

Fimmtudagur 16. febrúar 1995 kl. 11:30

47. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 9/1995

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

I

Málsatvik

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi dags. 30. ágúst s.l. frá Hirti Braga Sverrissyni hdl. f.h. Sjóntvarpshandbókarinnar h.f. Kvartað er yfir synjun Póst- og símamálastofnunar á innritun Sjóntvarpshandbókarinnar. Þau blöð og tímarit sem hljóta innritun njóta sérstakra kjara um burðargjöld þ.e. gjaldskráin er mun lægri en ella. Lögmaðurinn bendir á að Sjóntvarpshandbókin og ýmis blöð sem Póst- og símamálastofnun telur að uppfylli skilyrði ofangreindrar reglugerðar séu keppinautar á íslenskum auglýsingamarkaði. Í bréfi frá Póst- og símamálastofnun frá 15. ágúst s.l. til Sjóntvarpshandbókarinnar kemur fram að framvegis muni aðilar sem ekki uppfylla skilyrði reglugerðarinnar frá 30. mars 1990 ekki fá innritun og þeir sem séu þegar innritaðir muni falla út. Þessi stefna virðist, að sögn lögmannsins, þó ekki enn hafa komið til framkvæmda sbr. t.d. nýlega dreifingu á fréttabréfi Tæknivals h.f.

Lögmaðurinn telur að í póstlögum nr. 33 frá 1986 komi hvergi fram heimild til setningar skilmála þess eðlis sem hér um ræðir, enda verði að telja í hæsta máta óeðlilegt að fyrirtæki eins og Póst- og símamálastofnun sem hafi markaðsráðandi stöðu í skjóli laga bjóði viðskiptavinum sínum mismunandi kjör eftir því hvers konar efni eigi að dreifa. Framkvæmdavaldið hefur, að mati lögmannsins, farið út fyrir valdsvið sitt er það setti ofangreinda skilmála í reglugerð og sé reglugerðin því ógild að þessu leyti.

Lögmaðurinn telur jafnframt að auk þess að mismuna Sjóntvarpshandbókinni h.f. með ofangreindum hætti og takmarka þannig aðgang að markaðnum, hafi

Póst-og símamálastofnun brotið gegn samkeppnislögum með því að styrkja og viðhalda markaðsráðandi stöðu sinni með ósanngjörnum og ólögætum hætti. Hvoru tveggja hafi þannig skaðleg áhrif á samkeppni og brjóti í bága við markmið og tilgang samkeppnislaga.

Það er því krafa lögmannsins f.h. Sjónvarpshandbókarinnar h.f. að Samkeppnisráð á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga sjái til þess að Sjónvarpshandbókinni h.f. verði boðin sömu kjör við dreifingu á blöðum og tímaritum og þeim aðilum er boðið sem þegar hafa hlotið svokallaða innritun eða eiga eftir að hljóta hana.

2.

Erindi Sjónvarpshandbókarinnar var sent samgönguráðuneytinu og Póst- og símamálastofnun og var þeim gefið tækifæri til að koma með athugasemdir.

Svör bárust frá báðum aðilum. Í svari Póst-og símamálastofnunar, dags. 26. september s.l. kemur m.a. fram að *"Póst- og símamálastofnunin 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..... Í fyrrnefndu lögunum segir að ráðherra ákveði í gjaldskrá gjöld þau sem greiða ber Póst-og símamálastofnun fyrir þjónustu þá sem hún veitir..... Í síðarnefndu lögunum segir að ráðherra setji, að fengnum tillögum Póst-og símamálastofnunar, gjaldskrá fyrir pósthjónustu....."*

Um framkvæmd pósthjónustu fer samkvæmt reglugerð um pósthjónustu nr. 161/1990 sem gefin er út af samgönguráðherra..... Frá burðargjaldi fyrir innrituð blöð og tímarit eins og það er birt í gjaldskrá er heimilt að veita 25% afslátt ef ritið fjallar sérstaklega um bókmenntir, listir eða trúmál. Að sama skapi er heimilt að veita 50% afslátt af burðargjaldi fyrir dagblöð og fréttablöð í landshlutum, blöð sem landssamtök stéttarfélaganna gefi út og blöð sem fjalli almennt um stjórnsmál....."

Sjónvarpshandbókinni h.f. hefur í tvígang verið neitað um innritun Sjónvarpshandbókarinnar þar sem ritið var ekki talið uppfylla skilyrði gr. 1.3.10.1. reglugerðar um pósthjónustu, sbr. liði f) og g), sbr. og gr. 1.3.10.3. Samkvæmt þessu hefur innritun verið hafnað en útgefanda bent á að ritið mætti senda sem fjöldasendingu án utanáskriftar sem samkvæmt reglugerð um

póstþjónustu er ein tegund bréfafóstsendinga sem nýtur verulegra afsláttarkjara frá venjulegu burðargjaldi bréfafóstsendinga.

Allar ásakanir í kærinni um vísitandi mismunun viðskiptavina Póst-og símamálastofnunar hvað varði innritun eiga ekki við rök að styðjast. Umsóknir um innritun og framlögð sýnishorn blaðanna eru að sjálfsögðu metin á algerlega hlutlægan hátt. Á hinn bóginn þá getur verið að ekki hafi verið gengið ríkt eftir því að næstu tölublöð sem póstlögð eru til dreifingar uppfylli skilyrðin..... Gefin hafa verið út fyrirmæli til allra afgreiðslustaða þar sem vakin er athygli á nauðsyn þess að afgreiðslufólk fullvissi sig um það í hvert skipti sem innritað blað eða tímarit er póstlagt að það uppfylli öll skilyrði fyrir innritun.....

Af hálfu Póst-og símamálastofnunar er ekki efast um heimild ráðherra til þess að gefa út reglugerðir um framkvæmd póstlaga nr. 33/1986.....

Póst-og símamálastofnun hafnar því alfarið sem órökstuddum fullyrðingum að viðskiptavinum sé vísitandi mismunað og að fyrirtækið misnoti stöðu sína með ólögætum hætti."

Í svari samgönguráðuneytisins, dags. 3. október s.l., segir m.a.: "Það mál sem hér er til umfjöllunar varðar það hvort Póst-og símamálastofnun hafi gætt jafnræðisreglna og farið að lögum og reglum um póstþjónustu þegar stofnunin hafnaði ósk Sjóvarpshandbókarinnar hf. um innritun samnefnds blaðs á grundvelli reglna um sérstakt burðargjald fyrir blöð og tímarit..... Sjóvarpshandbókin h.f. óskaði eftir því að blaðið "Sjóvarpshandbókin" væri innritað á grundvelli ofangreindra reglna í reglugerð um póstþjónustu nr. 161/1990..... Póst-og símamálastofnun hafnaði því með bréfum dags. 15. júlí sl. og 15. ágúst sl. og vísaði til þess að "Sjóvarpshandbókin" uppfyllti ekki skilyrði f. og g. liðar greinar 1.3.10. í reglugerð um póstþjónustu nr. 161/1990.

Að athuguðu máli telur ráðuneytið afgreiðsla Póst-og símamálastofnunar á erindi Sjóvarpshandbókarinnar hafi verið í samræmi við fyrrnefnd ákvæði laga og reglugerða sem um þetta fjalla."

3.

Svör samgönguráðuneytisins og Póst-og símamálastofnunar voru send lögmanni Sjóvarpshandbókarinnar hf. til athugasemda þann 31. janúar s.l. og

bárust athugasemdir hans þann 1. febrúar s.l. Þar kom m.a. eftirfarandi fram "....við lauslega skoðun má fullyrða að vel flest af þeim ritum sem þar eru [á innritunarlista] uppfylla ekki skilyrði reglugerðarinnar. Helstu skilyrðin sem vikið er frá eru gr. 1.3.10.3.(kynningarritabannið), áskilnaður um að vera til sölu eða áskriftar á almennum markaði skv. b) lið greinar 1.3.10.1., takmörkun á magni auglýsinga skv. g) lið greinar 1.3.10.1 og almennur áskilnaður um fjölbreytileika efnis skv. f) lið greinar 1.3.10.1.....

Umbjóðandi minn telur það því ekki aðeins ótrúverðugt að innritun ofanefndar blaða sé mistökum starfsmanna Póst- og símamálastofnunar að kenna, heldur telur hann að slík fullyrðing sé vísvitandi rangfærsla í því skyni að breiða yfir viðvarandi mismunun sem viðskiptavinir Póst- og símamálastofnunarinnar verða fyrir í viðskiptum við hana. Ofanefnd blöð uppfylla augljóslega ekki reglugerðina og því getur ekki verið um mistök að ræða, heldur fullkomlega meðvitaða ákvörðun Póst- og símamálastofnunarinnar.

Þá má minna á að ítrekað hefur verið bent á að Sjónvarpsvísir Stöðvar 2 njóti innritunarkjara án þess að þau "mistök" hafi verið leiðrétt. Umbjóðandi minn telur að ástæður þessarar mismununar,..... séu þær að hann, og nú systurfyrirtæki hans Póstdreifing hf. eru og hafa verið beinir samkeppnisaðilar Póst- og símamálastofnunarinnar á póstdreifingarmarkaðinum. Starfsemi Sjónvarpshandbókarinnar og Póstdreifingar sé því þyrnir í augum Póst- og símamálastofnunarinnar og því er þeim ekki veitt sömu kjör í raun og samkeppnisaðilum á auglýsingamarkaðinum. Þetta sé gert til að viðhalda markaðsráðandi stöðu Póst- og símamálastofnunarinnar og til að hindra að nýir dreifingaraðilar náí fótfestu.....

Umbjóðandi minn hafnar því hins vegar alfarið að ráðherra hafi frjálssar hendur til slíkra reglusetninga. Honum beri að fylgja málefnalegum sjónarmiðum, sérstaklega þegar um svo viðkvæm mál sem gjaldskrármál er að ræða og enn frekar þegar um er að ræða gjaldskrá fyrir slíkan risa á póstdreifingarmarkaði sem Póst- og símamálastofnunin er..... Umbjóðandi minn telur að málefnaleg sjónarmið um póstburðargjöld hljóti að byggjast á hver sé fyrirhöfnin við söfnun, flutning og dreifingu efnisins, að það séu hin einu "póstlegu rök" sem réttlætt geta mismunandi kjör. Upplag, útgáfutíðni og þvílík sjónarmið eru því edlilegar ástæður mismunandi gjalda, þ.e. "póstleg

rök". Mismunun sem byggist á því hvað sé prentað á pappírinn, hvers eðlis hið ritaða mál sé, er ekki byggð á málefnalegum ("póstlegum") rökum....."

Um bréf til umdæmisstjóra Póst- og símamálastofnunar segir lögmaðurinn: "Undirritaður ætlar ekki að fjalla um það sem er sagt þar, heldur benda sértaklega á það sem ekki er sagt. Í bréfinu er ekki sagt að blaðið þurfi að vera til sölu eða áskriftar á almennum markaði, þar er ekki sagt að blaðið megi ekki vera kynningarrit, þar er ekki sagt að blaðið eigi að koma út reglulega. Þetta bendir til þess að vísvitandi sé verið að slaka á skilyrðum reglugerðarinnar.

Umbjóðandi minn minnir þá enn á að vafamál eru borin undir Rafn sem tekur endanlega ákvörðun. Umbjóðandi minn ítrekar þá kröfu að Póst- og símamálastofnuninni verði gert að bjóða sambærilegt verð fyrir sambærilega þjónustu og að mismunandi verð geti aðeins byggst á "póstlegum rökum".

Erindi lögmanns Sjónvarpshandbókarinnar var sent samgönguráðuneytinu og Póst- og símamálastofnun til upplýsingar þann 2. febrúar s.l.

II

Lagaumhverfi

Póst- og símamálastofnun starfar á grundvelli laga um stjórn og starfrækslu Póst og símamála nr. 36/1977, með síðari breytingum. Í lögnum segir í 1. mgr. 11. gr. að ráðherra ákveði í gjaldskrá gjöld þau, sem greiða ber fyrir pósthjónustu. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. skulu tekjur samkvæmt gjaldskrá nægja til að rekstrarjöfnuður náist, miðað við að rekstur og fjárfestingar fari eftir meginstefnu 1. mgr. 3. gr. og fyllsta aðhalds sé gætt. Í tilvitnaðri 1. mgr. 3. gr. er starfsemi póst- og símamálastofnunar sett það markmið að tryggja sem best, að hér á landi sé kostur á hagkvæmri og fullkominni póst- og símaþjónustu.

Póstlög nr. 33/1986 fjalla síðan um rekstur pósthjónustunnar. Í 4. gr. þeirra laga kemur fram að Póst- og símamálastofnun hafi einkarétt á að safna saman, flytja og bera út eftirtaldar sendingar:

- a. Lokaðar bréfpóstsendingar 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 sendinum sem heimilt er að flytja án atbeina póstpjónustunnar.

Í grein 1.3.10. reglugerðar um póstpjónustu nr. 161/1990 eru sett almenn skilyrði fyrir innritun blaða og tímarita. Þar kemur fram að til þess að njóta sérstakra kjara um burðargjald, umfram það, sem gildir um almennar prentsendingar, verða blöð og tímarit að uppfylla ákveðin skilyrði. Eitt af þessum skilyrðum er að efni blaðsins 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., sbr. f-lið greinar 1.3.10.1. Annað skilyrðið er að auglýsingar taki eigi meira en helming af rúmi blaðsins eða tímaritsins sbr. g-lið greinar 1.3.10.1.

III.

Niðurstöður

1.

Lögmaður Sjónvarpshandbókarinnar hf. telur að í póstlögum komi ekki fram heimild til setningar skilmála þeirra sem í gildi eru fyrir innritun samkvæmt reglugerð um póstpjónustu nr. 161/1990. Samkvæmt 38. gr. póstlaga nr. 33/1986 setur ráðherra reglugerðir um framkvæmd laganna.

Telja verður að ekki heyri undir samkeppnisyfirvöld að skera úr um stjórnskipulegt gildi ákvæða í reglugerð um póstpjónustu.

2.

Lögmaður Sjónvarpshandbókarinnar hf. krefst þess að Samkeppnisráð sjái til þess að Sjónvarpshandbókinni hf. verði boðin sömu kjör við dreifingu og þeim blöðum og tímaritum sem þegar hafa hlotið svokallaða innritun eða eiga eftir að hljóta hana.

Um framkvæmd póstpjónustu fer eins og að framan greinir samkvæmt reglugerð um póstpjónustu nr. 161/1990, sem sett er með stoð í 38. gr. póstlaga nr. 33/1986. Um atvinnustarfsemi í landinu gilda samkeppnislög nr. 8/1993,

sem eru almenn lög. Lögmaður Sjónvarpshandbókarinnar hf. virðist byggja sinn málflutning á að jafnræðisreglur hafi verið brotnar við úrlausn pósthjónustunnar hvaða blöð og tímarit hljóti innritun. Hlutverki samkeppnisyfirvalda er lýst í 5. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. og 1. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda nr. 672/1994. Af þessum ákvæðum verður ráðið að samkeppnisyfirvöldum er ekki ætlað úrskurðarvald um hvort meginreglur í stjórnslu hafi verið brotnar. Af þessum sökum verður að vísa kvörtun Sjónvarpshandbókarinnar hf. frá Samkeppnisráði. Samkeppnisráð mun hins vegar að eigin frumkvæði birta álit á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga samhliða þessari ákvörðun.

IV.

Ákvörðunarorð:

"Kvörtun þessari er vísað frá Samkeppnisráði."