

1996. – 1066 ár frá stofnun Alþingis.
121. löggjafarþing. – 151. mál.

383. Nefndarálit

um frv. til l. um póstpjónustu.

Frá 1. minni hluta samgöngunefndar.

Á sama tíma og frumvarp til laga um fjarskipti kveður á um aukið frelsi og aukna samkeppni á þeim vettvangi virðist svo sem frumvarp til laga um póstpjónustu gangi að nokkru leyti í öfuga átt, þ.e. minnki möguleika á samkeppni á tilteknum sviðum póstpjónustunnar en auki sérstöðu og einkarétt ríkisins til póstmeðferðar. 1. minni hluti gerir að svo komnu máli ekki athugasemdir við meginefni frumvarpsins, en bendir á að í athugasemdum með því er í allitarlegu máli bent á að þróun póstmála í Evrópu virðist öll á þann veginn að innan tíðar aukist þar mjög samkeppni og dragi úr rétti einkaleyfishafa. Því gætir augljóslega lítils samræmis í stefnumörkun samgönguráðherra, ríkisstjórnar og meiri hluta nefndarinnar í þessum tveimur mikilvægu málaflokkum, fjarskiptum og póstpjónustu. Það er athyglisvert.

Fyrsti minni hluti telur affarasælast að frumvarpið fái sambærilega meðferð og frumvarp til laga um fjarskipti og frumvarp til laga um Póst- og fjarskiptastofnun og verði skoðað nánar í nefndinni og stefnt að afgreiðslu málsins á vorþingi.

Kristín Halldórsdóttir sat fundi nefndarinnar sem áheymarfulltrúi og er samþykkt álit þessu.

Alþingi, 17. des. 1996.

Guðmundur Árni Stefánsson,
frsm.

Ásta R. Jóhannesdóttir.

Fylgiskjal.**Umsögn Póstdreifingar ehf.**

(27. nóvember 1996.)

Með bréfi frá Alþingi var umbjóðanda mínum, Póstdreifingu ehf., boðið að skila inn umsögn um ný lagafrumvörp um póstmál. Umbjóðandi minn hefur falið mér að taka saman helstu atriði frumvarpanna sem snerta starfsemi hans og raska möguleikum hans til tekjuöflunar. Umsögn mín er hér að neðan.

Um Póstdreifingu ehf.

Fyrirtækið Póstdreifing ehf. var stofnað árið 1994. Starfsviðið var í upphafi dreifing á fjöldasendingum án utanáskriftar en fljótlega var farið að undirbúa dreifingu nafnapósts, að því leyti sem slík starfsemi er utan einkaleyfis. Frá stofnun hefur Póstdreifing staðið í stöðugu stríði við Póst- og símamálastofnun, sem hefur beitt ýmsum ráðum til að koma umbjóðanda mínum út af íslenskum póstmárkaði. Þrátt fyrir það hefur fyrirtækið skilað hagnaði frá upphafi. Hjá fyrirtækinu starfa nú um 85 manns, langflestir í hlutastarfi. Póstdreifing ehf. dreifir nú hátt í 7.000.000 eintaka á ári.

Hér að neðan verður gerð grein fyrir athugasemdum við einstök atriði frumvarpsins.

Einkaleyfið:

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að einkaleyfi ríkisins til dreifingar á pósti verði útvikkað og taki einnig til opina sendinga sem eru stilaðar á nafn. Jólakort, póstkort og aðrar opnar sendingar sem innihalda tilkynningar á milli manna eða fyrirtækja falla því innan einkaleyfis.

Samkvæmt úrskurði Áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 1995 átti fjárhagslegur aðskilnaður á milli einkaleyfishluta og samkeppnishluta póststarfsemi Póst- og símamálastofnunarinnar að fara fram 1. janúar 1997. Þessi aðskilnaður gaf Póstdreifingu ehf. tækifæri til að keppa á jafnréttismárkaði við dreifingu á ýmsum sendingum, stíluðum á nafn, sem í dag eru utan einkaleyfis. Nokkrar tilraunadreifingar hafa átt sér stað og fyrirhugað er að dreifa jólapósti á höfuðborgarsvæðinu í desember. Verði frumvarpið að lögum, gerir það að engu vinnu starfsmanna Póstdreifingar ehf. við undirbúning á dreifingu á nafnapósti og skerðir verulega starfsfrelsi fyrirtækisins. Að mínu mati er það í andstöðu við 75. gr. stjórnarskrárinnar, enda ekkert sem bendir til þess að almannahagsmunir krefjist þess nú að einkaleyfið sé þrengt.

Eins og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu um póstpjónustu hefur einkaréttur ríkisins verið afnumin í Svíþjóð og Finnlandi. Reynsla þessara ríkja hefur sýnt að gæði póstpjónustunnar rýrnar ekki. Þá er ljóst að samkeppni á póstmárkaði í Svíþjóð hefur leitt til lægra verðs og bættrar þjónustu. Engin ástæða er til að óttast að frjáls samkeppni muni skerða hagsmuni neytenda, þvert á móti er líklegast að samkeppni muni leiða til meiri hagkvæmni í rekstri og lægra verðs til neytenda.

Umbjóðandi minn hefur verið ásakaður um að ætla að fleyta rjóman ofan af márkadnum með því að dreifa eingöngu á höfuðborgarsvæðinu en ekki út á landsbyggðinni. Umbjóðandi minn

er ekki sannfærður um að póstdreifing út á landsbyggðinni þurfi að vera svo óhagstæð eins og gefið er til kynna og hafði í hyggju að stækka dreifingarsvæði sitt. Forsenda slíks er þó að umbjóðanda mínum verði ekki ýtt út af markaðinum um nafnapóst eins og frumvarpið gerir ráð fyrir.

Sem dæmi um samanburð á kostnaði við póstdreifingu á landsbyggðinni og í þéttbýli má benda á könnun sem gerð var af sænska ríkispóstinum. Umsögn um hana, gerð af samkeppnisaðilanum (CityMail) er meðfylgjandi.

Þá tel ég að útvikkun einkaleyfisins standist vart ákvæði EES-samningsins, þ.e. 59. gr. hans, með hliðsjón af 54. gr. samningsins.

Rekstarleyfi:

Í frumvarpinu (13. gr.) er gert ráð fyrir að póstreikandi sækji um og fái rekstarleyfi til að dreifa nafnapósti. Skilyrði þess að hann fái rekstarleyfi eru augsýnilega miðuð við stór fyrirtæki sem gerir umbjóðanda mínum nánast ómögulegt að stunda starfsemi á þessu sviði, hvernig sem einkaleyfinu yrði háttað. Í greinargerð með frumvarpinu er m.a. að talað um að gera megi kröfur um að borið sé út fimm daga í viku, póstafréiðslur myndi ákveðið net, o.fl. Í greininni er einnig gerð krafa um alþjóðlegt samstarf og skyldu til að annast óarðbæra þjónustu. Ákvæðið er mjög opið að mínu mati og Póst- og fjarskiptastofnun eða ráðherra er þar gefið of mikið svigrúm til að útiloka smærri fyrirtæki eins og umbjóðanda minn frá þessum rekstri. Því þarf að bæta við ákvæði sem tryggir möguleika smærri fyrirtækja til að fá og halda rekstarleyfi án hættu á geðþóttaákvörðun ráðherra eða Póst- og fjarskiptastofnunar.

Innritun blaða og tímarita:

Í grein minni sem birtist í Morgunblaðinu í mars 1995, hélt ég því fram að niðurgreiðslur vegna gjaldflokks sem nefnist innrituð blöð og tímarit, næmu um allt að 400 milljónum króna. Samgönguráðherra og blaðafulltrúi Póst- og símamálastofnunar héldu því þá fram opinberlega að þar færi ég með rangt mál, niðurgreiðslurnar væru aðeins litill hluti af því sem ég teldi. Í greinargerðinni með frumvarpinu er staðfest að niðurgreiðslur með þessum gjaldflokki nemi um 400 milljónum á hverju ári. Hér er um verulega fjárhæð að ræða, jafnvel fyrir ríkissjóð.

Í viðræðum við samgönguráðherra hefur komið fram að gjaldflokkur þessi væri aðallega hugsaður sem stuðningur við málfrelsið, að tryggja að skoðunum manna, fréttum og slíkum prentuðum gögnum yrði komið til manna á ódýran hátt, sama hvar á landinu þeir byggju. Reglugerðin um þennan gjaldflokk varð hins vegar mun rýmri og hefur auk þess verið misnotuð verulega, þ.e. aðeins litill hluti af þeim blöðum sem njóta þessara kjara eiga heima í þessum gjaldflokki í raun.

Samkvæmt frumvarpinu er aðeins einkaréttarhöfum skylt að dreifa blöðum og tímaritum á sérstökum afsláttarkjörum og aðeins einkaréttarhafar frá greitt fyrir það frá Póst- og fjarskiptastofnun. (sjá 14. gr. frumvarpsins um pósthjónustu) Þetta þýðir að Póstdreifing ehf. er, eins og áður, utan við þennan markað. Þarna er því í raun um það að ræða að blöð og tímarit sem samgönguráðherra telur rétt að styrkja eru innan einkaleyfis. Mörk einkaleyfisins og þar með atvinnufrelsi umbjóðanda míns að því leyti sem hann liggur að þessum mörkum, er því í höndum samgönguráðherra. Þetta er ekki aðeins vafasamt, samkeppnislega séð, heldur einnig vafasamt með hliðsjón af 75. gr. sjónarskrárinnar, sbr. nýlegan dóm Hæstaréttar um málefni Samherja og Aflamiðlunar.

Það er því tillaga mín að í 14. gr. frumvarpsins verði gerðar þær breytingar að í stað “einkaleyfishafa” komi “rekstrarleyfishafi” og í setningarhlutanum “..annist póstméðferð utanárítaðra dagblaða, vikublaða og tímarita á Íslandi...” falli niður orðið “tímarita”. Með slíku orðalagi verður náð til þeirra blaða sem málfrelssísjónarnið mæla með að fái dreifingu á lægri verðum. Þá yrði, með því að fela öllum rekstrarleyfishöfum verkefni á þessu sviði, tryggt að til staðar verði lágmarkssamkeppni er tryggi hagkvæma nýtingu fjármagns. Þá tel ég nauðsynlegt að heimild samgönguráðherra til að setja reglugerð um hvaða blöð falli nánar undir skilgreininguna dagblöð eða vikublöð verði felld út.

Eðlilegast væri þó auðvitað að dreifingarstyrkur þessi gengi beint til útgefandans sem síðan getur ákveðið dreifingarfyrrkomulagið á þann hátt sem hagkvæmast er.

Eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar:

Samkvæmt lögnum getur stofnunin, án dómsúrskurðar, farið í eftirlitsferðir um húsakynni leyfishafa. Ég minnst þess ekki vart að hafa séð svona ákvæði í lögum, nema í tengslum við rannsókn sakamáls, þar sem hætta er á að bið eftir úrskurði spilli fyrir rannsókn málsins eða leit fari fram í húsum þar sem „lausungarlýður og brotamenn venja komur sínar” svo vitnað sé í orðalag laganna. Heimildin í frumvarpinu yrði að mínu mati ekki nýtanleg nema hægt væri telja að aðgerðin væri nauðsynleg í “lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.” svo vitnað sé til 2. mgr. 8. gr. mannréttindasamnings Evrópu..

Ákvörðun Samkeppnisráðs um fjárhagslegan aðskilnað:

Verði frumvarp þetta að lögum, að því varðar útvíkkun einkaleyfis og fyrrkomulag niðurgreiðslna, er í raun verið að grípa frammi fyrir hendur samkeppnisyrvalda og ógilda áðurnefndan úrskurð Samkeppnisráðs. Áhrif hans fólust í því að dreifing nafnapósts utan einkaleyfis, sérstaklega blaða og tímarita, varð samkeppnishæf á almennum póstmarkaði. Með frumvarpinu er allur sá markaður í raun færður undir einkaleyfið.

Álit sérfræðinga um árekstra við stjórnarskrá og EES-samninginn:

Hér að ofan hef ég lýst þeirri skoðun minni að frumvarpið sé ekki samrýmanlegt stjórnarskrá og EES-samningnum. Ég legg því eindregið til að nefndin leiti álits Lagastofnunar Háskóla Íslands um þau atriði áður en frumvarp til laga um pósthjónustu verði afgreitt.

Fylgiskjöl:

1. Ákvörðun Samkeppnisráðs um fjárhagslegan aðskilnað Póst- og símamálastofnunarinnar.
2. Álit Samkeppnisráðs á niðurgreiðslum á burðargjöldum blaða og tímarita.
3. Listi yfir fyrirtæki sem notið hafa kjara á grundvelli gjaldflokks
4. Umfjöllun CityMail um samanburð á kostnaði við póstdreifingu á borgarsvæðum og í dreifbýli.
5. Yfirlit um deilur Póstdreifingar ehf. og Sjónvarpshandbókarinnar ehf., (nú Þýrnirós ehf.) við samgönguráðherra og Póst- og símamálastofnun.

Hjörtur Bragi Sverrisson hdl.