

Föstudagurinn 20. desember 1996 kl. 13:30

84. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 42/1996

**Erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun
Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni**

I.

Málavextir og málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 19. janúar sl., frá Hirti Braga Sverrissyni hdl., fyrir hönd Póstdreifingar ehf. Í erindinu kemur fram að Póstdreifing ehf. telji starfsaðferðir Póst- og símamálastofnunar fela í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu stofnunarinnar og vera í andstöðu við markmið samkeppnislaga. Póstdreifing ehf. sé fyrirtæki sem sérhæfi sig í dreifingu á pósti utan einkaleyfis Póst- og símamálastofnunar og starfi enn sem komið er aðeins á höfuðborgarsvæðinu, þ.e. taki aðeins við pósti sem fara á til dreifingar á því svæði. Fyrirtækið hafi með lítilli yfirbyggingu, vel skipulögðu dreifingarkerfi og afkastamiklu starfsfólki getað boðið þjónustu sína á lægra verði en gjaldskrá Pósts og síma mæli fyrir um. Póstdreifing ehf. hafi áður kvartað yfir starfsháttum Póst- og símamálastofnunar við Samkeppnisstofnun og því máli hafi lokið með ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 8/1995 þar sem mælt hafi verið fyrir um fjárhagslegan aðskilnað póstpjónustu sem er háð einkaleyfi og annarrar póstpjónustu Póst- og símamálastofnunar. Að mati Póstdreifingar ehf. hafa starfshættir Póst- og símamálastofnunar breyst síðan sú ákvörðun var tekin. Stofnunin leggi nú áherslu á að koma Póstdreifingu ehf. út af dreifingarmarkaðnum áður en fjárhagslegur aðskilnaður á einkaleyfis- og annarri póstpjónustu á sér stað 1. janúar 1997 samkvæmt ákvörðun Samkeppnisráðs.

Fyrirtækið telur jafnframt að Póst- og símamálastofnun brjóti reglugerð nr. 161/1990 um póstpjónustu, ýmist með því að færa sendingar í ódýrari dreifingarflokkum en gert sé ráð fyrir eða bjóða afsláttarkjör umfram heimild í

reglugerð. Fé til þess að mæta slíkum niðurgreiðslum sé sótt í hagnað af einkaleyfisþjónustu stofnunarinnar. Þessu til stuðnings eru nefnd eftirfarandi dæmi:

Dæmi um viðbótarafsláttarkjör:

Sparihefti heimilanna, 27 g bæklingur, 58.281 stk., dreifing á höfuðborgarsvæði:

<u>Svæði</u>	<u>Fjöldi</u>	<u>Verð (1) kr.</u>	<u>Verð (2) kr.</u>	<u>Verð (3) kr.</u>
Höfuðborg.sv.	58.281	8,00 stk.	6,50 stk.	16,00 stk.
Heildarverð		466.248,00	378.826,00	932.496,00

Skýringar:

Verð (1) Tilboð Póstdreifingar ehf. í dreifinguna.

Verð (2) Verð Pósts og síma, skv. reikn., með viðbótarafsláttarkjörum frá gjaldskrá.

Verð (3) Hámarksafsláttarverð Pósts og síma skv. gjaldskrá miðað við þyngdarflokk.

Póstdreifing ehf. neyddist til að lækka tilboð sitt niður í sex krónur til að ná aftur til sín dreifingu á Spariheftum heimilanna.

Dæmi um þyngdarfrávik og viðbótarafsláttarkjör:

Kynningarbæklingur Rúmfatalagersins, 104 g að þyngd, borinn út fyrir jól 1995:

<u>Svæði</u>	<u>Fjöldi</u>	<u>Verð (1) kr.</u>	<u>Verð (2) kr.</u>	<u>Verð (3) kr.</u>
Höfuðborg.sv.	58.000	10,00 stk.	16,00 stk.	45,00 stk.
Landsbyggðin	38.000	45,00 stk.	16,00 stk.	45,00 stk.
Heildarfjöldi/ verð	96.000	2.290.000,00	1.536.000,00	4.320.000,00

Skýringar:

Verð (1) Póstdreifing ehf. dreifir á höfuðborgarsvæðinu en Póstur og sími úti á landi á hámarksafsláttarkjörum skv. gjaldskrá.

Verð (2) Póstur og sími dreifir um allt land með þyngdarfrávik og viðbótarafslætti.

Verð (3) Póstur og sími dreifir um allt land á hámarksafsláttarkjörum miðað við réttan þyngdarflokk skv. gjaldskrá.

Ef Póstur og sími hefði dreift sendingunni sem 100 g sendingu hefði verð á einingu verið kr. 22,50 skv. hámarksafsláttarkjörum fyrir 100 g sendinu eða samtals kr. 2.160.000 fyrir dreifingu um allt land.

Dæmi um innritun auglýsingabæklings:

Í erindinu er einnig tekið dæmi um Plötutíðindi, 67 g bækling, sem uppfyllti ekki skilyrði fyrir innritun þar sem bæklingurinn er t.d. ekki til sölu eða áskriftar á almennum markaði. Póstur og sími hafi boðið Plötutíðindum innritunarkjör fyrir síðustu jól með því skilyrði að útgefendur bæklingsins nýttu sér þjónustu Pósts og síma um allt land og skiptu ekki við Póstdreifingu ehf. Lögmaðurinn segir innritun bæklingsins brjóta gegn ákvæðum 1.3.10.3. gr. póstreglugerðar nr. 161/1990.

<u>Svæði</u>	<u>Fjöldi</u>	<u>Verð (1) kr.</u>	<u>Verð (2) kr.</u>	<u>Verð (3) kr.</u>
Höfuðborg.sv.	58.000	11,25 stk.	8,70 stk.	22,50 stk.
Landsbyggðin	38.000	22,50 stk.	8,70 stk.	22,50 stk.
Heildarfjöldi/ verð	96.000	1.507.500,00	835.200,00	2.160.000,00

Skýringar:

Verð (1) Póstdreifing ehf. dreifir á höfuðborgarsvæðinu en Póstur og sími úti á landi á hámarksafsláttarkjörum fjöldasendinga án utanáskrifta skv. gjaldskrá.

Verð (2) Póstur og sími dreifir um land allt skv. gjaldskrá með innritunarkjörum.

Verð (3) Póstur og sími dreifir um land allt á hámarksafsláttarkjörum fjöldasendinga án utanáskriftar skv. gjaldskrá.

Fullyrt er í erindinu að Plötutíðindi hafi ekki fengist send með innritunarkjörum fyrir jólin 1994 en þá hafi umsvif Póstdreifingar ehf. verið mun minni og samkeppni við Póst og síma því ekki komin á það stig sem nú er.

Lögmaðurinn telur að Póstdreifing ehf. geti ekki keppt við viðskiptaaðferðir á borð við þær sem hér hafa verið nefndar. Þá segir í erindinu að Póst- og símamálastofnun neiti að auglýsa hjá fyrirtækjum sem Póstdreifing ehf. sjái um dreifingu fyrir og því til stuðnings fylgja skriflegar yfirlýsingar þar um.

Lögmaðurinn segir umbjóðanda sinn telja ljóst að Póst- og símamálastofnun niðurgreiði samkeppnisstarfsemi stofnunarinnar með einkaleyfisstarfsemi. Slíkt samrýmist ekki 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og því er þess krafist „...að Samkeppnisráð grípi til þeirra aðgerða sem heimilar eru til að koma í veg fyrir að Póst- og símamálastofnun geti misnotað sér markaðsráðandi stöðu sína á þann hátt sem að ofan er lýst“.

Þá upplýsir lögmaðurinn að gögn sem erindið byggist á séu fengin frá viðskiptavinum Póstdreifingar ehf. og segir umbjóðanda sinn telja nefnd dæmi aðeins vera brot af þeim „vafasömu verðlækkunum“ sem Póst- og

símamálastofnun bjóði til þess eins að koma fyrirtækinu út af póstdreifingarmarkaðnum.

Í lok erindisins er vísað í 1. mgr. 33 gr. samkeppnislaga og óskað eftir því að Samkeppnisstofnun geri í fyrsta lagi opinbert hvaða viðskiptakjör Póst- og símamálastofnun bjóði viðskiptavinum og í öðru lagi hvaða blöð og tímarit hafi á árinu 1995 notið innritunarkjara hjá stofnuninni.

2.

Samkeppnisstofnun sendi Póst- og símamálastofnun bréf, dags. 1. febrúar sl., þar sem óskað var eftir umsögn stofnunarinnar um erindi Póstdreifingar ehf. Jafnframt var óskað eftir skýrslu stofnunarinnar sem nefnist „*Póst- og símaumferð*“ fyrir árin 1994 og 1995 ásamt skrá yfir innrituð blöð og tímarit fyrir sömu ár og skrá yfir allar fjöldasendingar sem dreift var á árunum 1994 og 1995.

Umsögn um erindi Póstdreifingar ehf., dags. 4. mars sl., ásamt umbeðnum gögnum, barst frá Póst- og símamálastofnun. Í umsögninni er þeim fullyrðingum Póstdreifingar ehf. mótmælt að stofnunin hafi í tilteknum tilvikum tekið lægra gjald en heimilt er samkvæmt gjaldskrá. Því er jafnframt mótmælt að stofnunin setji auglýsingabann á viðskiptavini Póstdreifingar ehf.

Í bréfinu kemur fram að samkvæmt reglugerð geti afsláttur af fjöldasendingum án utanáskriftar í ákveðnum tilvikum orðið allt að 75%. Einnig kemur fram að um árabíl hafi viðbótarafsláttur verið veittur ef um umtalsvert meira magn en um getur í reglugerð hafi verið að ræða eða ef samið hefur verið um umtalsverða dreifingu í fleiri en eitt skipti. Stofnunin telur þessi frávik frá gjaldskrá heimil þar sem komin sé á þau venja og mótmælir því að þeim hafi verið beitt sérstaklega gegn Póstdreifingu ehf. Því er og mótmælt að Póstdreifingu ehf. hafi orðið fyrir fjárhagslegu tjóni af völdum þessa.

Póst- og símamálastofnun gerir einnig athugasemdir við þau dæmi sem Póstdreifingu ehf. nefnir í erindi sínu og heldur fram að hafi skaðað samkeppnisstöðu fyrirtækisins. Í fyrsta dæminu, um Sparihefti heimilanna, hafi tilboð verið gert í dreifinguna sem hljóðaði upp á 9 kr. á hvert eintak. Mistök hafi síðan átt sér stað við gjaldtöku með þeim afleiðingum að eingöngu hafi verið innheimtar kr. 6,50 fyrir hvert eintak. Í dæminu um Rúmfatalagerinn hafi verið vikið frá reglum um þyngd og bæklingnum dreift um allt land fyrir 16 kr.

á eintak, sem hafi verið hærra en verð Póstdreifingar ehf. Þar sé hins vegar ekki við Póst- og símamálastofnun að sakast þar sem Póstdreifing ehf. geti einfaldlega ekki boðið upp á dreifingu um allt land. Um þriðja dæmið sem nefnt er í erindi Póstdreifingar ehf., dreifingu á Plötutíðindum, segir svo: „*Af hálfu Póst- og símamálastofnunarinnar hefur löngum verið bent á að erfiðleikum sé háð að greina með óyggjandi hætti, hvort blöð og tímarit uppfylla nákvæmlega öll þau skilyrði sem reglugerðin setur að þessu leyti, og framkvæma þá ritskoðun sem þar er mælt fyrir um. Það er þó reynt eftir bestu getu á hverjum tíma.*“

Í bréfinu kemur einnig fram að Póst- og símamálastofnun auglýsi því aðeins í blöðum og tímaritum að viðkomandi miðill fái „fullkomna dreifingu“ og að stofnunin telji að auglýsing í þeim blöðum og tímaritum sem hún dreifir sjálf hafi mun meira gildi en auglýsingar í blöðum sem dreift er með öðrum hætti og á öðrum tíma. Reynsla stofnunarinnar sé sú að heildargildi útburðar Póstdreifingar ehf. sé mun takmarkaðra en stofnunarinnar, m.a. vegna þess hvenær dreifing fyrirtækisins eigi sér stað. Þannig byggist synjun stofnunarinnar á auglýsingum ekki „...á ómálefnalegum eða ólöglegum ástæðum“.

Þá er þess getið að Póst- og símamálastofnun hafi það nú þegar að markmiði að niðurgreiða ekki samkeppnisrekstur með einkaleyfisrekstri þó svo að fjárhagslegur aðskilnaður taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 1997. Þetta eigi einnig við um nefnd tilfelli í erindi Póstdreifingar ehf.

Póst- og símamálastofnun fer fram á að farið verði með skýrslur og gögn sem stofnunin afhendir Samkeppnisstofnun til athugunar sem trúnaðarmál og vísar í 9. gr. póslaga nr. 33/1986.

3.

Bréf Póst- og símamálastofnunar, dags. 4. mars sl., var sent lögmanni Póstdreifingar ehf. til umsagnar þann 13. mars sl.

Í svarbréfi sínu, dags. 1. apríl, gerir lögmaðurinn athugasemd við reglu um þyngdarfrávik sem Póst- og símamálastofnun segir að tíðkist hjá stofnuninni og segir meðal annars: „*Þegar ráðherra ákveður tiltekin mörk af því tagi sem hér um ræðir er ekki innifalin heimild lægra setts stjórnvalds til að breyta því.*“

Lögmaðurinn heldur því fram að áður en fyrirtækið Póstdreifing ehf. hafi verið stofnað, þ.e. í júní 1994, hafi frávík frá þyngdarflokkum ekki tíðkast hjá Pósti og síma. Máli sínu til stuðnings nefnir lögmaðurinn dæmi og vitnar í tvö bréf frá Pósti og síma. Annað þeirra er dagsett 7. september 1994 og þar segir að verð miðist „við þann flokk sem þyngd sendingar segir fyrir um“. Hitt bréfið er frá 7. júlí 1994 og þar segir að hægt sé vegna mikils fjölda og reglubundinna viðskipta að bjóða upp á að hámarki 15% viðbótarafslátt miðað við hvað þyngdarflokkur segir til um. Lögmaðurinn telur ljóst af þessum bréfum að frávík frá þyngdarflokkum hafi ekki tíðkast hjá Pósti og síma áður en Póstdreifing ehf. kom inn á markaðinn, heldur hafi verð ávallt miðast við réttan þyngdarflokk samkvæmt gjaldskrá.

Þá er í bréfi lögmannsins gerð athugasemd við fullyrðingu Póst- og símamálastofnunar þess efnis að dreifingargjöld séu ekki niðurgreidd af einkaleyfisverndaðri starfsemi. Vísað er í bréf Póst- og símamálastofnunar til Samkeppnisstofnunar, dags. 26. ágúst 1994, þar sem fyrra erindi Póstdreifingar ehf. um innritunarkjör Póst- og símamálastofnunar er svarað og viðurkennt að um slíkar niðurgreiðslur sé að ræða hjá stofnuninni.

Athugasemd er jafnframt gerð við umsögn Póst- og símamálastofnunar um þau þrjú dæmi sem tiltekin voru í erindi Póstdreifingar ehf. til Samkeppnisstofnunar.

Um þau rök Póst- og símamálastofnunar að mistök við gjalddöku hafi átt sér stað í fyrsta dæminu segir lögmaðurinn að umrædd dreifing hafi áður verið í höndum Póstdreifingar ehf. á lægra verði en Póst- og símamálastofnun fullyrðir að stofnunin hafi boðið, þ.e. 8 kr. á eintak. Telur lögmaðurinn einu ástæðu þess að viðskiptavinurinn skipti við Póst og síma vera þá að honum hafi boðist betra tilboð frá stofnuninni, þ.e. það tilboð þar sem fullyrt er að um mistök við gjalddöku hafi verið að ræða.

Varðandi annað dæmið telur lögmaður Póstdreifingar ehf. að umsögn Póst- og símamálastofnunar gefi til kynna að stofnunin álíti að Póstdreifing ehf. hafi ekki fengið viðskiptin við Rúmfatalagerinn vegna þess að Póstdreifing ehf. dreifi ekki pósti um allt land. Lögmaðurinn fullyrðir hins vegar að Póstur og sími hefði ekki boðið Rúmfatalagernum fyrrgreind kjör ef fyrirtækið hefði látið Póstdreifingu ehf. dreifa fyrir sig á höfuðborgarsvæðinu og Póst og síma út á land. Telur lögmaðurinn að tilboð sem nú tíðkist hjá Pósti og síma séu gerð

með það eitt að markmiði að veikja stöðu Póstdreifingar ehf. á póstdreifingarmarkaðnum.

Um þriðja dæmið ítrekar lögmaðurinn að Póstur og sími „...geti alls ekki leyft sér rúma túlkun á reglugerðarkafnanum um innritun“ og innritað blöð og tímarit sem ekki uppfylla skilyrði þar um og borið við erfiðleikum með ritskoðun.

Um gjaldskrármál Póstdreifingar ehf. segir lögmaðurinn að sendingarverð fyrirtækisins sé byggt á raunverulegum kostnaðargrunni og verðlækkanir fyrirtækisins geti ekki komið öðruvísi fram en í minni hagnaði eða meira tapi ef svo ber undir. Síðar segir: „Í rökstuðningi sínum virðist Póst- og símamálastofnun miða við hvort stofnunin hafi boðið það lág verð að umbjóðandi minn geti ekki ráðið við þau. Hafi stofnunin ekki gert það þá sé ekki um undirboð að ræða. Póst- og símamálastofnun, sem hefur stærstan hluta pósttekna sinna af einkaleyfisverndaðri starfsemi og nýtur ótakmarkaðrar ábyrgðar ríkissjóðs á taprekstri, getur hins vegar aðeins haft til viðmiðunar þær leikreglur sem um stofnunina eru settar, þ.e. gjaldskrána og reglugerðina. Gjaldskráin og reglugerðin taka mið af raunverulegri tekjuþörf stofnunarinnar fyrir hvern dreifingarflokk og miðað við tölur úr ársreikningi stofnunarinnar er þar síst um of há verð að ræða. Þá má einnig benda á að stofnunin hefur í hyggju að hækka póstburðargjöld sín um 15% ef marka má yfirlýsingar stofnunarinnar í fjölmiðlum. Umbjóðandi minn telur því fráleitt að stofnunin geti beitt sér í frjálstri samkeppni meðan hún nýtur þeirrar yfirburðarstöðu sem áður var lýst.“

Lögmaðurinn mótmælir þeirri skoðun Póst- og símamálastofnunar að gildi auglýsinga sé minna sjái Póstdreifing ehf. um dreifingu og segir fyrirtækið meðal annars dreifa tveimur stærstu auglýsingamiðlum landsins. Fram kemur einnig að í öðrum þessara miðla hafi Póstur og sími auglýst meðan dreifing hans var í höndum útgefenda. Þegar dreifing hans var bætt með því að fá Póstdreifingu ehf. til að annast hana hafi Póstur og sími hins vegar rift auglýsingasamningi við útgefendurna og greitt bætur fyrir sammingsrof.

Í lok bréfsins tjáir lögmaðurinn svo þá skoðun sína að brot Póst- og símamálastofnunar verði ekki skýrt með fákunnáttu. Síðan segir: „Stofnunin hefur áður fengið harða viðvörðun um að viðskiptahættir hennar séu ekki af ásættanlegum toga fyrir samkeppnisyfirvöld. Það var gert með fyrirmælum um

fjárhagslegan aðskilnað og álitum nr. 1/1995 og 2/1995. Engu að síður hefur stofnunin sýnt af sér harðan og einbeittan vilja til að stunda viðskiptahætti sem beinlínis útiloka heilbrigða samkeppni á póstmarkaðinum. Því tel ég nauðsynlegt að Samkeppnisstofnun gefi Póst- og símamálastofnun skýr fyrirmæli um hvernig stofnuninni beri að haga sínum viðskiptum með það fyrir augum að beita sektum sé ekki farið að fyrirmælum stofnunarinnar.“

Lögmaðurinn óskar þess að farið verði með tiltekin gögn sem fylgja bréfinu sem trúnaðarmál.

4.

Póst- og símamálastofnun var með bréfi, dags. 10. apríl sl., gefinn kostur á að gera athugasemdir við bréf lögmans Póstdreifingar ehf., dags. 1. apríl sl. Bréf ásamt fylgigögnum barst frá stofnuninni, dags. 26. apríl.

Í bréfinu er ítrekað að Póst- og símamálastofnun hafi ekki boðið lægra verð fyrir dreifingu í þeim tilfellum sem fyrr eru nefnd en verðskrá sú sem talin var vera í gildi hjá Póstdreifingu ehf. gaf til kynna. Þar með sé ljóst að fyrirtækið geti ekki hafa orðið fyrir viðskiptalegu tjóni af umræddum viðskiptum. Jafnframt er ítrekað að hjá Pósti og síma hafi bæði tíðkast að víkja frá þyngd og veita viðbótarafslátt áður en samkeppni kom til í dreifingu umrædds póst. Um allt að 5% þyngdarfrávik hafi verið að ræða og gjaldskrárnefnd hafi veitt 15% viðbótarafslátt umfram „nefnd viðmiðunarmörk“. Hvað gjaldskrá stofnunarinnar varðar segir: „Ljóst er að flokkun sú sem gjaldskráin byggði á er um margt úrelt og tekur á engan hátt tillit til sjónarmiða um hagræði í dreifingu o.fl. Hefur hin rúma túlkun því verið látin átölulaus og hafa ákvæði gjaldskrárinnar því með vissum hætti vikið fyrir framkvæmdinni.“

Þá eru í bréfinu gerðar viðbótarathugasemdir við tilfelli þrjú sem nefnd eru í erindi Póstdreifingar ehf. Í fyrsta lagi segir að verðákvörðun hafi verið í samræmi við ákvörðun gjaldskrárnefndar. Í öðru lagi að verð það sem um var samið hafi verið hærra en fyrirbyggjandi gjaldskrá Póstdreifingar ehf. og í þriðja lagi að innritaða blaðið hafi í meginatriðum uppfyllt skilyrði um innritun. Ítrekað er að álitamál geti komið upp um innritun og margir þættir orkað tvímælis auk þess sem bent er á að stofnunin hafi „...löngum bent á að gjaldskrá fyrir innritaðan póst sé óraunhæf“. Um auglýsingamál segir að afstaða stofnunarinnar standi óhöguð og að hún byggist á málefnalegum sjónarmiðum.

Í niðurlagskafla bréfsins er þeim fullyrðingum Póstdreifingar ehf. að Póst- og símamálastofnun vinni gegn samkeppni á póstmarkaðnum mótmælt.

5.

Samkeppnisstofnun barst símrit, dags. 3. maí sl., frá Póst- og símamálastofnun þar sem vakin er athygli á reglugerð nr. 225/1996, sem er breyting á reglugerð um póstþjónustu nr. 161/1990. Í reglugerð nr. 225/1996 segir meðal annars í 1. grein: „Póst og símamálastofnun er heimilt að veita viðbótarafslátt, ef um er að ræða umtalsverðan fjölda sendinga eða samið er um viðskipti til langs tíma enda sé um fjárhagslega hagkvæm viðskipti að ræða.“ Þessi málsgrein er viðbót við ákvæði reglugerðar nr. 161/1990 um fjöldasendingar án utanáskriftar.

6.

Bréf, dags. 13. maí sl., barst frá lögmanni Póstdreifingar ehf. þar sem athugasemdum við reglugerð nr. 225/1996 er komið á framfæri. Í bréfinu segir meðal annars að reglugerðarákvæðið sem um ræðir eigi sér ekki stoð í lögum þar sem verið sé að færa verðákvarðanir til Póst- og símamálastofnunar en í 19. gr. póstlaga sé kveðið á um að ráðherra setji póstþjónustu gjaldskrá.

Lögmaðurinn telur að breyting sem þessi sé gerð í því skyni að gera fyrirtæki umbjóðanda hans óhægt um að stunda samkeppni við Póst og símamálastofnun á póstdreifingarmarkaðnum.

Í bréfinu segir einnig: „Í fjölmiðlum hefur komið fram að tap á pósthluta Póst- og símamálastofnunar sé um 400 milljónir (um 20% af veltu). Til að mæta þessu tapi er búið að ákveða að hækka póstburðargjöld um 15%. Á sama tíma er stofnuninni gefin heimild til að lækka póstburðargjöld á þeim markaði sem er í samkeppni við umbjóðanda minn. Henni er þannig gefin nánast ótakmörkuð heimild til að misnota sér yfirburðarstöðu sína á markaðinum.“

Í lok bréfsins gerir lögmaður Póstdreifingar ehf. þá kröfu að Samkeppnisstofnun beiti heimild í 2. ml. 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga og setji Póst- og símamálastofnun lágmarksverðskrá telji stofnunin setningu þessarar reglugerðar eiga sér stoð í lögum. Sú verðskrá skuli byggjast á raunverulegum kostnaði og eðlilegum hagnaðarhlut á þeim markaði póstdreifingar sem samkeppni ríkir á.

7.

Póst- og símamálastofnun var þann 5. júní sl. sent bréf lögmanns Póstdreifingar ehf. og gefinn kostur á að koma athugasemdum á framfæri. Svarbréf barst frá stofnuninni, dags. 19. júní sl., þar sem því álitu Póstdreifingar ehf. að reglugerðarbreyting 225/1996 eigi sér ekki stoð í lögum er mótmælt. Póst- og símamálastofnun hafi með tillögu til ráðherra um breytingu á gildandi reglugerð haft í huga þá venju sem skapast hefur hjá stofnuninni að veita viðbótarafslátt þegar um umfangsmikil viðskipti hefur verið að ræða. Magnafsláttur endurspeglar jafnframt nútímaviðhorf í viðskiptum auk þess sem stofnunin hafi með tillögu sinni haft í huga að jafna samkeppnisstöðu á markaðnum. Skilyrði afsláttar séu bundin við viðskipti sem teljist fjárhagslega eftirsóknarverð og þeim sé ætlað að skila arði. Litið sé svo á af hálfu Pósts og síma að reglugerðarbreytingin sé liður í undirbúningi undir fjárhagslegan aðskilnað einkaréttar- og samkeppnisviðs stofnunarinnar sem taka á gildi 1. janúar nk.

Í svarinu kemur og fram að samgönguráðherra setji stofnuninni gjaldskrá skv. 19. gr. póstlaga og að honum sé einnig heimilt að ákvarða gjaldviðmiðun. Síðar segir: „*Ekki verður séð að sú viðmiðun sem mælt er fyrir um í rgl. 225/1996 sé ómálefnaleg eða óeðlileg. Þá verður hún ekki talin fela í sér ólöglegt framsal til Póst- og símamálastofnunar. Póst- og símamálastofnun er eingöngu gert að meta sem lægra sett stjórnvald að uppfyllt séu þau skilyrði sem mælt er fyrir um í ákvæðinu. Um það mat fer skv. meginreglum stjórnsluréttar. Hér ber einnig að hafa í huga, að heimild til viðbótarafsláttar er ívilnandi fyrir þá sem henni er ætlað að taka til, en ekki íþyngjandi. Slíkt hamlar því ekki framsali til lægra setts stjórnvalds.*“

8.

Samgönguráðuneytinu var með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 31. júlí 1996, gefinn kostur á því að koma að sjónarmiðum sínum í máli þessu. Var ráðuneytinu gefinn frestur til 21. ágúst, kysi það að veita umsögn um málið. Umsögn barst ekki frá ráðuneytinu.

II. Lagaumhverfi

1.

Í 19. gr. póstlaga nr. 33/1986 segir: „Ráðherra setur, að fengnum tillögum Póst- og símamálastofnunar, gjaldskrá fyrir pósthjónustu.“

Í reglugerð nr. 161/1990 um pósthjónustu, sem er sett á grundvelli 38. gr. póstlaga, segir í grein 1.3.8.1. um fjöldasendingar með utanáskrift: „Heimilt er að gefa afslátt af venjulegu burðargjaldi bréfaþóstsendinga, 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 búntaðar eftir póstnúmerum og götum.“

Í grein 1.3.8.2. segir: „Afsláttur fyrir fjöldasendingar með utanáskrift má mestur vera sem hér segir:

1001–5000 sendingar í einu	20% afsláttur
5001–10000 sendingar í einu	30% afsláttur
10001–20000 sendingar í einu	35% afsláttur
20001–30000 sendingar í einu	40% afsláttur
30001– sendingar í einu	45% afsláttur“

Í grein 1.3.8.4. segir meðal annars: „Þeir sem óska eftir að fá afslátt skv. þessum reglum, skulu sækja um það til hlutaðeigandi viðtökupóststöðvar.“

Í grein 1.3.9., um fjöldasendingar án utanáskriftar, segir í ákvæði 1.3.9.1.: „Heimilt er að gefa afslátt af venjulegu burðargjaldi bréfaþóstsendinga, 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 fyrirmælum.“

Í grein 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.“

15. apríl sl. gaf Samgönguráðuneytið út reglugerð nr. 225/1996 um breytingu á reglugerð um pósthjónustu nr. 161/1990. Með hinni nýju reglugerð er eftirfarandi málsgrein bætt við ákvæði 1.3.9.2. í reglugerð nr. 161/1990:

„Póst- og símamálastofnun er heimilt að veita viðbótarafslátt, ef um er að ræða umtalsverðan fjölda sendinga eða samið er um viðskipti til langs tíma enda sé um fjárhagslega hagkvæm viðskipti að ræða.“

Í grein 1.3.9.3. segir: „Sendingar þær, sem greint er frá í 1.3.8. og 1.3.9. þarf hvorki að frámerkja né dagstimpla, en burðargjaldið staðgreiðist gegn kvittun. Á kvittuninni skal sundurliða sendingarfjölda og burðargjald.“

Í grein 1.3.9.4. segir: „Lágmarksfjöldi fjöldasendinga án utanáskriftar sem póstleggja má í hvert sinn er 100.“

Í grein 1.3.10.1. 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 lettri, 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.“

Í grein 1.3.10.3. í reglugerðinni segir: „Rit, gefin út í þeim tilgangi eingöngu að auglýsa eða kynna sérstakar vörur, þjónustu eða viðskiptafyrirtæki, svo sem verðlistar, skrár, kynningarrit o.s.frv. varðandi vörur og þjónustu eins eða fleiri fyrirtækja verða ekki send sem blöð og tímarit.“

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 er sérstök skrá fyrir innrituð blöð og tímarit auk innritunargjalds.

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 sérstaklega um bókmenntir og listir eða trúmál.“

Í grein 1.3.14.5. segir m.a.: „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 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 með breytingum nr. 24/1994 segir meðal annars um markmið og gildissvið laganna: „Lög þessi hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.“ Skal markmiði þessu meðal annars náð með því að „...auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum“, sbr. c-lið 1. gr. laganna.

Í 2. mgr. 5. gr. laganna segir meðal annars um hlutverk Samkeppnisráðs að það eigi „...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 svo: „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.“

Þá segir í 17. gr. laganna: „Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum.
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.

Íhlutun getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Íhlutun getur m.a. falið í sér að samkeppnisráð grípi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein.“

III.

Athugun Samkeppnisstofnunar á gögnum frá Póst- og símamálastofnun fyrir árin 1994 og 1995

1.

Póstdreifing ehf. telur að Póst- og símamálastofnun fari ekki eftir tilteknum ákvæðum í reglugerð um pósthjónustu nr. 161/1990 og skaði þannig samkeppnisskilyrði á markaði fyrir póst utan einkaleyfis.

Samkeppnisstofnun óskaði með bréfi, dags. 1. febrúar sl., eftir því að Póst- og símamálastofnun afhenti eftirfarandi gögn:

- Skýrslu þá sem vísað er til í erindinu og nefnist „*Póst- og símaumferð*“, fyrir árin 1994 og 1995.
- Skrá yfir innrituð blöð og tímarit hjá Póst- og símamálastofnun á árunum 1994 og 1995.
- Skrá yfir allar fjöldasendingar sem Póst- og símamálastofnun dreifði á árunum 1994 og 1995 þar sem fram komi eðli hvernar sendingar, fjöldi eintaka þess sem dreift er hverju sinni og þyngd hvers eintaks, dagsetning hvernar sendingar og verð fyrir sendingu hvers eintaks.

Samkeppnisstofnun hefur kannað gögn þau sem Póst- og símamálastofnun sendi m.a. með greinar 1.3.9.2., 1.3.9.3. og 1.3.9.4. í reglugerð um pósthjónustu í huga.

2.

Skrár yfir fjöldasendingar bárust frá 49 pósthúsum úti á landi og frá pósthúsum á höfuðborgarsvæðinu. Athugun á því hvort pósthús virtu grein 1.3.9.2. um heimilaðan afslátt af venjulegu burðargjaldi bréfastösendinga miðað við þyngd var að því leyti torveld að gögnin sem bárust frá pósthúsunum voru ófullkomin hvað varðar upplýsingar um þyngd sendingar. Í gögnum frá 13 pósthúsum voru engar upplýsingar um þyngd og í gögnum frá mörgum öðrum pósthúsum var þyngd ekki gefin upp nema fyrir annað árið. Loks var í nokkrum tilvikum sagt að allar sendingar hefðu verið undir tiltekinni þyngd.

Ef þyngd er ekki gefin upp er ómögulegt að sjá hvaða afslátt er heimilt að gefa samkvæmt reglugerð. Sem dæmi má nefna að þar sem sagt var að allar sendingar á einu pósthúsi hefðu verið undir 20 grömmum gátu þær sendingar

fallið undir tvo afsláttarflokka, þ.e. sendingar allt að 10 g og sendingar frá 10 g upp í 20 g.

Þrátt fyrir þessa vankanta komu í ljós fjölmörg tilvik, flest frá Blaðadeild Pósts og síma í Reykjavík, þar sem farið er fram úr heimild reglugerðar til afsláttar (sjá sýnishorn í Töflu 1 hér fyrir neðan). Í nokkrum tilfellum er sending sögð vera af ákveðinni þyngd en einingarverð sendingar miðað við lægri þyngd. Í erindi Póstdreifingar ehf. segir að jólabæklingur Rúmfatalagersins, sem var 104 g að þyngd, hafi verið sendur sem 100 g sending (sjá dæmi merkt *** í Töflu 1).

Tafla 1

Pósthús	Dags.	Heildar- fjöldi	Þyngd pr.stk. g	Verð pr.stk. kr.	Afsláttur % pr. stk.	í	Verð m/afsl. pr.stk. kr.
Hveragerði Heimild	22/11/95	100	25,4	40,00	65 60		14,00 16,00
Hveragerði Heimild	04/12/95	100	24,38	40,00	74,75 60		10,10 16,00
Varmahlíð Heimild	13/10/95	100		40,00	65 60		14,00 16,00
Hofsós Heimild	11/04/95	145	20	30,00	75 65		7,50 10,50
Hornafj. Heimild	24/08/94	685	20	30,00	75 65		7,50 10,50
Hornafj. Heimild	31/10/94	850	20	30,00	75 65		7,50 10,50
Hornafj. Heimild	06/12/94	1.000	20	30,00	75 65		7,50 10,50
Hornafj. Heimild	15/12/94	177	40	40,00	70 60		12,00 16,00
Hornafj. Heimild	11/01/95	140	20	30,00	75 65		7,50 10,50
Hornafj. Heimild	21/04/95	860	20	30,00	75 65		7,50 10,50
Hornafj. Heimild	11/08/95	100	20	30,00	75 65		7,50 10,50
Hornafj. Heimild	28/11/95	4.738	20	30,00	75 65		7,50 10,50
Dalvík Heimild	29/07/94	2.610	20	30,00	73,03 65		8,09 10,50
Rvík/ Kleppsv. Heimild	06/07/94	3.000	20	30,00	75 65		7,50 10,50

Rvík/ Kleppsv. Heimild	13/11/95	1.157	20	30,00	80	6,00
					65	10,50
Kópavogur Heimild	03/11/95	1.470	40	30,00*	70	12,00
				40,00	60	16,00
Kópavogur Heimild	28/09/95	80	94	40,00*	64	18,00
				50,00	55	22,50
Mosf.bær Heimild	30/04/94	1.990	50	40,00	81,25	7,50
					60	16,00
Mosf.bær Heimild	20/06/94	120	116	90,00	75	22,50
					50	45,00
Mosf.bær Heimild	06/04/95	210	105	90,00	75	22,50
					50	45,00
Mosf.bær Heimild	28/09/95	185	63	50,00	68	16,00
					55	22,50
Egilsstaðir Heimild	30/11/95	836	28	30,00*	70	12,00
				40,00	60	16,00
Rvík Blaðad. Heimild	05/07/94	53	5	30,00	100	00,00
						30,00**
Rvík Blaðad. Heimild	28/02/94	41	5	30,00	100	00,00
						30,00**
Rvík Blaðad. Heimild	14/11/94	964	77	50,00	80	10,00
					55	22,50
Rvík Blaðad. Heimild	14/11/94	964	196	90,00	75	22,50
					50	45,00
Rvík. Blaðad. Heimild	10/06/94	238	70	50	100	00,00
					55	22,50
Rvík Blaðad. Heimild	25/02/94	86.160	17	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	26/05/94	14.464	20	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	01/12/94	80.752	20	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	26/09/94	92.215	244	90,00	62	34,20
					50	45,00
Rvík Blaðad. Heimild	15/09/94	92.546	18	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	09/12/94	57.890	20	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	24/08/94	56.500	33	40,00	65	14,00
					60	16,00

Rvík Blaðad. Heimild	14/02/94	18.167	45	40,00	75	10,00
					60	16,00
Rvík Blaðad. Heimild	15/02/94	19.718	45	40,00	75	10,00
					60	16,00
Rvík Blaðad. Heimild	14/03/94	5.035	17	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	31/08/94	1.342	18	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	01/12/94	6.461	20	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	30/10/95	48	3	30,00	100	00,00
						30,00**
Rvík Blaðad. Heimild	16/01/95	1.430	5	30,00	100	00,00
					75	7,50
Rvík Blaðad. Heimild	08/11/95	95	3	30,00	100	00,00
						30,00**
Rvík Blaðad. Heimild	07/06/95	93.037	42	40,00	78,75	8,50
					60	16,00
Rvík Blaðad. Heimild	15/06/95	300	42	40,00	78,75	8,50
					60	16,00
Rvík Blaðad. Heimild	11/04/95	86.682	35	40,00	80	8,00
					60	16,00
Rvík Blaðad. Heimild	06/07/95	93.622	35	40,00	80	8,00
					60	16,00
Rvík Blaðad. Heimild	29/09/95	93.890	35	40,00	80	8,00
					60	16,00
Rvík Blaðad. Heimild	14/12/95	94.233	34	40,00	80	8,00
					60	16,00
Rvík Blaðad. Heimild	26/01/95	35.209	20	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	02/05/95	61.634	20	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	07/06/95	93.037	83	50,00	70	15,00
					55	22,50
Rvík Blaðad. Heimild	15/11/95	94.007	100	50,00	70	15,00
					55	22,50***

Rvík Blaðad. Heimild	01/12/95	5.415	100	50,00	70	15,00
					55	22,50***
Rvík Blaðad. Heimild	17/10/95	94.007	16	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	01/11/95	56.660	13	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	10/03/95	57.537	20	30,00	80	6,00
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	31/05/95	58.053	20	30,00	80	6,00
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	31/07/95	66.674	20	30,00	80	6,00
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	06/09/95	67.500	20	30,00	80	6,00
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	08/11/95	68.731	19	30,00	80	6,00
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	14/12/95	68.770	17	30,00	80	6,00
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	17/05/95	93.037	189	90,00	60	36,00
					50	45,00
Rvík Blaðad. Heimild	26/05/95	37.735	10	30,00	80	6,00
					75	7,50
Rvík Blaðad. Heimild	31/07/95	62.856	17	30,00	76,67	7,00
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	19/09/95	63.833	17	30,00	76,67	7,00
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	18/12/95	69.444	17	30,00	76,67	7,00
					65	10,50
Rvík Blaðad. Heimild	06/01/95	2.467	71	50,00	60	20,00
					55	22,50
Rvík Blaðad. Heimild	29/09/95	93.890	9	30,00	80	6,00
					75	7,50
Rvík Blaðad. Heimild	24/04/95	58.000	38	40,00	77,5	9,00
					60	16,00
Rvík Blaðad. Heimild	31/07/95	95.077	35	40,00	80	8,00
					60	16,00

Rvík Blaðad. Heimild	23/11/95	15.000	10	30,00	76,67	7,00
					75	7,50
Rvík Blaðad. Heimild	26/10/95	22.282	3	30,00	80	6,00
					75	7,50
Rvík Blaðad. Heimild	29/08/95	6.248	16	30,00	75	7,50
					65	10,50
Rvík. Blaðad. Heimild	04/07/95	58.281	27	40,00	83,75	6,50****
					60	16,00
Rvík. Blaðad. Heimild	29/06/95	5.900	85	50,00	70	15,00
					55	22,50

Skýringar:

* Sendingar þar sem einingarverð er skráð lægra en þyngd segir fyrir um.

** Skv. reglugerð er lágmarksfjöldi 100 stk.

*** Jólasending Rúmfatalagersins sem vísað er til í erindi Póstdreifingar ehf.

**** Sparihefti heimilanna sem vísað er til í erindi Póstdreifingar ehf.

3.

Í grein 1.3.9.4. í reglugerð um pósthúsáhrif kemur fram að lágmarksfjöldi sendingar í hvert sinn skuli vera 100 stykki. Athugun leiddi í ljós að í mörgum tilvikum var stykkjafjöldi ekki tilgreindur í upplýsingum pósthúsanna þannig að ekki var hægt að segja til um hvort reglugerðin væri virt. Aftur á móti voru fjölmörg tilfelli þar sem tekið var á móti sendingum með færri en 100 stk. en afsláttur engu að síður veittur samkvæmt grein 1.3.9.4. í reglugerð. Dæmi um að veittur væri afsláttur af sendingum með undir 100 stk. fundust hjá mörgum pósthúsum um land allt. Langflestar voru þessar sendingar þó hjá Blaðadeild Pósts og síma í Reykjavík sem tekur til dæmis oftast en einu sinni á móti aðeins einu stykki en veitir hámarksafslátt miðað við ákvæði 1.3.9.2. Á þetta við um Blaðadeild Pósts og síma bæði árið 1994 og 1995.

Tafla 2 sýnir nokkur dæmi þar sem afsláttur var veittur af sendingum með færri en 100 stykkjum:

Tafla 2

Pósthús	Dags.	Heildar- fjöldi	Þyngd pr.stk. g	Verð pr.stk. kr.	Afsláttur % pr. stk.	Verð m/afsl. pr.stk. kr.
Hólmavík	08/12/94	40				7,50
Hólmavík	28/06/95	74				7,50
Djúpivogur	14/09/94	40	20	30,00	50	15,00
Djúpivogur	20/10/95	40	20	30,00	50	15,00

Mosfells- bær	12/04/94	60	6	30,00	75	7,50
Eglisstaðir	05/05/95	76		30,00	20	24,00
Egilsstaðir	26/05/95	42		40,00	60	16,00
Rvík Blaðad.	20/04/94	80	5	30,00	75	7,50
Rvík Blaðad.	13/12/94	1	3	30,00	73,33	8,00
Rvík Blaðad.	17/03/94	50	5	30,00	75	7,50
Rvík Blaðad.	10/05/94	10	5	30,00	75	7,50
Rvík Blaðad.	17/03/95	7	3	30,00	75	7,50
Rvík Blaðad.	04/08/95	57	3	30,00	75	7,49
Rvík Blaðad.	04/04/95	4	3	30,00	75,03	7,50
Rvík Blaðad.	14/08/95	24	3	30,00	75	7,50
Rvík Blaðad.	18/04/95	20	3	30,00	75	7,50
Rvík. Blaðad.	24/05/95	72	218	90,00	50	45,00

IV. Niðurstöður

1.

Frá því í apríl 1994 hafa borist ýmsar kvartanir til Samkeppnisstofnunar sem beinast gegn Póst- og símamálastofnun. Öll erindin hafa verið frá aðilum sem eru í samkeppni við þann hluta rekstrar Pósts og síma sem ekki er háður einkaleyfi. Yfirburðarstaða Póst- og símamálastofnunar gagnvart keppinautum hefur verið inntak allra erindanna. Stjórnunar- og/eða rekstrarleg tengsl einkaleyfisrekstrar og samkeppnisrekstrar Pósts og síma hafa jafnframt verið umkvörtunarefni í erindunum og hefur efling markaðsráðandi stöðu samkeppnisrekstrar Pósts og síma í skjóli einkaleyfisrekstrar stofnunarinnar ítrekað verið nefnt sem dæmi um misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Í kjölfar eldri erinda er varða Póst- og símamálastofnun hefur Samkeppnisráð tekið fjórar ákvarðanir, nr. 30/1994, nr. 8/1995, nr. 9/1995 og nr. 20/1996, og sent frá sér þrjú álit, nr. 1/1995, nr. 2/1995 og nr. 8/1995.

2.

Í erindi því sem hér er til umfjöllunar er enn á ný kvartað yfir misnotkun Pósts og síma á markaðsráðandi stöðu sinni. Póstdreifing ehf. álitur að starfshættir Pósts og síma miði að því að veikja stöðu fyrirtækisins á starfsmarkaði þess, þ.e. póstdreifingarmarkaði á höfuðborgarsvæðinu utan einkaleyfis Pósts og síma. Þetta sé reynt að gera áður en fjárhagslegur aðskilnaður póstpjónustu sem háð er einkaleyfi frá annarri póstpjónustu, sem mælt var fyrir um í ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 8/1995, tekur gildi 1. janúar næstkomandi. Fyrirtækið telur að Póst- og símamálastofnun brjóti í þessu skyni ýmis ákvæði reglugerðar nr. 161/1990 um póstpjónustu og beiti ólögumætum viðskiptaþvingunum í krafti styrkrar stöðu sinnar.

Með dæmum um viðskipti stofnunarinnar og með yfirlýsingum viðskiptavina Póstdreifingar ehf. telur fyrirtækið sig geta sýnt fram á að Póstur og sími taki ákvarðanir um viðskipti án nokkurs tillits til þeirra laga og reglugerða sem stofnuninni ber að fara eftir í starfsemi sinni. Einnig hefur Póstdreifing ehf. bent á að Pósti og síma hafi með reglugerðarbreytingu nr. 225/1996 verið færð heimild sem styrki enn frekar markaðsráðandi stöðu stofnunarinnar á viðkomandi markaði.

Póst- og símamálastofnun mótmælir því að stofnunin vinni gegn samkeppni á póstmarkaði.

3.

Í máli þessu er því haldið fram af hálfu Póstdreifingar ehf. að Póstur og sími hafi brugðist við samkeppni fyrirtækisins á þann hátt að bjóða mun meiri afslátt en áður hafi tíðkast og með því að veita frávík frá þyngdarflokkunum í gjaldskrá. Póstur og sími brjóti þannig ákvæði póstreglugerðar í því skyni að koma í veg fyrir að Póstdreifing ehf. fái verkefni.

Samkvæmt 5. gr. samkeppnislaga hefur Samkeppnisráð m.a. það hlutverk að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni. Í 17. gr. laganna kemur fram að Samkeppnisráð geti gripið til aðgerða gegn athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Ljóst er að Samkeppnisráð er bært um að taka til athugunar hvort þær aðgerðir Pósts og síma sem kvartað er yfir hafi haft skaðleg áhrif á samkeppnina á viðkomandi markaði. Í því sambandi er einnig nauðsynlegt að taka til skoðunar að hvaða marki háttsemi

Pósts og síma á sér stoð í reglugerð um póstpjónustu og hvort að í einhverjum tilfellum sé gengið lengra en umrædd reglugerð heimilar.

3.1.

Í apríl 1995 dreifði Póstdreifing ehf. tæplega 45.000 eintökum af Sparihefti heimilanna og var umsamið verð 8 kr. fyrir hvert eintak. Í júlí á sama ári fór fram dreifing á rúmlega 58 þús. eintökum 2. tbl. Spariheftis heimilanna og var hvert eintak 27 g að þyngd. Póstdreifing ehf. bauð 8 kr. fyrir dreifingu hvers eintaks á höfuðborgarsvæðinu. Póstdreifing ehf. heldur því fram að Póstur og sími hafi boðið 6,50 kr. fyrir dreifingu hvers eintaks og því hlotið verkefnið. Samkvæmt reglugerð nr. 161/1990 um póstpjónustu og gjaldskrá fyrir póstpjónustu hefði lægsta leyfilega verð fyrir 27 g sendingu verið 16 kr.

Í máli þessu hefur verið lagður fram reikningur Pósts og síma, nr. 25907, fyrir ofangreindri dreifingu, dags. 4. júlí 1995, þar sem fram kemur að einingarverð sem greitt var hafi verið 6,50 kr. Af hálfu Pósts og síma er því er haldið fram að boðnar hafi verið 9 kr. í dreifingu hvers eintaks en við gerð reiknings hafi fyrir mistök verið innheimtar 6,50 kr. Jafnframt liggur fyrir í máli þessu yfirlýsing frá sölustjóra Spariheftis heimilanna þar sem segir:

„Þá staðfestist það einnig að verð það sem tilgreint er í reikningi frá Pósti og síma nr. 200128 (25907) dags. 4. júlí 1995, fékkst eftir að erindi hafði verið sent gjaldskrárnefnd með beiðni um lækkun á verði. Verð það sem tilgreint er í reikningnum er fullnaðargreiðsla.“

Ofangreind yfirlýsing hefur verið staðfest í samtali við starfsmann Samkeppnisstofnunar auk þess sem greint hefur verið frá því að engin tilraun hafi verið gerð af hálfu Pósts og síma til þess að leiðrétta nefndan reikning eða krefjast viðbótargreiðslu.

Samkeppnisráð telur því að gögn málsins bendi ekki til þess að mistök hafi átt sér stað af hálfu Pósts og síma þegar stofnunin bauð 6,50 kr. í dreifingu á 2. tbl. Spariheftis heimilanna. Í því sambandi ber einnig að hafa í huga að Póstdreifing ehf. hafði boðið 8 kr. í sama verk og því ekki sennilegt að útgefendur Spariheftisins hefðu tekið tilboði Pósts og síma að upphæð 9 kr. Að mati Samkeppnisráðs var umrætt tilboð Pósts og síma gert til þess að ná verkefninu frá Póstdreifingu ehf. þrátt fyrir að tekjur af því væru 60% undir því

lágmarksverði sem gjaldskrá Pósts og síma heimilar. Tilboðið var því til þess fallið að hafa skaðleg áhrif á samkeppnina.

3.2.

Fyrir liggur í málinu að Póstdreifing ehf. hefur í nokkur skipti dreift bæklingi fyrir Rúmfatalagerinn. Fyrir jólin 1995 þurfti Rúmfatalagerinn að láta dreifa jólabæklingi sínum um allt land. Bæklingur þessi var 104 gr. að þyngd. Póstdreifing ehf. bauð 10 kr. fyrir dreifingu hvers eintaks á höfuðborgarsvæðinu. Póstur og sími bauð hinsvegar 15 kr. (16) fyrir dreifingu hvers eintaks um allt land og gekk Rúmfatalagerinn að tilboði Pósts og síma. Samkvæmt reglugerð um póstpjónustu og gjaldskrá hefði lægsta leyfilega verð verið kr. 45 fyrir hvert eintak. Samkeppnisráð fær ekki séð að tilboð Pósts og síma í dreifingu á jólabæklingi Rúmfatalagersins hafi verið í samræmi við ákvæði 1.3.9.2. í reglugerð um póstpjónustu heldur hafi verið veittur 67% afsláttur umfram það sem heimilt er til að koma í veg fyrir að keppinautur Pósts og síma fengi verkefnið.

3.3.

Í kafla III hér að framan eru birtar niðurstöður athugunar Samkeppnisstofnunar á gögnum frá Pósti og síma, m.a. um allar fjöldasendingar stofnunarinnar á árunum 1994 og 1995. Athugun þessi leiðir í ljós að Póstur og sími virðir ákvæði reglugerðar um póstpjónustu að vettugi í fjölmörgum tilvikum. Í töflu 1 eru nefnd dæmi um að Póstur og sími veiti afslátt langt umfram heimildir reglugerðarinnar. Alls er bent á 75 tilvik af þessum toga og eru 53 þeirra frá Blaðadeild Pósts og síma í Reykjavík. Í töflu 2 eru nefnd dæmi um brot á því ákvæði reglugerðar um póstpjónustu sem kveður á um lágmarksstærð fjöldasendinga án utanáskriftar sem póstleggja má í hvert sinn. Það þykir því upplýst í máli þessu að á þeim markaði sem Póstur og sími keppir við Póstdreifingu ehf. á, þ.e. markaðnum fyrir dreifingu á pósti á höfuðborgarsvæðinu utan einkaleyfis Pósts og síma, hefur stofnunin í stórum stíl veitt afslátt umfram heimildir í gjaldskrá.

3.4.

Í desember 1995 gáfu hagsmunaaðilar í hljómplötuiðnaðinum út ritið Plötutíðindi. Póstdreifing ehf. upplýsir að fyrirtækið hafi boðið 8 kr. í dreifingu á hverju eintaki á höfuðborgarsvæðinu. Var þá miðað við 52 g blað en blaðið reyndist vera 67 g að þyngd og hefði tilboð Póstdreifingar ehf. þá orðið 11,25 kr. fyrir hvert eintak. Útgefendur Plötutíðinda tóku hins vegar

tilboði Pósts og síma. Af hálfu Póstdreifingar ehf. er því haldið fram að Póstur og sími hafi, í því skyni að ná þessum viðskiptum til sín, látið Plötutíðindi njóta hinna hagstæðu kjara sem felast í gjaldskrá Pósts og síma fyrir innrituð blöð og tímarit.

Upplýst er í málinu að Plötutíðindi voru innrituð hjá Pósti og síma sem blað eða tímarit og að útgefendur ritsins greiddu 8,70 kr. fyrir dreifingu hvers eintaks um allt land. Ef Plötutíðindi hefðu ekki notið þessara innritunarkjara hefði verið samkvæmt reglugerð um pósthjónustu ekki mátt vera lægra en 22,50 kr. fyrir eintakið.

Í grein 1.3.10.1. í reglugerð um pósthjónustu er mælt fyrir um þau skilyrði sem blöð og tímarit verða að uppfylla til að geta notið hinna sérstöku innritunarkjara um burðargjöld. Þar kemur fram að viðkomandi rit verði að vera til sölu og áskriftar á Íslandi. Efni þeirra verði að vera almennt, fjölbreytilegt lesefni, þ.e. fréttir, greinar, ljóð, ritgerðir eða sögur, og auglýsingar megi ekki taka meira en helming af rúmi blaðsins eða tímaritsins. Í grein 1.3.10.3. segir orðrétt:

„Rit, gefin út í þeim tilgangi eingöngu að auglýsa eða kynna sérstakar vörur, þjónustu eða viðskiptafyrirtæki, svo sem verðlistar, skrár, kynningarrit o.s.frv. varðandi vörur og þjónustu eins eða fleiri fyrirtækja verða ekki send sem blöð og tímarit.“

Bæklingurinn Plötutíðindi var kynningarrit um geisladiska sem boðnir voru til sölu. Efni blaðsins var nánar tiltekið 14 blaðsíður með upplýsingum um geisladiska, verð þeirra og útgáfufyrirtæki. Auk þess voru átta blaðsíður með beinum auglýsingum frá aðilum sem selja geisladiska o.fl., þ.e. JAPIS, Skífunni, Músik & myndum og fleirum. Á þriðju síðu blaðsins kom fram að útgefendur Plötutíðinda vonuðu að blaðið myndi meðal annars hjálpa fólki við að finna jólagjafir handa vinum og vandamönnum.

Af hálfu Pósts og síma er á það bent að erfiðleikum sé háð að greina með óyggjandi hætti hvort blöð og tímarit uppfylli ofangreind skilyrði og framkvæma þá ritskoðun sem mælt sé fyrir um í reglugerð um pósthjónustu. Plötutíðindi hafi verið innrituð í góðri trú og ekki verið betur séð en að ritið uppfylli tilskilin skilyrði til þess að njóta hinna hagstæðu kjara.

Að mati Samkeppnisráðs er augljóst að Plötutíðindi uppfylltu ekki skilyrði reglugerðar um pósthjónustu til þess að njóta sérkjara um burðargjöld. Ritið var ekki boðið til sölu eða áskriftar. Efni þess var hvorki almennt né fjölbreytilegt auk þess sem það var gefið út í þeim tilgangi einum að auglýsa eða kynna sérstakar vörur.

Samkeppnisráð fær því ekki séð að Póstur og sími hafi haft heimild í ákvæði 1.3.10. í reglugerð um pósthjónustu til þess að veita Plötutíðindum þau kjör sem gilda um blöð og tímarit, heldur hafi þau verið veitt í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að Póstdreifing ehf. annaðist dreifinguna.

4.

Samkeppnisyfirvöld óskuðu í máli þessu eftir yfirliti frá Póst- og símamálastofnun yfir blöð og tímarit sem notið höfðu innritunarkjara. Eins og fyrr segir fela innritunarkjörin í sér mun hagstæðari burðargjöld en ella þarf að greiða fyrir samskonar sendingu. Af hálfu Pósts og síma hefur áður komið fram að burðargjald fyrir þessa tegund sendinga sé niðurgreitt af öðrum tekjum, sbr. ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 8/1995.

Samkeppnisráð hefur áður haft ástæðu til þess að taka til athugunar umrædd innritunarkjör (álit nr. 2/1995). Í því máli þóttu yfirlit yfir viðskiptamenn Pósts og síma sem fengið höfðu innritun gefa til kynna að túlkun skilmálanna hefði á þeim tíma verið frjálslæg. Var í því sambandi bent á að t.d. rit eins og „*Fíat fréttir*“ og „*Við hjá Coke*“ hefðu verið talin uppfylla það skilyrði póstreglugerðar að vera „*almennt fjölbreytilegt lesefni*“.

Athugun á gögnum þessa máls gefur til kynna að túlkun Pósts og síma á skilyrðum fyrir innritunarkjörum sé jafnfrjálslæg og áður. Nefna má að rit eins og t.d. „*Hátíðar ísréttir*“, „*Búvéla-fréttir*“ og „*Fréttabréf Habitat*“ hafa notið innritunarkjara.

Ljóst má vera að virkri samkeppni verður ekki komið við í dreifingu á ritum sem kynna vörur, þjónustu eða fyrirtæki ef viðkomandi rit njóta innritunarkjara Pósts og síma. Ástæða þessa er sú að þau burðargjöld eru stórlega niðurgreidd af öðrum þáttum í starfsemi Pósts og síma. Það er því mat Samkeppnisráðs að sú háttsemi Pósts og síma að veita ritum innritunarkjör sem bersýnilega uppfylla ekki skilyrði reglugerðar um pósthjónustu fari gegn markmiði samkeppnislaga og hafi skaðleg áhrif á samkeppnina.

5.

Samkvæmt 4. gr. póstlaga nr. 33/1986 hefur Póstur og sími¹ einkarétt á að safna, flytja og dreifa lokuðum póstsendingum. Í krafti þessa einkaréttar er Póstur og sími einráður á markaðnum fyrir söfnun, flutning og dreifingu lokaðra póstsendinga. Með hliðsjón af stærð, fjárhagsstöðu og dreifingarkerfi Pósts og síma telur Samkeppnisráð að stofnunin sé einnig með markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir opnar póstsendingar, þ.e. á þeim markaði sem heyrir ekki undir einkaréttinn. Um markaðsráðandi stöðu er að ræða þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta sinna, sbr. 4. gr. samkeppnislaga.

Sökum yfirburðastöðu sinnar hvílir að mati Samkeppnisráðs sérstaklega rík skylda á Póst- og símamálastofnun að gæta þess að athafnir stofnunarinnar hafi ekki skaðleg áhrif á þeim hluta póstmarkaðsins sem ekki er háður einkarétti stofnunarinnar. Hafa ber í huga að ýmsir viðskiptahættir og hegðun á markaði, sem telst eðlileg og samkeppnishvetjandi ef lítil fyrirtæki eiga í hlut, geta haft skaðleg áhrif á viðkomandi markaði ef um markaðsráðandi fyrirtæki er að ræða.

Misnotkun markaðsráðandi fyrirtækja á stöðu sinni getur verið með ýmsum hætti. Eitt alvarlegasta dæmi um slíka misnotkun er þegar fyrirtæki beitir undirverðlagningu til þess að ná til sín viðskiptum á viðkomandi markaði.

Fyrir liggur í máli þessu að Póstur og sími hefur í fjölmörgum tilvikum veitt meiri afslátt frá gjaldskrá en reglugerð um póstpjónustu heimilar, m.a. að því er virðist til þess að standa betur að vígi í samkeppni við Póstdreifingu ehf. um dreifingu á fjöldasendingum án utánáskriftar á höfðuborgarsvæðinu. Samkvæmt 19. gr. póstlaga nr. 33/1986 setur samgönguráðherra, að fengnum tillögum Póst- og símamálastofnunar, gjaldskrá fyrir póstpjónustu. Í 11. gr. laga nr. 36/1977 um stjórn og starfrækslu póst- og símamála segir að tekjur samkvæmt gjaldskrá skuli nægja til að rekstrarjöfnuður náist, miðað við að rekstur og fjárfestingar leiði til hagkvæmrar og fullkominnar póstpjónustu jafnframt því að fyllsta aðhalds sé gætt. Í ljósi þessa og með hliðsjón af meginreglum laga um gjöld fyrir opinbera þjónustu hlýtur Samkeppnisráð að

¹Íslenska ríkið, sbr. lög nr. 107/1996 um breytingu á póstlögum, sem taka gildi 1. janúar nk.

ganga út frá þeirri forsendu að endurgjald það sem gjaldskrá og reglugerð fyrir pósthjónustu áskilur eigi að vera í samræmi við kostnaðinn við þjónustuna.

Samkvæmt ársskýrslu Pósts og síma fyrir árið 1995 hefur pósthjónustan verið rekin með umtalsverðu tapi á undanförunum árum. Í ársskýrslunni segir m.a. um pósthjónustuna: „*Slæm afkoma hefur einkennt reksturinn síðustu árin. Áætlað er að á síðasta ári hafi rekstrarhalli pósthjónustunnar numið 650 milljónum króna fyrir færslu sameiginlegra gjalda... Þessi niðurstaða er ekki ásættanleg...*“ Áralangur taprekstur á pósthjónustunni gefur til kynna að gjaldskráin fyrir þjónustuna hafi verið of lág á liðnum árum. Sú ráðstöfun Pósts og síma að hækka póstburðargjöld um u.þ.b. 15% á liðnu sumri bendir einnig til hins sama. Af þessu má álykta að hæpnar rekstrarlegar forsendur hafi verið fyrir þeim mikla afslætti sem Póstur og sími hefur veitt af dreifingu fjöldasendinga, heldur hafi afslátturinn fyrst og fremst verið veittur til þess að ná verkefnum af keppinautum.

Það er mat Samkeppnisráðs að með því að veita afslátt með þeim hætti sem lýst hefur verið hér að framan, og á annan hátt að bjóða viðskiptakjör sem vitað er að Póstdreifing ehf. getur ekki boðið, hafi Póstur og sími reynt að koma í veg fyrir að keppinauturinn, Póstdreifing ehf., fengi póstdreifingarverkefni. Þetta hafi Póstur og sími gert þrátt fyrir mikinn taprekstur af póstdreifingu stofnunarinnar undanfarin ár. Það er skoðun Samkeppnisráðs að þessi hegðun Pósts og síma hafi skaðleg áhrif á samkeppnina og feli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu stofnunarinnar. Umræddar aðgerðir Pósts og síma fara því gegn markmiði samkeppnislaga, sbr. 1. gr., og ákvæðum 17. gr. laganna.

6.

Af hálfu Póstdreifingar ehf. er því haldið fram að Póstur og sími beiti fyrirtækið viðskiptaþvingunum. Þær þvinganir séu í því formi að Póstur og sími neiti að auglýsa í blöðum og bæklingum sem Póstdreifing ehf. dreifir. Neitun þessi taki ekki einungis til auglýsinga á pósthjónustu heldur einnig til auglýsinga frá fjarskipta- og símahluta stofnunarinnar. Póstdreifing ehf. telur að slík samtenging viðskipta með auglýsingar við dreifingarviðskipti sé misnotkun á markaðsráðandi stöðu stofnunarinnar. Máli sínu til stuðnings leggur fyrirtækið fram undirritaðar yfirlýsingar fjögurra manna.

Í yfirlýsingum núverandi og fyrrverandi sölumanns Sjónvarpshandbókarinnar segir að starfsmenn Pósts og síma hafi lýst því yfir að stofnunin myndi ekki

auglýsa í Sjónvarpshandbókinni af þeirri ástæðu að dreifing hennar væri í höndum Póstdreifingar ehf. en ekki Pósts og síma. Í yfirlýsingu sölustjóra Spariheftis heimilanna kemur fram að Póstur og sími hafi neitað að auglýsa í Spariheftinu vegna þess að Póstdreifing ehf. annist dreifingu þess. Í yfirlýsingu sölustjóra Fasteignablaðsins kemur fram að Póstur og sími hafi gert skriflegan auglýsingasamning við Fasteignablaðið um birtingu átta heilsíðuauglýsinga. Síðan segir:

„Þegar ljóst var að Póstdreifing hf. ætti að dreifa Fasteignablaðinu tilkynntu forstöðumenn markaðssviðs Pósts og síma að þeir vildu ekki standa við auglýsingasamninginn þar sem þeir vildu ekki auglýsa í blaði sem Póstdreifing hf. dreifði, sögðust ekki treysta dreifingunni. Þetta væri samkvæmt fyrirmælum yfirmanna þeirra.

Fasteignablaðið og Póstur og sími komust því næst að samkomulagi um að ljúka samningnum á þann hátt að Póstur og sími endurgreiddi Fasteignablaðinu umsaminn afslátt sem stofnunin hafði fengið vegna tveggja auglýsinga sem þegar höfðu birst í blaðinu. Stofnunin yrði síðan ekki bundin af samningnum frekar. Áður en Póstdreifing hf. tók við dreifingu á Fasteignablaðinu sáu útgefendur blaðsins sjálfir um dreifingu þess.“

Póstur og sími mótmælir því að stofnunin beiti viðskiptaþvingunum. Bent er á að við mat á því hvort og þá hvernig stofnunin auglýsir starfsemi sína séu einkum þrjú atriði höfð í huga; gildi auglýsingarinnar sjálfrar, rit það sem hún birtist í og sú dreifing sem viðkomandi rit fær. Póstur og sími kveðst ekki auglýsa starfsemi sína nema tryggt sé að viðkomandi rit fái „fullkomna dreifingu“. Annars sé gildi auglýsinga minna en ella. Telur Póstur og sími að heildargildi dreifingar Póstdreifingar ehf. sé mun takmarkaðra en dreifing á vegum stofnunarinnar. Af hálfu Póstdreifingar ehf. er þessari staðhæfingu mótmælt og fullyrt að dreifing á vegum fyrirtækisins sé skilvirk og vönduð. Einnig er á það bent að í ritum sem fyrirtækið dreifir séu auglýsingar frá stærstu fyrirtækjum landsins.

Eins og komið hefur fram er það mat Samkeppnisráðs að Póstur og sími hafi markaðsráðandi stöðu á póstmarkaðnum. Á það hefur jafnframt verið bent að á markaðsráðandi fyrirtækjum hvíli sérstök skylda til að fara gætilega í viðskiptaáðgerðum sínum. Ástæða þessa er sú að sökum styrks hins

markaðsráðandi fyrirtækis geta ýmsar aðgerðir þess raskað samkeppni á viðkomandi markaði og skaðað með óhæfilegum hætti hagsmuni keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Ljóst þykir að auglýsingatekjur skipta verulegu máli fyrir rekstur ýmissa þeirra rita sem dreift er á póstmarkaðnum utan einkaleyfis Pósts og síma. Samkeppnisráð telur því að sú ákvörðun Pósts og síma að neita að auglýsa í ritum sem Póstdreifing ehf. dreifir hafi skaðleg áhrif á samkeppnina á þessum markaði. Ekki er hins vegar sjálfgefið að slík aðgerð fari gegn ákvæðum samkeppnislaga. Í því sambandi þarf að meta hvort hlutlæg og málefnaleg sjónarmið liggi til grundvallar þessari ákvörðun Pósts og síma.

Í máli þessu liggur fyrir að þegar útgefendur Fasteignablaðsins önnuðust sjálfir dreifingu blaðsins hafi Póstur og sími gert samning um birtingu átta auglýsinga í blaðinu. Þegar Fasteignablaðið samdi við Póstdreifingu ehf. um dreifingu sagði Póstur og sími samningnum upp. Ekki þykir tækt að líta svo á að nokkur eðlismunur sé á dreifingu Fasteignablaðsins af hálfu útgefenda eða Póstdreifingar ehf. Þvert á móti er unnt að leiða að því líkur að dreifing af hálfu Póstdreifingar ehf. sé fullkomnari þar sem fyrirtækið sérhæfir sig í slíkri þjónustu. Samkeppnisráð fær ekki séð að ástæða þess að Póstur og sími neitar að auglýsa í blöðum sem Póstdreifing ehf. dreifir sé byggð á hlutlægum eða málefnalegum forsendum.

Samkeppnisráð telur því að sú ákvörðun Pósts og síma að neita að auglýsa í blöðum og ritum af þeirri ástæðu einni að dreifing sé í höndum Póstdreifingar ehf. feli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu stofnunarinnar sem hafi í skilningi 17. gr. samkeppnislaga skaðleg áhrif á samkeppnina á póstmarkaðnum sem stendur utan einkaleyfis Pósts og síma.

7.

Eftir að meðferð þessa máls hófst óskaði Póstur og sími eftir því að samgönguráðherra breytti reglugerð um pósthjónustu. Með reglugerð nr. 225/1996 var reglugerð nr. 161/1990 um pósthjónustu breytt. Breytingin tekur til þess þáttar pósthjónustu Pósts og síma sem er í samkeppni, þ.e. fjöldasendinga án utanáskriftar. Með breytingunni er Pósti og síma heimilað að veita viðbótarafslátt, umfram það sem heimilað er í ákvæði 1.3.9.2. í reglugerð um pósthjónustu, ef um er að ræða umtalsverðan fjölda sendinga eða samið er um viðskipti til langs tíma enda sé um fjárhagslega hagkvæm viðskipti að ræða.

Að mati Samkeppnisráðs er álitamál hvort reglugerð nr. 225/1996 hefur lagastoð, sbr. 19. gr. póstlaga.

Á síðasta löggjafarþingi voru samþykkt lög nr. 103/1996 um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar. Með lögunum er ríkisstjórninni heimilað að stofna um reksturinn hlutafélag sem nefnist Póstur og sími hf. og að leggja til hlutafélagsins allar eignir og skuldir Póst- og símamálastofnunar. Lögin tóku gildi 1. september 1996 en Póstur og sími hf. skal taka til starfa 1. janúar 1997, sbr. 7. og 16. gr. laganna. Samkvæmt 10. gr. laga nr. 103/1996 setur stjórn Pósts og síma hf. félaginu gjaldskrá um m.a. þann hluta pósthjónustunnar sem er í samkeppni við aðra. Skal við setningu gjaldskrár gætt almennt arðsemissjónarmiða og jafnframt tekið tillit til tækninýjunga sem haft geta áhrif á söluverð þjónustu félagsins. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 107/1996 um breytingu á póstlögum setur samgönguráðherra, að fengnum tillögum Pósts og síma hf., gjaldskrá fyrir þá þjónustu sem lýtur einkarétti. Jafnframt getur ráðherrann ákveðið gjaldskrá fyrir flutning og dreifingu dagblaða, vikublaða og tímarita á vegum Pósts og síma hf.

Í máli þessu liggur því fyrir að með reglugerð nr. 225/1996 hefur Póstur og sími fengið rýmri heimildir en áður giltu til þess að verðleggja tiltekna þjónustu sem stofnunin veitir í samkeppni við aðra. Eftir 1. janúar, þegar breyting á rekstrarformi Pósts og síma hefur að fullu tekið gildi, mun hið nýja félag hafa nánast sjálfðæmi um verðlagningu á þeirri þjónustu sem veitt er í samkeppni við aðra aðila á viðkomandi markaði.

Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga og með vísan til hinnar markaðsráðandi stöðu Pósts og síma og misnotkunar stofnunarinnar á þeirri stöðu sinni sem að framan greinir, telur Samkeppnisráð nauðsynlegt að grípa til aðgerða sem girði fyrir möguleika Pósts og síma hf. á að raska samkeppninni á þeim hluta póstmarkaðsins sem fellur utan einkaleyfis.

8.

Eins og áður segir telur Samkeppnisráð ljóst að Póstur og sími hafi markaðsráðandi stöðu, einnig á þeim hluta póstmarkaðarins sem er ekki háður einkarétti. Póstdreifing ehf. hefur veitt Pósti og síma samkeppni um dreifingu opinna póstsendinga á höfuðborgarsvæðinu.

Póstur og sími er hins vegar eina fyrirtækið sem hefur boðið upp á dreifingu opinna póstsendinga utan höfuðborgarsvæðisins. Til þess er nýtt dreifingarkerfi Póst- og símamálastofnunar sem nær um allt land og stofnunin hefur byggt upp til þess að dreifa lokuðum bréfapóstsendingum sem heyra undir einkarétt stofnunarinnar skv. 4. gr. póstlaga.

Að mati Samkeppnisráðs er ekki mögulegt fyrir Póstdreifingu ehf., eða annað fyrirtæki í pósthjónustu, að keppa við Póst og síma um póstdreifingu utan einkaréttarins í dreifbýli úti á landsbyggðinni. Það getur ekki talist að neinu marki hagkvæmt og jafnvel ómögulegt að koma upp samskonar þjónustuneti og Póstur og sími hefur komið sér upp á flestöllum smærri stöðum á landinu. Þannig telur Samkeppnisráð ljóst að fyrirtækjum á póstmarkaðnum sé að óbreyttu ekki mögulegt í reynd að veita Pósti og síma þá samkeppni sem þeim er heimilt samkvæmt lögum, sökum þess hve óhagkvæmt það væri að koma upp þjónstuneti um landið, samhliða dreifingarkerfi Pósts og síma, sem hefur verið byggt upp á grundvelli einkaréttar.

Að mati Samkeppnisráðs hefur staðan á póstdreifingarmarkaðnum eins og hún er nú, þ.e. að eingöngu Póstur og sími hafi möguleika á að reka og hafa aðgang að póstdreifikerfi sem nær um allt land, skaðleg áhrif á samkeppnina. Hún er til þess fallin að viðhalda og styrkja markaðsráðandi stöðu Pósts og síma á þeim markaði sem um ræðir, sbr. a-lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga, þ.e. þeim hluta markaðarins sem ekki heyrir undir einkarétt Póst- og símamálastofnunar. Eigi póstdreifingarfyrirtæki yfirhöfuð að geta keppt við Póst og síma og hina markaðsráðandi stöðu þess um dreifingu á opnum póstsendingum á landsbyggðinni telur Samkeppnisráð nauðsynlegt að keppinautar fái aðgang að dreifikerfi Pósts og síma á þeim stöðum á landsbyggðinni þar sem ómögulegt er, svo arðbært sé, að koma upp og reka dreifingarkerfi samhliða dreifingarkerfi Pósts og síma.²

Frá því að Póstdreifing ehf. hóf starfsemi hefur fyrirtækið dreift fjöldasendingum á höfuðborgarsvæðinu þar sem eru 58.836 heimili. Ætla má að fyrirtækið geti með arðbærum hætti dreift fjöldasendingum á stærri þéttbýlisstöðum utan höfuðborgarsvæðisins. Samkvæmt skrá Pósts og síma frá

²Eru slík sjónarmið mjög í samræmi við það sem í amerískum og evrópskum samkeppnisrétti felst í kenningu sem kallast á ensku „*essential facilities doctrine*“. Í þeirri kenningu felst, að ef markaðsráðandi fyrirtæki á eða býr yfir einhvers konar aðstöðu sem keppinautar getur ekki verið án, geti samkeppnisyfirvöld mælt svo fyrir að hinu markaðsráðandi fyrirtæki beri að veita keppinautum aðgang að aðstöðunni.

október 1996 eru 119 póstnúmer á landinu öllu fyrir allan póst annan en þann sem fer í pósthólf og einstaka stofnanir. Af þessum póstnúmerum eru 16 póstnúmer á höfuðborgarsvæðinu. Alls eru til viðbótar 18 póstnúmer á þéttbýlisstöðum sem hafa 500 eða fleiri heimili. Þau ásamt póstnúmerunum á höfuðborgarsvæðinu ná til um 80.200 heimila af samtals 94.781 heimilum eða u.þ.b. 85% allra heimila á landinu. Í ljósi þess að Póst- og símamálastofnun hefur komið sér upp dreifikerfi um allt land í skjóli einkaréttar þykir ekki óeðlilegt að mati Samkeppnisráðs að Póstdreifing ehf. geti keypt dreifipjónustu af Pósti og síma, a.m.k. á stöðum sem falla innan dreifbýlispóstnúmera samkvæmt skilgreiningu frá október 1996 og á stöðum sem falla undir þéttbýlispóstnúmer þar sem eru færri en 500 heimili. Er þá miðað við að Póstdreifing ehf. njóti hliðstæðra kjara og samkeppnissvið Pósts og síma.

Samkeppnisráð hefur þegar mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á milli þeirrar póstpjónustu sem háð er einkarétti skv. póstlögum og annarrar póstpjónustu sem Póstur og sími innir af hendi. Aðskilnaðurinn skal eiga sér stað eigi síðar en 1. janúar nk. Póst- og símamálastofnun hefur einnig lýst því yfir að stofnunin hafi aðgreiningu þessara tveggja hluta póstpjónustunnar nú þegar að markmiði. Til þess að samkeppni geti ríkt á því sviði póstmarkaðarins sem löggjafinn undanskilur einkarétti Póst- og símamálastofnunar telur Samkeppnisráð nauðsynlegt að Póstur og sími selji fyrirtækjum sem starfa á umræddum markaði aðgang að dreifikerfinu. Til þess að samkeppnin verði réttlát og eðlileg þarf þessi aðgangur að bjóðast keppinautum með sömu kjörum og skilmálum og sá hluti póstpjónustu Pósts og síma sem starfar í samkeppni nýtur.

9.

Með ákvörðun nr. 8/1995 mælti Samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan aðskilnað hjá Póst- og símamálastofnun á milli þeirrar póstpjónustu sem háð er einkarétti skv. póstlögum nr. 33/1986 og annarrar póstpjónustu sem stofnunin innir af hendi. Þeirri ákvörðun var skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem staðfesti niðurstöðu ráðsins en frestaði gildistöku ákvörðuninnar til 1. janúar 1997. Ljóst er að samkeppnisyfirvöld geta ávallt tekið nýja ákvörðun ef þau telja í ljósi reynslu eða af öðrum orsökum að bæta þurfi úr eða auka við þá ákvörðun sem fyrir liggur, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 11/1996. Í ljósi þess að fyrir liggur í máli þessu að Póstur og sími hefur misbeitt markaðsráðandi stöðu sinni á póstmarkaðnum, og með hliðsjón af þeirri réttarþróun sem átt hefur sér stað varðandi beitingu 2. mgr. 14. gr.

Samkeppnislaga frá því að ákvörðun nr. 8/1995 var tekin, þykir nauðsynlegt í ákvörðun þessari að setja fram bindandi fyrirmæli sem koma eiga í veg fyrir undirverðlagningu. Fyrirmælunum er einnig ætlað að tryggja enn frekar að víxlniðurgreiðsla geti ekki átt sér stað á milli þess hluta pósthjónustu Pósts og síma sem lýtur einkarétti og þess hluta þjónustunnar sem er í samkeppni við aðra. Ákvörðun þessi er því að þessu leyti til stuðnings og fyllingar ákvörðun nr. 8/1995.

Í 2. gr. laga nr. 103/1996 um stofnun hlutafélags um rekstur Pósts og síma kemur fram að Pósti og síma hf. er heimilt að stofna hlutafélag, sem alfarið verði í eigu þess, til þess að annast ákveðna þætti í starfsemi þess. Í athugasemdum við frumvarp til nefndra laga kemur þetta fram varðandi tilgang heimildarinnar:

„Með 2. mgr. greinarinnar er veitt heimild til stofnunar dótturfyrirtækja til að annast einstaka þætti í starfsemi er Póst- og símamálastofnun annast nú og ekki tilheyrir rekstri sem einkaleyfi þarf til. Með því er stefnt að því að tryggja fjárhagslegan aðskilnað þess hluta fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta sem er í samkeppni við aðra og til tryggingar þess að sá rekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis eða verndar. Með því eru höfð í huga ákvæði samkeppnislaga, samningur um Evrópska efnahagssvæðið og 11. gr. frumvarpsins.“

Samkeppnisráð telur að stofnun sérstaks félags með heimild í ofangreindu ákvæði laga nr. 103/1996 um rekstur þeirrar pósthjónustu Pósts og síma sem er utan einkaleyfis sé mjög í samræmi við markmið og tilgang samkeppnislaga og ákvæði 2. mgr. 14. gr. laganna. Samkeppnisráð mun hins vegar ekki að svo stöddu mæla fyrir um stofnun sérstaks félags í þessu sambandi.

Í því skyni að ná fram ofangreindu markmiði og vernda þar með samkeppnina á póstmarkaðnum telur Samkeppnisráð hins vegar nauðsynlegt að skilið verði milli þeirrar pósthjónustu Pósts og síma sem er í samkeppni og annarrar pósthjónustu fyrirtækisins með þeim hætti að sú starfsemi sem er í samkeppni verði í sérstakri einingu innan heildarinnar. Skal reikningshald einingarinnar þá vera sjálfstætt og reikningsskil hennar gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga. Reikningsskil samkeppnisstarfseminnar skulu liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.

Samkeppnisráð telur nauðsynlegt, þegar fjárhagslegur aðskilnaður á sér stað, að gerður sé stofnefnahagsreikningur um samkeppnisreksturinn. Eignir sem samkeppnisreksturinn yfirtekur skulu færðar á markaðsverði ef kostur er, annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum. Skuldir samkeppnisreksturs við þann hluta starfseminnar sem rekinn er í skjóli einkaleyfis skulu bera markaðsvexti en óheimilt er að samkeppnisstarfsemin skuldi einkaleyfisstarfseminni annað en lán vegna yfirtöku eigna í upphafi svo og lán vegna eðlilegra viðskipta. Ef sá hluti starfseminnar sem er í samkeppnisrekstri nýtir sér yfirstjórn, stoðdeildir, dreifingarkerfi, fasteignir, tölvuvinnslu og annað sameiginlega með annarri starfsemi skal greiða fyrir það í samræmi við allan hlutfallslegan kostnað er varðar samkeppnisreksturinn að viðbætti hæfilegri álagningu.

Að mati Samkeppnisráðs er einnig nauðsynlegt að tryggja að vissu marki stjórnunarlegt sjálfstæði samkeppnisstarfsemi pósthjónustunnar frá einkaleyfishlutanum. Því verður að gera þá kröfu að þeir starfsmenn samkeppnisstarfseminnar sem fara með daglega stjórnun gegni ekki jafnframt starfi hjá öðrum rekstrarsviðum Pósts og síma. Samkeppnisráð vísar í þessu sambandi til úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 13/1996, Kaupfélag Eyfirðinga gegn Samkeppnisráði og nr. 14/1996, Útfararstofa Kirkjugarðanna gegn Samkeppnisráði.

V.

Ákvörðunarorð:

„Að mati Samkeppnisráðs hefur verið sýnt fram á að Póstur og sími hafi með samkeppnishindrandi athöfnum í ýmsum tilvikum reynt að útiloka keppinaut stofnunarinnar á póstdreifingarmarkaðnum, Póstdreifingu ehf., frá markaðnum. Með þessum athöfnum hefur Póstur og sími misbeitt markaðsráðandi stöðu sinni í póstdreifingu í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

I.

Dreifing Póst- og símamálastofnunar á fjöldasendingum sem dreift er í samkeppni við Póstdreifingu ehf., á lægra verði og með öðrum skilmálum en heimilt hefur verið samkvæmt gjaldskrá stofnunarinnar, hefur haft skaðleg áhrif á samkeppnina á viðkomandi markaði í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Athafnir Pósts og síma hafa með þessu farið gegn markmiði samkeppnislaga, sbr. 1. gr. og ákvæðum 17. gr. laganna.

Póst- og símamálastofnun hefur sett upp póstdreifingarkerfi í tengslum við einkaréttarþjónustu stofnunarinnar. Í því skyni að efla virka samkeppni í póstdreifingu mælir Samkeppnisráð fyrir um að Póst- og símamálastofnun (síðar Póstur og sími hf.), dreifi pósti fyrir Póstdreifingu ehf. á stöðum sem falla innan dreifbýlispóstnúmera samkvæmt skilgreiningu Pósts og síma frá október 1996 og á stöðum sem falla undir þéttbýlispóstnúmer þar sem eru færri en 500 heimili. Skal Póst- og símamálastofnun (síðar Póstur og sími hf.) inna þessa þjónustu af hendi, komi um það ósk frá Póstdreifingu ehf., á sömu kjörum og gegn sömu skilmálum og sá hluti póstpjónustu Pósts og síma nýtur sem starfar í samkeppni.

Með vísan til misbeitingar Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni og með skírskotun til 2. mgr. 14. gr. og 17. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppnisráð eftirfarandi fyrirmælum til Póst- og símamálastofnunar (síðar Pósts og Síma hf.) sem framfylgja verður fyrir 1. febrúar 1997:

1. Starfsemi þeirrar póstpjónustu Póst- og símamálastofnunar (síðar Pósts og síma hf.) sem er utan einkaréttar skal vera í sérstakri einingu innan stofnunarinnar. Skal reikningshald einingarinnar þá vera sjálfstætt og reikningsskil hennar gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga.
2. Við aðskilnaðinn skal gera stofnefnahagsreikning um samkeppnisreksturinn. Eignir sem samkeppnisreksturinn yfirtekur skulu færðar á markaðsverði ef kostur er, annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum. Skuldir við Póst- og símamálastofnun (síðar Póst og síma hf.) skulu bera markaðsvexti en óheimilt er að samkeppnisstarfsemin skuldi einkaleyfisstarfseminni

annað en lán vegna yfirtöku eigna í upphafi svo og lán vegna eðlilegra viðskipta.

3. Ef samkeppnisstarfsemin nýtir sér yfirstjórn, stoðdeildir, dreifingarkerfi, fasteignir, tölvuvinnslu og annað sameiginlega með annarri starfsemi skal greiða fyrir það í samræmi við allan hlutfallslegan kostnað er varðar samkeppnisreksturinn að viðbættri hæfilegri álagningu. Reikningsskil samkeppnisstarfseminnar skulu liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist og birtast í ársskýrslu Póst- og símamálastofnunar (síðar Pósts og síma hf.).
4. Þeir starfsmenn samkeppnisstarfseminnar sem fara með daglega stjórnun skulu ekki jafnframt gegna starfi hjá öðrum rekstrarsviðum Pósts og síma.

II.

Ákvörðun Póst- og símamálastofnunar um að neita að auglýsa í ritum og blöðum sem Póstdreifing ehf. dreifir fer gegn 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Póst- og símamálastofnunar (síðar Pósts og síma hf.) að gætt sé jafnræðis þegar stofnunin tekur ákvörðun um að auglýsa í blöðum eða ritum, þannig að sú staðreynd að keppinautur stofnunarinnar sjái um dreifingu viðkomandi rits verði ekki ákvörðunarástæða fyrir viðskiptum með auglýsingar.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/1997]