

A2001-01 30.01.2001

Konkurranseloven § 3-10, Sandberg AS / Posten Norge BA, klage på forretningspraksis

Sammendrag:

Sandberg AS har fremsatt en rekke klager på Posten: Krysssubsidiering av tjenesten "Automatisk postnummeroppdatering" i 1999, prisdiskriminering ved salg av "Gateregister for bruk i produksjonssystemer", konkurransebegrensende tredjepartsavtaler, diskriminering av Sandberg med konkurransemessig begrunnelse, konkurransefortrinn ved å være "totalleverandør", misbruk av informasjon av konkurransemessig betydning for Sandberg. Sandberg har anmodet om at Konkurransetilsynet griper inn mot Posten med hjemmel i konkurranseloven § 3-10.

Konkurransetilsynet har ikke funnet grunnlag for å gripe inn mot de fem første klagen. Når det gjelder det siste punktet, mener tilsynet at det kan være mer generelle konkurransemessige problemer forbundet med informasjonsutveksling mellom enerettsvirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten i Posten. Tilsynet vil derfor ta kontakt med Posten angående informasjonssystemer internt i selskapet, for å finne en løsning som kan forhindre at informasjon av konkurransemessig betydning for et selskap tilfaller uvedkommende avdelinger i Posten.

Konkurransetilsynet viser til brev av 26. mai 2000 der Sandberg AS klager på Posten Norge BA (Postens) forretningspraksis. Likelydende brev er sendt Post- og teletilsynet. Sandberg hevder at Postens forretningspraksis strider mot konkurranselovens formål og at Posten overtrer vilkårene for sin konsesjon etter postloven.

Konkurransetilsynet har samordnet saksbehandlingen med Post- og teletilsynet. I brev av 28. september 2000 til Sandberg konkluderer Post- og teletilsynet med at Posten ikke har overtrådt vilkårene for konsesjonen etter postloven. Begrunnelsen for dette er blant annet at produktene som omtales i klagen faller utenfor de produktene som reguleres i konsesjonen.

Posten Norge BA - Posten DM

Posten Norge BA (Posten) er del av Konsernet Posten Norge. Konsernets virksomhet er delt inn i virksomhetsområdene kommunikasjon, logistikk og distribusjon. Staten er eneste eier i selskapet, og den øverste myndigheten utøves gjennom generalforsamlingen ved samferdselsministeren. Posten Norge-konsernet hadde i 1999 en omsetning på 13 130 mill. kroner.

Postens virksomhet er regulert gjennom postloven, postforskriften og konsesjon gitt Posten med hjemmel i postloven. Av konsesjonen går det frem at Posten har enerett til å formidle lukket adressert brevpost med vekt inntil 350 gram mot vederlag. Eneretten gjelder i Norge, fra utlandet til Norge og fra Norge til utlandet. Konsesjonen setter vilkår for hvordan eneretten skal utøves, blant annet vilkår for prisfastsettelse og for kvalitet. Adresserte sendinger med bøker, kataloger og blader er ikke omfattet av eneretten, selv om de sendes som lukket, adressert brevpost.

Posten plikter å sørge for en effektiv formidling i Norge av landsdekkende postsendinger (basistjenester) til rimelige priser og til god kvalitet. Basistjenestene omfatter brevpostsendinger inntil 2 kg (prioritert brevpost, ikke prioritert brevpost, massesendinger, rekomandert post, verdipost), aviser og blad i abonnement inntil 2 kg, lettgoods inntil 20 kg og post til og fra utlandet inntil 20 kg. Basistjenestene skal være tilgjengelige for befolkningen i hele landet gjennom et landsdekkende postnett, og alle skal sikres et godt og likeverdig tilbud av basistjenestene i alle deler av landet. Basistjenestene og grunnleggende banktjenester skal tilbys ved alle postkontorer og lignende. Det stilles også krav om tilgjengelighet, servicenivå, åpningstider, kvalitet, og lignende.

Selskapet Posten DM er organisert under virksomhetsområdet kommunikasjon. Posten DM driver virksomhet på området direkte markedsføring, spesielt distribusjon av adressert reklame. I 1999 omsatte Posten DM for 1 905 mill. kroner.

Orkla Media - Sandberg AS

Orkla Media er et av virksomhetsområdene i konsernet Orkla ASA. Orkla Media er Norges nest største medieselskap, med virksomheter i dagspresse, ukepresse og direkte markedsføring. I 1999 hadde Orkla Media totalt en omsetning på 3 332 mill. kroner.

Orkla Media er en stor aktør i Skandinavia på området direkte markedsføring, og eier virksomheter i Norge, Sverige og Danmark. Denne delen av virksomheten hadde i 1999 en omsetning på 591 mill. kroner. Orkla Media kjøpte Sandberg AS i 1996 fra Esselte Sandberg Direkte. Sandberg tilbyr produkter og tjenester innen alle områder av direkte markedsføring. I 1999 hadde Sandberg en omsetning på 122 mill. kroner. Årlig gjennomfører selskapet ca 5 000 oppdrag for ca 1 200 kunder.

Klagen

Både Sandberg og Posten DM tilbyr tjenester på området direkte markedsføring, såkalte "DM-tjenester". DM-tjenestene omfatter en rekke ulike tjenester forbundet med adresserte eller uadresserte masseutsendelser, for eksempel konvoluttering og plastpakking av direkte reklame, generell ferdiggjøring av massesendinger for omdeling, adresseregisterservice, oppfølging av respons, grafisk design og grafisk produksjon.

På en annen side står Sandberg i et kundeforhold til Posten DM. Sandberg kjøper omdelingstjenestene kundepost, adressert C-post og uadressert post fra Posten DM. Kundepost er verken omfattet av eneretts- eller basistjenestene, mens C-post er en enerettstjeneste når sendingen er under 350 g. Uadressert post og C-post over 350 g er omfattet av basistjenestene.

I sitt brev av 26. mai fremsetter Sandberg, representert ved sin advokat, en rekke klager på Posten:

- Krysssubsidiert av tjenesten "Automatisk postnummeroppdatering" i 1999
- Prisdiskriminering ved salg av "Gateregister for bruk i produksjonssystemer"
- Konkurransbegrensende tredjepartsavtaler

- Diskriminering av Sandberg med konkurransemessig begrunnelse
- Konkurransefortrinn ved å være "totalleverandør"
- Misbruk av informasjon av konkurransemessig betydning for Sandberg

Sandberg anmoder om at Konkurransetilsynet griper inn mot Posten med hjemmel i konkurranseloven § 3-10.

Konkurranseloven

Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, jf. § 1-1. Forbudene i loven retter seg mot samarbeid om og påvirkning av priser, avanser, rabatter, tilbud og markedsdeling, jf. konkurranseloven §§ 3-1-3-4. Med hjemmel i konkurranseloven § 3-10 kan Konkurransetilsynet gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom de har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. I det følgende vurderes hvert av punktene i listen over individuelt i forhold til konkurranseloven.

Automatisk postnummeroppdatering

Posten tilordner postnummer til adresser i Norge, og ingen andre selskap eller myndighetsorgan utfører tilsvarende tjeneste. Imidlertid faller postnummertildeling utenfor enerettsområdet definert i Postens konsesjon. Ordningen med postnummer er ikke regulert i postregelverket, men er Postens eget system for å løse oppgaver i forbindelse med sortering og utlevering av post som er pålagt selskapet gjennom konsesjonen.

Postnummersystemet ble lagt om i 1999, og dette førte til at adresseregistre f.eks. over kunder eller medlemmer måtte oppdateres med nye postnummer. Både Sandberg og Posten DM tilbød denne tjenesten. I følge Sandbergs klage tilbød Posten DM denne tjenesten "til 75 % under normal markedspris". Sandberg mener dette må bero på krysssubsidiering av den konkurranseutsatte virksomheten fra virksomhet på Postens enerettsområde. Med henvisning til produktregnskapet for 1999 avviser Posten i brev av 30. august 2000 at den aktuelle tjenesten ble subsidiert av virksomhet på enerettsområdet. Videre bemerker Posten at det er vanskelig å fastslå hva som er "normal markedspris".

Med krysssubsidiering menes at et produkt eller en tjeneste finansieres ved overskudd fra annen virksomhet. Konkurranseloven forbyr ikke krysssubsidiering mellom virksomhetsområder. Det må derfor vurderes i hvert enkelt tilfelle om krysssubsidiering forekommer og eventuelt om den negative effektivitetsmessige virkningen av slik subsidiering er alvorlig.

Det kan ikke utelukkes at prisforskjellen på tjenesten Sandberg nevner skyldes ulik kostnadsstruktur hos Sandberg og Posten. Konkurransetilsynet er derfor ikke overbevist om at dette er et eksempel på krysssubsidiering. Videre er det eventuelt tale om et engangstilfelle av krysssubsidiering som fant sted i 1999. Det forventes ikke at en omlegging med tilsvarende omfang vil finne sted i nær fremtid. Det er derfor tilsynets oppfatning at forholdet ikke har noen merkbar langsiktig virkning på konkurransen

mellom Sandberg og Posten DM.

Konkurransetilsynet legger til grunn at de effektivitetsmessige virkningene forholdet Sandberg klager på er ubetydelige. Det er derfor ikke grunnlag for å vurdere forholdet nærmere etter konkurranseloven § 3-10.

Gateregister for bruk i produksjonssystemer

Sandberg kjøper produktet "Gateregister for bruk i produksjonssystemer" fra Posten DM. Produktet inneholder opplysninger om alle gate- og veinavn med tilhørende postnummer og poststed. Sandberg betaler årlig kr 50 000,- ekskl. mva for registeret. Av kontrakten mellom Sandberg og Posten DM fremgår det at Sandberg mottar 4 oppdateringer årlig av registeret og at Sandberg har rett til å benytte registeret til å oppdatere sine kunders adresseregistre.

Sandberg klager på at Posten DM prisdiskriminerer mellom Sandberg og andre kunder ved salg av gateregisteret. Klagen begrunnes med at andre kunder betaler kr 40 000,- for den samme tjenesten. Etter Sandbergs oppfatning må den høyere prisen ha opphav i at Posten DM anser Sandberg som en konkurrent. Posten forklarer prisforskjellen med at de andre kundene Sandberg refererer til ikke har tilsvarende rettighet til å oppdatere sine kunders adresseregistre.

Konkurranseloven forbyr ikke prisdiskriminering mellom kunder. For at et inngrep mot prisdiskriminering etter konkurranseloven § 3-10 skal være berettiget, må forretningspraksisen begrense konkurransen slik at samfunnets ressurser utnyttes mindre effektivt. Generelt er ikke den samfunnsøkonomiske virkningen av prisdiskriminering entydig. Dette innebærer at vilkårene for inngrep ikke alltid er oppfylt selv om en selger prisdiskriminerer mellom sine kunder. I hver enkelt sak må man konkret vurdere de konkurransemessige og effektivitetsmessige virkningene av prisdiskriminering.

Konkurransetilsynet vil først bemerke at en årlig kostnadsforskjell på kr 10 000,- er liten relativt til Sandbergs årlige omsetning. Vi er derfor tvilende til at den merprisen Sandberg betaler kan svekke selskapet vesentlig i konkurransen med andre selskaper. Videre er rettig-heten til å benytte gateregisteret til oppdateringen av kunders adresseregistre inntektsbringende for Sandberg. Vi mener derfor at det er to ulike produkter Posten DM selger til ulik pris. Det ene produktet gir rett til bruk av gateregisteret til oppdatering av egne adresseregistre, det andre produktet gir i tillegg rett til å benytte gateregistret til inntektsbringende oppdatering av kunders adresseregistre. Etter det vi kjenner til eksisterer det også en slik prisforskjell når tilsvarende register kjøpes fra Norsk Eiendomsinformasjon og Statens Kartverk.

På denne bakgrunn finner ikke Konkurransetilsynet grunnlag for å vurdere forholdet nærmere etter konkurranseloven § 3-10.

Rabattbegrensning i tredjepartsavtaler

Sandberg klager på at Postens tredjepartsavtaler begrenser konkurransen mellom Posten DM og Sandberg. Årsaken til dette er at tredjepartsselskapenes muligheter til å gi såkalte "porto-rabatter" er begrenset og satt lavere enn den rabatten Posten kan fastsette. Av Post- og teletilsynets vedtak av 16. februar 2000 fremgår det at vilkårene i de omtalte tredjepartsavtalene anses i strid med Postens konsesjon punkt 8 annet ledd. Dette konsesjonsvilkåret fastsetter blant annet at basistjenestene skal tilbys til ikke-diskriminerende priser til alle kunder. Posten har derfor ikke mulighet til å skille prismessig mellom sendinger i postnettet avhengig av eierskap til forsendelsen. Vedtaket fra Post- og teletilsynet innebærer at verken Posten eller andre selskaper kan innrømme rabatt på de fastsatte portotakstene.

På bakgrunn av at ordningene med portorabatter er avvirket finner ikke Konkurransetilsynet grunn til å vurdere forholdet nærmere etter konkurranseloven.

Utsendelse av selvangivelser

Skattedirektoratet utlyste i 1997 et prosjekt der både Posten DM og Sandberg la inn anbud. Anbudet gjaldt utsendelse av selvangivelsene for en periode på 3 år. Skattedirektoratet stilte krav om at anbudsgiverne utarbeidet en plan for lagring og distribusjon i anbudet. Av klagen fremgår det at Sandberg tok kontakt med Posten Produksjon for å undersøke et mulig samarbeid om lagring og distribusjon av selvangivelser. Posten Produksjon avviste et slikt samarbeid, og Sandberg hevder at dette må bero på at Sandberg driver virksomhet i konkurranse med Posten DM.

Etter det Konkurransetilsynet kjenner til fikk Sandberg oppdraget for Skattedirektoratet til tross for avslaget om samarbeid. Dette må innebære at antall anbudsgivere ikke ble redusert som følge av avslaget, at Sandbergs anbud fortsatt var konkurransedyktig og at andre aktører kan tilby de samme tjenestene som Posten Produksjon. Det er derfor vår oppfatning at Postens atferd ikke kan ha begrenset konkurransen mellom Sandberg og Posten DM i det aktuelle tilfellet. På denne bakgrunn finner vi ikke grunnlag for å vurdere forholdet nærmere etter konkurranseloven § 3-10.

Konkurransefortrinn som "totaltilbyder"

Sandberg påpeker at Posten DM gjennom sitt samarbeid med andre virksomhetsområder i Posten kan tilby sine kunder alle tjenester med tilknytning til direkte markedsføring. Konkurrentene må imidlertid kjøpe visse enerettstjenester fra Posten DM. Dette gir Posten DM et konkurransefortrinn i forhold til andre selskaper som tilbyr tilsvarende DM-tjenester.

Postregelverket skal sikre gode og rimelige posttjenester for alle i Norge. Foreløpig ivaretas dette dels gjennom konsesjonen til Posten som gir selskapet enerett og pålegger selskapet leveringsplikt. På sikt er det aktuelt å fortsette dereguleringen av postsektoren i Norge, for eksempel ved å legge visse postale tjenester ut på anbud. Konkurransetilsynet arbeider for slik deregulering på et generelt grunnlag. Vi kan forstå at Sandberg mener Postens stilling som totalleverandør kan gi selskapet et konkurransefortrinn i forhold til andre selskaper. På nåværende tidspunkt finner vi imidlertid ikke grunnlag for å vurdere forholdet etter konkurranseloven § 3-10.

Informasjon av konkurransemessig betydning

Sandberg klager på at Posten DM får kjennskap til informasjon av konkurransemessig betydning for Sandberg, for eksempel selskapets kunder, oppdragstyper, tidspunkt for innlevering, sendingstyper og opplag. Informasjonen har i henhold til Sandberg kommet Posten DM i hende gjennom Postens virksomhet på enerettsområdet. Posten DMs innsyn i informasjon av konkurransemessig betydning har i henhold til Sandberg medført at selskapet har mistet kunder til Posten DM, for eksempel De norske Bokklubbene, Ellos og Hennes & Mauritz Rowells.

Posten avviser at Posten DM benytter seg av informasjon om konkurrenter i sin virksomhet. Videre skriver Posten at dersom Sandberg mister kunder må dette ha en annen forklaring. Imidlertid opplyser Posten at selskapets organisasjon ikke hindrer at de ulike virksomhetsområdene kan få opplysninger fra hverandre.

Konkurransetilsynet er usikker på hvorvidt den informasjonen Sandberg nevner er av konkurransemessig betydning for selskapet. Sandberg har heller ikke dokumentert at de nevnte kundeforholdene er blitt avsluttet som følge av Postens kjennskap til denne informasjonen.

Imidlertid mener vi at det kan være mer generelle konkurransemessige problemer forbundet med informasjonsutveksling mellom enerettsvirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten i Posten. Dersom Postens konkurranseutsatte virksomhet mottar informasjon om sine konkurrenter som kan utnyttes strategisk av Posten, gir dette Posten et informasjonsfortrinn som kan ha negative virkninger på konkurransen i markedene for postale tjenester. Vi vil derfor ta kontakt med Posten angående informasjonssystemer internt i selskapet, og for å finne en løsning som kan forhindre at informasjon av konkurransemessig betydning for et selskap tilfaller uvedkommende avdelinger i Posten.

[til toppen](#)