



Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 04/1010-
JIE

Vår ref.: 2004/437
MA2-M4 KRLO 527

Saksbeh.:

Dato: 21. juli 2004

■ Høring - forslag om avvikling av Postens enerett fra 1. januar 2007

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet 4. mai 2005 om forslag om avvikling av Postens enerett fra 1. januar 2007. Forslaget bygger blant annet på en rapport fra mars 2004 fra en interdepartemental arbeidsgruppe, om konkurranse på postmarkedet. For Samferdselsdepartementet har også konsulentselskapet London Economics foretatt en ekstern utredning om forsert liberalisering av postmarkedet.

Konkurransetilsynets merknader følger nedenfor.

1 Liberaliseringstakt

EU har som mål å gjennomføre full liberalisering av et indre marked for posttjenester, og utreder muligheten for full avvikling av enerettsområdene i postmarkedene fra 1. januar 2009.¹ Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å følge utviklingen i EU. Det er ikke sikkert at det oppnås konsensus i EU om dette målet fra 1. januar 2009, men flere land har en forsert plan for oppheving av enerettsområdet. En oppheving av eneretten i Norge fra og med 2007 innebærer en forsert liberaliseringstakt.

Konkurransetilsynet deler arbeidsgruppens syn om at en videre liberalisering ikke bør være marginal. Tilsynet mener at gevinster av en ytterligere liberalisering i det vesentlige kan realiseres når Postens enerettsområde oppheves helt. Fra 1. januar 2006 er vekt- og prisgrensen for enerettsområdet 50 gram og to og en halv ganger grunntaksten. En eventuell reduksjon av enerettsområdet fra 50 til 20 gram fra 1. januar 2006 vil antakelig ikke gi tilstrekkelige gevinster til å anbefales, dersom det likevel blir full avvikling fra 1. januar 2007.

Konkurransetilsynet støtter som følge av ovennevnte forslaget om full avvikling av Postens enerett fra 1. januar 2007. Tiden frem til avvikling bør brukes til å utforme lover og forskrifter som gir størst mulig samfunnsøkonomiske gevinster.

¹ Se arbeidsgruppens rapport s. 28

Selv om Posten mister hele enerettsområdet, vil ikke det nødvendigvis føre til konkurranse. For å sikre samfunnsøkonomiske gevinster må myndighetene avklare på hvilke områder man regner med at Posten kan komme til å beholde monopol etter en liberalisering. Her må man vurdere hvilke virkemidler som skal benyttes for å fremme konkurranse.

2 Leveringspliktige tjenester

Konkurransetilsynet mener at det er riktig å stille aktørene fritt i prissettingen, slik at prisene avspeiler de underliggende kostnadene. På den måten kan ressursene utnyttes på den mest effektive måten. Samtidig gjør politiske mål det nødvendig å sikre at enkelte tjenester blir levert til priser som ligger under kostnadene.

2.1 Geografisk enhetsporto

Arbeidsgruppen skriver at for å oppnå en samfunnsøkonomisk effektiv løsning, er det ”nødvendig å stille aktørene friere når det gjelder prissetting”.² Likevel bør det ”vurderes innført virkemidler for å forhindre store regionale forskjeller”. Det går i høringsbrevet fram at både arbeidsgruppen og departementet ønsker geografisk enhetsporto videreført.

Geografisk enhetsporto vil i praksis føre til maksimalpriser i ulønnsomme markeder og minimumspriser i lønnsomme markeder. Enhetsporto kan redusere en eller flere aktørers insentiv til å konkurrere i de markedene som normalt ville være egnet for konkurranse. Nye aktører bør ha full adgang til å bruke pris som virkemiddel i de mest lønnsomme delene av markedene, og Posten bør ha full adgang til å svare på konkurransen.

Kravet om geografisk enhetsporto kan dessuten åpne for fløteskumming.³ Fløteskumming innebærer at nye aktører bare etablerer seg i markeder der kostnadene er lavere enn enhetsporto. Enhetsporto fører til at Posten ikke har mulighet til å møte konkurransen med pris. Profitten fra de markedene vil reduseres, og grunnlaget for å subsidiere tilbud fra ulønnsomme markeder vil reduseres. For å unngå fløteskumming vil det være nødvendig å finne ordninger som hindrer etablering i lønnsomme markeder. Således kan kravet om geografisk enhetsporto medføre krav om begrenset konkurranse.

Da geografisk enhetsporto kan føre til at det ikke blir konkurranse i de lønnsomme delene av markedet, vil det bli mindre press på kostnadseffektivitet hos aktørene, og rommet for portoreduksjoner begrenses. Konkurransetilsynet antar at dersom prisene i lønnsomme deler av markedet faller, vil prisene i de andre delene av markedet også synke. Årsakene er både at det kan være vanskelig å opprettholde store prisforskjeller, og at aktørene blir mer kostnadseffektive. En geografisk enhetsporto vil dermed kunne føre til at prisen i de ulønnsomme delene av markedene blir høyere enn om geografisk prisdifferensiering tillates.

Etter Konkurransetilsynets syn bør kravet til geografisk enhetsporto ikke videreføres, på grunn av at det hemmer konkurransen i sentrale markeder. Rimelige priser på posttjenester i ulønnsomme geografiske områder bør følgesikres ved hjelp av andre virkemidler.

2.2 Virkemidler for å hindre geografiske ulikheter

For å forhindre for store regionale prisforskjeller, bør en vurdere en kombinasjon av statlig kjøp av ulønnsomme tjenester og maksimalpris. Det er viktig å utforme et system som sikrer at både lønnsomme og ulønnsomme posttjenester blir produsert mest mulig effektivt og tilbudt til så lave priser som mulig.

² Se arbeidsgruppens rapport s. 69

³ Se arbeidsgruppens rapport s. 55

2.2.1 Maksimalpris

Det kan være nødvendig å legge begrensninger på aktører med monopol eller dominerende stilling, slik at de ikke tar priser som er for høye i forhold til kostnadene. I markeder der det etter en liberalisering ikke blir virksom konkurranse, er det en mulighet for at aktøren tar ut høy profitt, til ulempe for forbrukerne. Konkurransetilsynet mener på denne bakgrunn at myndighetene bør vurdere å føre tilsyn med prisene og kostnadene, og eventuelt sette maksimalpris på tjenestene i markeder der det ikke blir virksom konkurranse. En slik maksimalprisordning vil også kunne hindre store regionale forskjeller.

2.2.2 Finansiering av leveringspliktige tjenester

Rene markedsmekanismer kan gjøre at områder som ligger sentralt i et nettverk må betale en mindre andel av kostnadene enn det de påfører systemet. Årsaken er at de opererer som gratispassasjerer på tjenester etterspurt av områdene rundt. I markeder for posttjenester er det antakelig nettverkseksternaliteter som gjør det riktig å allokere ressurser gjennom subsidiering av tjenestetilbudet i avsidesliggende markeder.

Staten vil ha ansvar for å organisere finansieringen av leveringspliktige tjenester, og det er viktig at dette skjer på en effektiv og konkurransenøytral måte.

Et USO-fond⁴ er et fond som skal sikre leveringspliktige tjenester i alle geografiske områder, og det finansieres av tilbyderne. I praksis vil det innebære at markedsmessig lønnsomme geografiske områder må subsidiere ulønnsomme geografiske områder. Et problem med USO-fond er at det kan hindre konkurranse i lønnsomme markeder, og derigjennom føre til et effektivitetstap. Erfaringene med USO-fond fra Finland viser at det kan hindre nyetableringer i postmarkedet.

I følge arbeidsgruppen har USO-fond som formål å unngå de uheldige virkningene av fløteskumming.⁵ Fløteskumming er et resultat av geografisk enhetsporto. USO-fond, slik det skisseres i arbeidsgruppens rapport på s. 65-66, innebærer krav om geografisk enhetsporto.

Dersom målet med et USO-fond kun er å finansiere levering i ulønnsomme markeder, kan finansieringen komme fra avgifter i postsektoren. Disse avgiftene bør ikke vri eller hindre konkurransen. Det er nødvendig å velge den finansieringsformen som gir minst mulig samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Finansiering via det generelle skattesystemet innebærer et samfunnsøkonomisk tap som er satt til 20 øre per krone.⁶ Således kan det lønne seg å la tilbyderne av posttjenester finansiere et USO-fond, dersom det gir et mindre samfunnsøkonomisk tap.

Hvor man henter midlene til statlig kjøp fra, betyr ikke nødvendigvis noe for hvordan man skal organisere leveringen av tjenester i de ulønnsomme markedene. Myndighetene må uansett sikre at den mest effektive aktøren får oppdraget til lavest mulig pris, samt at tildelingsprosessen er konsistent, etterrettelig og konkurransenøytral.

På sikt bør dette løses ved anbud. Men som arbeidsgruppen påpeker på s. 66-67, kan anbud i postsektoren være vanskelige å gjennomføre i praksis. Alternativet er at myndighetene forhandler med én eller flere aktører om levering av disse tjenestene.

⁴ USO står for universal service obligation

⁵ Se arbeidsgruppens rapport s. 65

⁶ Se NOU 1997:27 og NOU 1998:16

3 Virkemidler for å fremme konkurranse

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at gevinstene ved opphevingen av enerettsområdet er avhengig av hvilke øvrige virkemidler som benyttes for å fremme konkurransen. En avvikling av eneretten uten påfølgende virksom konkurranse vil antakelig ikke ha de ønskede effekter.

Som arbeidsgruppen påpeker på s. 71 i sin rapport, vil ikke en oppheving av Postens enerett nødvendigvis sikre konkurranse. Ulike forhold i markedet kan hindre etablering, og på den måten sikre Posten fortsatt monopol i visse produktgrupper og geografiske områder. Regulatoriske og strukturelle virkemidler kan derfor tas i bruk for å sikre størst mulig gevinst gjennom virksom konkurranse.

3.1 Regulatoriske virkemidler

Myndighetene kan benytte regulatoriske virkemidler for å fremme konkurranse, for eksempel ved hjelp av lover, forskrifter og konsesjonsvilkår. Siden Posten er en stor, etablert aktør, kan det gis spesifiserte rettigheter til mindre aktører som etablerer seg i markedet. På den måten blir etablering enklere, og muligheten for virksom konkurranse øker.

I OECD-rapporten *Promoting Competition in Postal Services*⁷ drøftes det hvorvidt produksjon av posttjenester er naturlig monopol.⁸ Dersom kostnadsstrukturen i produksjonen gjør at det lønner seg å samle produksjonen hos én produsent, er det snakk om et naturlig monopol. OECD kommer frem til at utlevering av post til små og mellomstore sluttbrukere sannsynligvis har karakter av naturlig monopol. De andre delene av postproduksjon har ikke det.

Naturlig monopol i utleveringsnettet oppstår som følge av stor- eller samdriftsfordeler. Det avhenger av volumet av post. Postvolumet vil påvirke tettheten av mottakere i utleveringsområdet og antallet postsendinger per mottaker. Der postvolumet er svært lavt, vil tettheten av postmottakere i utleveringsområdet være lav, og stordriftsfordelende små. Ved å legge til flere mottakere vil transportkostnadene øke. Når postvolumet imidlertid øker til det nivået der praktisk talt alle mottakere passerer i løpet av en ombæringsrute, vil kostnaden ved å legge til flere mottakere være lav. Når en mottaker først er nådd, vil dessuten kostnaden ved å levere en ekstra postsending være lav. Dette innebærer at dersom postvolumet øker, vil ikke kostnadene knyttet til utleveringsnettet øke like mye.

For kunder som mottar store mengder post, vil kapasiteten på en postsekk eller en postbil etter hvert begrense stor- eller samdriftsfordelene. For levering til store postmottakere er det derfor ikke naturlig monopol.

Dersom Posten kontrollerer et naturlig monopol vil det være lønnsomt for samfunnet å sikre andre aktører rimelige tilgangsvilkår til monopol-tjenestene ved hjelp av regulatoriske virkemidler. Slik kan det legges til rette for virksom konkurranse i de andre delene av produksjonen av posttjenester.

3.1.1 Tilgang til Postens utleveringsnett

Konkurransetilsynet stiller seg spørrende til at arbeidsgruppen har utredet virkninger av å avvike eneretten uten å vurdere spørsmålet om tilgang til Postens nett (hver gang Postens nett nevnes heretter, menes det den delen av Postens utleveringsnett som er karakterisert av naturlig monopol). Tilsynet mener at gevinstene ved en liberalisering av postmarkedet avhenger av på hvilken måte andre aktører gis tilgang til Postens nett.

⁷ DAFFE/CLP(99)22

⁸ DAFFE/CLP(99)22, s. 38-42

London Economics skriver på s. 110 i sin rapport at for å unngå at liberalisering fører til at markedsinntrengere kun erobrer veldig små andeler av markedet, som i Sverige og New Zealand, kan det være nødvendig å sikre at tredjeparter enkelt får tilgang til postnettet.

Konkurranseloven § 11 inneholder et generelt forbud mot misbruk av dominerende stilling. Selv om den siste delen av postmonopolet oppheves, tilsier erfaringene fra andre land at Posten vil fortsette å være en dominerende aktør på sendinger under 50 gram. Postens dominans styrkes av at de er en stor aktør også i andre deler av postmarkedet.

Postens konkurrenter vil i stor grad være avhengig av å kjøpe tjenester fra Posten, for eksempel innenfor ombæring, for å kunne produsere sine tjenester. Det kan være misbruk av den dominerende stillingen å nekte tilgang. Som nevnt i rapportens kapittel 12.2.1 kan postnettet ses på som en "essential facility". I praksis fra EF-domstolen er det stilt strenge krav, og det er pekt på at man ved å tvinge en aktør til å gi tilgang gjør et sterkt innhugg i denne aktørens rettigheter og at man reduserer insentivene til å investere i infrastruktur. I Whish, Competition Law, 5. utg., s. 670, pekes det imidlertid på at disse momentene står svakere der infrastrukturen er bygget opp gjennom et statlig monopol eller ved hjelp av statsstøtte. Dette kombinert med Postens sterke dominans kan tale for at det skal mindre til for å konstatere misbruk av dominerende stilling etter konkurranseloven § 11 for Posten enn for firmaer med lavere markedsandel og som har bygget seg opp uten støtte.

London Economics skriver på s. 110-111 at det er viktig med enkle regler for tilgang til nett, slik at betingelsene for tilgangsretten i hvert enkelt tilfelle ikke blir gjenstand for lang juridisk prosedyre. Reduksjon av usikkerhet omkring rammebetingelser vil forbedre konkurranseforholdene i markedet.

Andre tilbydere kan få likeverdige og ikke-diskriminerende tilgang til Postens nett på to måter – enten ved at en tilsynsmyndighet bestemmer kontraktsvilkår, eller ved at vilkårene forhandles mellom aktørene. Det finnes lite relevant internasjonal erfaring på området, og forskning har ikke gitt entydige anbefalinger av hva som er mest hensiktsmessig.⁹

Konkurransetilsynets oppfatning er at sektorspesifikk regulering bør vurderes i postsektoren, for å sikre alle aktørene likeverdig tilgang til Postens nett. En slik regulering vil gå lengre enn den gjeldende konkurranseretten og øke forutberegneligheten omkring rettighetene til nye aktører. Når postmarkedet blir mer modent, vil det være naturlig å bygge ned en sektorspesifikk regulering.

3.1.2 Annen postal infrastruktur

Konkurransetilsynets mener at tilgangen til annen postal infrastruktur enn utleveringsnett bør sikres tredjeparter på en enkel måte.¹⁰ Antakelig er det hensiktsmessig at Post- og teletilsynet administrerer postnummersystemet, sentralt adresseregister og lignende.

Det er viktig at alle postoperatørene får likeverdig tilgang til utleveringspostkasser og postbokser. Likeverdig tilgang vil si at aktørene får tilgang til tjenestene på like vilkår, for eksempel til kostnadsorientert pris. Konkurransetilsynet slutter seg derfor til arbeidsgruppens konklusjon om at det bør vurderes om tilgangen til systemnøkler og postkasser skal reguleres nærmere i postloven.

⁹ Se arbeidsgruppens rapport s. 43 og London Economics s. 24ff

¹⁰ Se arbeidsgruppens rapport s. 72-73

3.2 Strukturelle virkemidler

Strukturelle virkemidler vil si å endre selskapsstrukturen til Posten, for eksempel ved å skille ut deler av selskapet.

I OECD-rapporten drøftes det hvordan regulatoriske og strukturelle virkemidler kan sikre tredjeparter tilgang til utleveringsnett.¹¹ Den følgende drøftingen omkring separasjon av Posten bygger for en stor del på denne OECD-rapporten. Etter Konkurransetilsynets syn bør en vurdere strukturelle virkemidler nøye. Tilsynet vil bemerke at dette temaet har fått svært liten plass i rapporten til den interdepartementale arbeidsgruppe.¹²

3.2.1 Separasjon av Posten

Et regnskapsmessig skille mellom Posten og Postens nett vil trolig ikke være et tilstrekkelig skille for å sikre ikke-diskriminerende tilgang. Så lenge selskapene er innenfor samme beslutningssfare, vil de ha motiver til å opptre samordnet. Konkurransetilsynet mener videre at føring av et produktregnskap ikke er tilstrekkelig for å avdekke hvilke reelle kostnader som er knyttet til de aktuelle tjenestene. Selv om et slikt regnskap kan vise riktige kostnader, finnes det mange muligheter for å over- eller underdrive kostnadene.

Konkurransetilsynet mener at en bør vurdere om det er tilrådelig å skille nettvirksomheten til Posten ut i et selvstendig selskap for å sikre tilgang til Postens nett. Det nye nettselskapet vil da ha insentiv til å gi alle aktørene ikke-diskriminerende tilgang til infrastruktur som uansett ikke vil bli utsatt for konkurranse.

To problemer oppstår ved å skille ut Postens nett i et eget selskap. Det første er å trekke en linje mellom de tjenestene som er karakterisert ved naturlig monopol og de som ikke er det. Regulert tilgang bør i utgangspunktet bare gis til tjenester der nye operatører aldri vil være i stand til å oppnå profitt pga. høye faste kostnader. Å identifisere disse områdene vil imidlertid være vanskelig enten man velger regulatoriske eller strukturelle virkemidler for tilgangsregulering. Det andre problemet ved separasjon er potensielt tap av samdriftsfordeler mellom de ulike virksomhetene i Posten.

I tråd med diskusjonen over anbefaler Konkurransetilsynet en utredning som ser på muligheten for strukturell separasjon av Posten.

3.2.2 Konkurransetilsynets postprosjekt

Dersom en skulle komme til at det ikke er hensiktsmessig å skille Postens nett ut i et eget selskap, mener Konkurransetilsynet at en må vurdere om det er hensiktsmessig at Posten er involvert i de konkurranseutsatte virksomhetene selskapet er i dag. Bakgrunnen er at det å ha monopol eller svært sterk markedsrett i et marked, samtidig som man opererer i konkurranseutsatte markeder, kan ha uheldige virkninger på konkurransen

På side 24 i arbeidsgruppens rapport står det: "Konkurransetilsynet har [...] uttrykt et behov for nærmere utredning av mulig konkurranseskadelig krysssubsidiering innenfor Postens virksomhet for å vurdere eventuelle virkemidler i denne sammenheng." Konkurransetilsynet vil informere om at det er satt i gang et prosjekt om konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet, som ledes av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I dette prosjektet utredes Postens virksomhet nærmere. Formålet er å studere virkningene på de konkurranseutsatte områdene av at Posten har et omfattende enerettsområde.

¹¹ DAFPE/CLP(99)22, s. 45-49

¹² Se arbeidsgruppens rapport s. 74-75



Prosjektet vil være ferdig ved utgangen av året, og resultatene av prosjektet vil bidra til anbefalinger omkring organiseringen av Postens virksomheter, med sikte på å få best mulig konkurransemessige effekter.