturinn ætlar að laga þjónustu sína að viðskiptavinum og bjóða upp á heildarþjónustu. Til að þetta skili árangri þarf hann að hafa mjög mikla þekkingu á viðskiptavinunum og þörfum þeirra. Byggja þarf upp mikla*

*markaðspekkingu, bæði í markaðs- og þjónustueiningum og þróa mismunandi þjónustu fyrir ólíka markaðshluta."*

*"Fyrirtækjaþjónusta, heildarþjónusta, sérsniðin þjónusta, boðpóstur, fyrirtækjapakkar, DM, E-póstur, EDI, nýjungar í gíróþjónustu, verðmeiri póstur innanlands, upplýsingaþjónusta o.s.frv. Allt eru þetta atriði sem móta starf Póstsins á næstu árum."*

*"Framtíð Póstsins ræðst af því hvernig honum tekst að þróa nýjar vörur og þjónustu því þarfir og forsendur viðskiptavina munu breytast hratt í framtíðinni. Vöruþróun verður því mikilvægasti þáttur starfseminnar.*

*Sérstök áhersla verður lögð á hagnýtingu upplýsinga- og samskiptatækninnar í vöruþróuninni. Í þessu samhengi verður unnið í náinni samvinnu við fjarskiptasvið Pósts og síma."*

#### **IV.**

#### **Niðurstöður**

##### **1.**

Póstþjónusta hefur til skamms tíma að mjög litlu leyti verið samkeppnisrekstur á Íslandi. Íþróttafélög og önnur slík félög hafa um nokkurt skeið borið út ómerktan póst, auglýsingar og tilkynningar, og bókaklúbbar o.þ.h. hafa dreift efni til eigin félagsmanna. Fyrirtækið Póstdreifing sem er nýstofnað hefur margs konar dreifingarþjónustu að markmiði, m.a. póstdreifingu sem brýtur ekki gegn einkarétti Póst- og símamálastofnunar. Fyrirtækið telur póstdreifingu vera tvo aðskilda markaði. Annars vegar sé um að ræða þann markað sem Póst- og símamálastofnun hefur einkarétt á. Hins vegar sé sá markaður sem fellur undir að safna saman og dreifa margskonar póstsendingum t.d. opnum sendingum stíluðum á nafn og lokuðum sendingum sem ekki eru stílaðar á nafn. Telur Póstdreifing að Póst- og símamálastofnun starfi á báðum mörkuðunum og sé því í samkeppni við fyrirtækið. Póstdreifing bendir á að engin rekstrar- eða fjárhagsleg aðgreining sé á einkaleyfis- og samkeppnispóstþjónustu stofnunarinnar. Þar af leiðandi sé ekki unnt að sjá hvort einkaleyfisþátturinn greiði niður samkeppnisrekstur.

Í ársreikningum Póst- og símamálastofnunar hefur til og með árinu 1993 ekki komið fram önnur sundurliðun á tekjum en á milli símatekna annars vegar og pósttekna hins vegar. Gjöld eru hins vegar ekki greind eftir deildum eða

sviðum. Í skýringum með ársreikningi Póst- og símamálastofnunar fyrir árið 1993 kemur fram sundurliðun á pósttekjum í póstburðargjöld og aðrar pósttekjur. Frá sl. áramótum er gerð frekari tilraun til aðgreiningar á tekjum vegna póstdreifingar. Miðast aðgreiningin við að sundurliða tekjurnar eftir gjaldflokkum en ekki eftir því hvort um samkeppnispóstþjónustu er að ræða eða einkaleyfisþjónustu. Póst- og símamálastofnun hefur skipt nokkrum þáttum í rekstri stofnunarinnar í árangurseiningar en þar koma fram tekjur og gjöld nokkurra eininga eða deilda. Skiptingin kemur hins vegar ekki fram í ársreikningum stofnunarinnar. Einu árangurseiningar sem tengjast póstþjónustu og gerðar voru upp sérstaklega fyrir árið 1993 voru TNT-hraðflutningar og frímerkjasala.

## 2.

Í póstlögum kemur fram að Póst- og símamálastofnun hafi einkarétt á að safna saman, flytja og bera út lokaðar bréfaþóstsendingar og aðrar lokaðar sendingar sem uppfylla skilyrði til þess að vera veitt viðtakanda í pósti og innihalda ritaðar orðsendingar eða prentaðar tilkynningar samkvæmt nánari skilyrðum.

Í athugasemdum frá Póst- og símamálastofnun kemur fram að ekki liggi fyrir skilgreining á póstþjónustu sem nýtur einkaréttar og þeirrar sem er í samkeppni. Ennfremur segir að skilgreining geti verið umdeilanleg.

Ríkisskattstjóri hefur úrskurðað að önnur póstþjónusta en sú sem er einkaleyfisbundin skuli vera virðisaukaskattskyld þrátt fyrir að ekki sé til skilgreining þar um að mati Póst- og símamálastofnunar.

## 3.

Í löndum Evrópusambandsins hefur skilgreining á einkaleyfisþjónustu verið tengd þyngd sendingar eða upphæð burðargjalds. Bögglaþóstur og hraðsendingar falla utan einkaleyfisþjónustu í flestum löndum Evrópusambandsins. Á Íslandi tekur Póst- og símamálastofnun þátt í hvers kyns póstþjónustu og hyggst taka virkan þátt í samkeppnisþjónustu sbr. "Stefnuskrá Póstsins" frá maí 1993.

## 4.

Skilgreiningin á Íslandi milli einkaleyfisþjónustu og annarrar póstþjónustu virðist enn ónákvæmari en annars staðar enda póstlögin frá þeim tíma sem vart var um að ræða aðra póstdreifingu en fyrir tilstilli Póst- og símamálastofnunar.

Þrátt fyrir það gefa póstlögin öðrum en stofnuninni færi á póstdreifingu þess hluta pósts sem ekki er háður einkaleyfi.

## 5.

Ríkisskattstjóri hefur mælt fyrir um að greiddur skuli virðisaukaskattur af allri póstpjónustu annarri en þeirri sem háð er einkarétti. Gildir það bæði um póstpjónustu Póst- og símamálastofnunar og annarra sem annast póstpjónustu. Til að unnt sé að fara að fyrirmælum ríkisskattstjóra þarf Póst- og símamálastofnun að skipta upp í bókhaldi rekstrartekjum þess hluta póstpjónustu sem bundinn er einkarétti og þess hluta þjónustunnar sem ekki er háður einkarétti. Öll póstpjónusta annarra aðila á að vera virðisaukaskattskyld. Ef einkafyrirtækjum er gert að greiða virðisaukaskatt vegna þeirrar þjónustu sem þau inna af hendi en Póst- og símamálastofnun verður undanþegin skattskyldu af samskonar þjónustu verður um samkeppnislega mismunun að ræða sem stríðir gegn markmiði samkeppnislaga.

Engin skipting er á kostnaðarbókhaldi Póst- og símamálastofnunar á milli kostnaðar við einkaréttarþjónustu og kostnaðar við aðra þjónustu enda erfiðleikum bundið, sbr. það sem áður segir um skilgreiningu á einkaréttarþjónustu. Ekki er heldur um að ræða skiptingu á milli áðurnefndra þátta í fjárhagsbókhaldi stofnunarinnar. Í gögnum málsins kemur fram að ekki fari milli mála að burðargjald fyrir innrituð bréf og tímarit er niðurgreitt af annarri þjónustu. Ekki verður fullyrt hvort önnur burðargjöld eru niðurgreidd þar eð upplýsingar um það eru ekki til.

Víxlíniðurgreiðsla á milli þjónustubátta póstdreifingar gengur gegn meginstefnu í póstmálum í Evrópu þar sem stefnt er að því að póstpjónusta sé innt af hendi á því verði sem hún kostar. Niðurgreiðslur af samfélagslegum eða byggðalegum toga eiga samkvæmt sömu meginstefnu að koma fram með beinum hætti gagnvart þeim sem hennar njóta með fjárveitingu ríkisvaldsins.

Víxlíniðurgreiðsla á milli þess hluta póstpjónustu sem háður er einkaleyfi og þess hluta sem er í samkeppni veldur því að keppinautar einkaleyfishafans eiga aldrei jafna samkeppnismöguleika og hann. Stríðir það gegn markmiði samkeppnislaga samkvæmt 1. gr. laganna.

Þó að tæknilegir örðugleikar séu nú á að aðskilja bókhaldslega þann þátt pósthjónustu Póst- og símamálastofnunar sem bundinn er einkarétti og þann þátt sem ekki er bundinn einkarétti er fjárhagslegur aðskilnaður forsenda þess að virk samkeppni geti orðið í pósthjónustu.

## V.

### Ákvörðunarorð:

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

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 12/1995](#)]*