

Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2009/230  
MAB EVTU 527

Dato: 07.04.2009

## Høring - Rapport om konsekvenser av full liberalisering av postmarkedet

### 1 Innledning

Konkurransetilsynet viser til brev fra Samferdselsdepartementet 5. mars 2009. Samfunns og Næringslivsforskning AS (SNF) har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet utredet konsekvenser av en eventuell liberalisering av det norske postmarkedet, *Effekter ved en liberalisering av det norske postmarkedet* (SNF-rapport nr. 3/09).<sup>1</sup>

Den ovennevnte rapporten belyser konsekvensene ved en liberalisering av markedet for Posttjenester og vil tjene som et viktig grunnlag for å ta beslutningen om hvorvidt Posten Norge AS (Posten) sin enerett skal oppheves. I denne sammenheng beskrives flere problemstillinger knyttet til et eventuelt opphør av Postens enerett, herunder regulatoriske utfordringer og virkemidler for virksom konkurranse.

Det foreligger i dag en sektorspesifikk regulering av posttjenester. Tilsynet har i det følgende vurdert om denne reguleringen bør endres for å fremme konkurranse i postmarkedet dersom Postens enerett oppheves. Innledningsvis blir det gitt en kort beskrivelse av gjeldende sektorspesifikk regulering. Deretter blir finansieringen av de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene kort diskutert. Videre blir det gitt innspill knyttet til om geografisk enhetsporto bør opprettholdes ved en eventuell liberalisering av postmarkedet. Til slutt vil nødvendigheten av prisregulering og tilgangsregulering i postmarkedet etter at eneretten eventuelt er opphevet bli drøftet.

### 2 Gjeldende regulering av leveringspliktige posttjenester

Direktiv 97/67/EC artikkel 12 stiller krav om like og ikke-diskriminerende vilkår for leveringspliktige posttjenester. Det følger også et krav om kostnadsorientering og et forbud mot kryssubsidiering av samme bestemmelse. Hvor langt de ovennevnte pliktene strekker seg avhenger av en tolkning av begrepet universelle tjenester. Det følger av ordlyden i artikkel 12 at massesendinger omfattes av reguleringen. De ovennevnte bestemmelsene er i hovedsak inkorporert i norsk rett gjennom Postens konsesjon, som beskrevet nedenfor.

Postlovens § 5 og første punkt i konsesjonens punkt 3.5 annet ledd stiller krav om enhetsporto for sendinger som omfattes av Postens enerett. Det følger av samme bestemmelse i konsesjonen og postforskriften § 1 at Samferdselsdepartementet skal godkjenne Postens portotakster for prioriterte brev (A-post) innenlands innenfor Postens enerettsområde, herunder massesendinger. For øvrige leveringspliktige tjenester utenfor enerettsområdet er det med hjemmel i konsesjonens kapittel 5 fastsatt en maksimalprisordning. Denne maksimalprisordningen omfatter imidlertid ikke massesendinger.

<sup>1</sup> Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing---liberalisering-av-postmarkedet/hoeringsnotat.html?id=547972>

I henhold til konsesjonens pkt 3.5 første ledd jf. 3.1, skal Posten tilby formidling av leveringspliktige tjenester til kostnadsbaserte priser og på objektive, oversiktlige og ikke-diskriminerende vilkår. Dette kravet sikrer at Postens konkurrenter (utenfor enerettsområdet) kan kjøpe tjenester på samme tilgangspunkter som andre slutt kunder. Videre innebærer bestemmelsen et krav om at Posten ikke kan diskriminere mellom egen og andres nedstrømsvirksomhet. Det ovennevnte kravet om ikke-diskriminering må ses i sammenheng med øvrig ex-ante regulering på postområdet, herunder kravet om at Posten skal informere om leveringsvilkår for de leveringspliktige tjenestene i konsesjonens punkt 3.5 og 3.6.

### **3 Finansiering av bedriftsøkonomiske ulønnsomme tjenester**

Det anbefales i SNF-rapport nr. 3/09 at statlige kjøp gjennomføres som en overføring til Posten tilsvarende de beregnede merkostnader knyttet til USO-forpliktelsene. Konkurransetilsynet anser at dette er en hensiktsmessig form for finansiering av de ovennevnte forpliktelsene sett i lyst av at en slik ordning gir en transparent beslutningssituasjon med hensyn til utformingen av pålagte krav og de kostnader som dette medfører samt stor grad av forutsigbarhet for Posten. De synspunktene som det er gitt uttrykk for nedenfor er gitt under forutsetning av at den ovennevnte ordningen gjennomføres.

### **4 Nærmere om geografisk enhetsporto**

Aktivitetene i postnettet kan deles inn i fem ulike kategorier. Innsamling, sortering ut, transport, sortering inn og ombæring og utlevering.<sup>2</sup> Det er grunn til å anta at det er samdrifts- og stordriftsfordeler både ved sortering og utlevering.

Mesteparten av posten sorteres nå maskinelt. Det er store faste kostnader knyttet til bruk av sorteringsmaskiner. Stordriftsfordeler gjør det derfor vanskelig å konkurrere med Posten i markedet for enkeltsendinger som krever sortering. Massesendinger derimot kan ofte leveres forsortert til postoperatør fra kundene som ofte er større organisasjoner eller selskap som leverer print- og konvolutteringstjenester. Dermed vil Posten ha færre konkurransefortrinn i markedet for massesendinger enn i markedet for enkeltsendinger. Derfor kan man vente at det vil være utfordrere til Posten i markedet for massesendinger.

Det eksisterer samdriftsfordeler knyttet til utdeling av post. For eksempel vil post kunne deles ut sammen med reklame, aviser etc. Videre er det som beskrevet i SNF-rapport nr. 3/09, stordriftsfordeler ved utdeling av post.<sup>3</sup> Det er i hovedsak tre kostnadsdrivere ved utdeling av post; rutetid, aksesstid og puttetid. Rutetid er den tid det tar for budet å bevege seg gjennom ruten uten stopp. Aksesstid er den tid som blir brukt til å gå til hver enkelt adressat som skal ha post. Puttetid er tid brukt til håndtering av posten. Både puttetid og aksesstid varierer i liten grad med volum. Store deler av kostnadene knyttet til utdeling av post er dermed faste i forhold til volum. Det er derfor grunn til å anta at det eksisterer stordriftsfordeler knyttet til utdeling av post. Siden volumene er mindre i distriktene vil puttetiden utgjøre en større andel av kostnadene ved levering i sentrale strøk enn i distriktene. Følgelig vil man i større grad forvente å se at stordrifts- og samdriftsfordelene er lavere i tettbygde strøk enn i strøk med en lavere befolkningstetthet. Det relativt store innslaget av stordrifts- og samdriftsfordeler kan derfor tilsi at det er naturlige monopol for distribusjon av post i mindre befolkede områder av landet.

Det kan tenkes at regionale postoperatører vil ha enkelte konkurransefortrinn i forhold til Posten. For eksempel er Posten pålagt å distribuere post seks dager i uken iht. konsesjonens punkt 3.8.2. Kundene som sender massesendinger vil ofte ikke ha høy betalingsvillighet for at sendingene kommer fort fram så lenge de kan forutsi når sendingene kommer frem. Det er derfor mulig for distributører av denne typen sendinger å tilby distribusjon av massesendinger med en lavere frekvens enn Posten, og dermed redusere sine kostnader.

<sup>2</sup> Se side 9 i ECONs rapport 33/01 *Posten i en ny tid*, [http://www.npt.no/iKnowBase/Content/109367/Posten%20i%20en%20ny%20tid%20\(2001\).pdf](http://www.npt.no/iKnowBase/Content/109367/Posten%20i%20en%20ny%20tid%20(2001).pdf) og Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe *Konkurranse på postmarkedet* mars 2004, side 40, <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/sd/prm/2004/0044/ddd/pdfv/208732-post.pdf>

<sup>3</sup> Se kapittel 2.2 i SNF-rapport nr. 3/09

På bakgrunn av det ovennevnte er det grunn til å anta at det blir infrastrukturkonkurranse i markedet for massesendinger i sentrale strøk etter at Postens enerett er fjernet. Det er imidlertid grunn til å anta at Posten vil opprettholde sin monopolstilling for sendinger (både for massesendinger og enkeltsendinger) innenfor dagens enerettsområde i mindre befolkede strøk. Stordriftsfordeler i sorteringsleddet gjør at Posten sannsynligvis vil opprettholde *de facto* monopol for enkeltsendinger i sentrale strøk.

Som beskrevet i SNF-rapport nr. 3/2009 vil dermed en liberalisering av postsektoren kunne gi et større press i retning av mer kostnadsbaserte priser for massesendinger i de områder hvor Posten er utsatt for konkurranse. Dersom geografisk enhetsporto opprettholdes kan dette redusere en eller flere aktørers insentiv til å konkurrere i de markedene som normalt ville være egnet for konkurranse. For eksempel vil enhetsporto på massesendinger kunne begrense Postens frihet til å sette kostnadsbaserte priser i områder hvor det er lave kostnader knyttet til distribusjon, og dermed virke begrensende på konkurransen. I SNF-rapport nr. 3/09 blir det foreslått en løsning hvor man fjerner kravet om enhetsporto for massesendinger, samtidig som en opprettholder kravet om enhetsporto for enkeltsendinger. Tilsynet anser at nye aktører bør ha full adgang til å bruke pris som virkemiddel samt at Posten bør ha mulighet til å svare på konkurransen, og støtter derfor en opphevelse av kravet om enhetsporto for massesendinger.

## **5 Prisregulering av leveringspliktige tjenester**

Selv om Postens enerettsområde blir fullstendig avvirket, er det grunn til å tro at monopolstillingen langt på vei vil bestå. Posten har i dag en *de facto* monopolstilling som går adskillig lenger enn eneretten, både innenfor pakke- og brevpost.<sup>4</sup> Erfaringene fra blant annet Sverige – der postområdet har vært mer eller mindre fullstendig deregulert i en årrekke – tyder på at det tar lang tid før det etableres effektiv konkurranse, og at konkurransen (som beskrevet ovenfor) begrenses til de største byene. Etter liberaliseringen av postmarkedet i Sverige ble prisene på massesendinger vesentlig redusert. På enkeltsendinger opplevde man imidlertid at det var en prisvekst. Det ble derfor innført en pristaksregulering på denne typen sendinger (det er imidlertid verdt å merke seg i denne sammenheng at prisen på enkeltsendinger i Sverige er vesentlig lavere enn i Norge<sup>5</sup>). Det kan tenkes at man vil få en tilsvarende situasjon i Norge dersom Postens enerett oppheves. Dette innebærer at Posten også i fremtiden vil ha en monopolstilling på blant annet enkeltsendinger, som kan utnyttes til å sette priser som overstiger de relevante kostnader.

I rapporten *På like vilkår*<sup>6</sup> ble det blant annet pekt på at Posten kan utnytte sin monopolstilling til å krysssubsidiere konkurranseutsatte tjenester, herunder massesendinger og print- og konvolutteringstjenester. En opphevelse av geografisk enhetsporto og fravær av prisregulering for massesendinger vil kunne gi Posten mulighet til å beskytte seg mot konkurranse gjennom å prise massesendinger i enkelte områder så lavt at eventuelle konkurrenter ikke har mulighet til å overleve i markedet, selv om de er minst like effektive som Posten. En slik atferd vil kunne hindre effektiv konkurranse og være til skade for forbrukerne.

Ved utarbeidelsen av et nytt regelverk bør det dermed vurderes om prisregulering av leveringspliktige enkeltsendinger skal videreføres også i en periode etter at postmarkedet liberaliseres. En eventuell prisregulering bør vurderes i lys av Postens mulighet til å krysssubsidiere tjenester.

<sup>4</sup> Se kapittel 7.3 i Konkurransetilsynets rapport *På like vilkår*, [http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/387853/05\\_01\\_LIKE-VILKAAR.PDF](http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/387853/05_01_LIKE-VILKAAR.PDF)

<sup>5</sup> Se Forbrukerrådets brev til Posten: *Skal Posten finansiere andre velferdsgoder*, <http://forbrukerportalen.no/filearchive/FRs%20svar%20til%20posten.pdf>

<sup>6</sup> *ibid*

## 6 Tilgangsregulering og konkurranseproblemer i postmarkedet

### 6.1 Generelt om tilgangsregulering

Ved å fjerne eneretten vil man, som beskrevet ovenfor, legge til rette for konkurranse i deler av postmarkedet. Det vil sannsynligvis bli opprettet regionale postoperatører som konkurrerer med den landsdekkende operatøren. For å kunne konkurrere med Posten om landsdekkende kontrakter vil disse aktørene måtte ha tilgang til Postens distribusjonsnett.

Videre vil regionale konkurrenter til Posten ha behov for tilgang til annen postal infrastruktur for å drive virksomhet innenfor sine respektive regioner. Dette omfatter tilgang til utleveringspunkter, mulighet for ettersending av post, tilgang til adresseopplysninger for å sikre riktig levering, tilgang til postnummer og håndtering av ubesørgelige sendinger.

### 6.2 Tilgang til Postens distribusjonsnett

Som beskrevet ovenfor er det i dag en ex-ante sektorspesifikk regulering av leveringspliktige tjenester. Postens konsesjon omfatter en prisregulering av leveringspliktige tjenester og et krav om at tjenestene skal leveres på ikke-diskriminerende vilkår.

De tjenestene som omfattes av Postens enerett er også regulert ex-post av generell konkurranselovgivning. Konkurranseloven § 11 gir et generelt forbud mot foretaks utilbørlig misbruk av dominerende stilling. Et eksempel på utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling kan være at den dominerende aktøren anvender ulike vilkår for likeverdige ytelser overfor handelspartnere og derved stiller dem ugunstigere i konkurransen, jf. bestemmelsen bokstav c.

Leveringsnekt kan også være et brudd på konkurranselovens § 11. Postens konkurrenter vil i stor grad være avhengig av å kjøpe tjenester fra Posten, for eksempel innenfor ombæring, for å kunne produsere sine tjenester. Et spørsmål som må avgjøres i denne forbindelse er om Postnettet vil kunne betraktes 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 inngrep i denne aktørens rettigheter og at man reduserer insentivene til å investere i infrastruktur. Kommisjonen har gitt uttrykk for at postoperatørene kan være forpliktet til å tilby tilgang til sine postnettverk.<sup>7</sup> En mer omfattende redegjørelse for skillet mellom sektorspesifikk ex-ante regulering og generell ex-post regulering er gitt i rapporten *På like vilkår*<sup>8</sup>.

For at man skal få full effektivitetsgevinst av en oppheving av eneretten må Posten ha insentiver til å svare på priskonkurranse i de områdene hvor de vil konkurrere med en regional postoperatør. Det kan være aktuelt å regulere tilgang til Postens distribusjonsnett for å legge til rette for konkurranse mellom landsdekkende og regional postoperatør. En eventuell prisregulering av enkeltsendinger vil legge en øvre grense for hvor høy pris landsdekkende operatør kan ta for formidling av massesendinger fra regionale postoperatører. Flere større bedrifter inngår i dag egne avtaler om massesendinger med Posten. Enkelte av disse bedriftene har forhandlingsmakt overfor Posten. En ikke-diskrimineringsforpliktelse vil kunne pålegge Posten å gi tilgang til tilsvarende priser for en regional operatør som for Postens øvrige kunder. Det er imidlertid usikkert om de ovennevnte bedriftenes forhandlingsmakt er tilstrekkelig for å sikre kostnadsorienterte tilgangspriser.

Kostnadsorienterte tilgangspriser kan sikres ved prisregulering. Imidlertid må kostnadene ved denne prisreguleringen avveies mot nytten ved at regionale postoperatører får sendt sine massesendinger i landsdekkende operatørs distribusjonsnett til en lavere pris enn prisen for enkeltsendinger. Regionale distributørers behov for å benytte Postens distribusjonsnett vil blant annet avhenge av hvor stor andel av befolkningen de når med sitt eget distribusjonsnett og hvor stor andel av massesendingsoppdragene som er landsdekkende. Ved utformingen av en eventuell prisregulering av tilgang til Postens distribusjonsnett må det for øvrig tas hensyn til regionale postoperatørers insentiver til å bygge egne nett.

<sup>7</sup> Meddelelse fra Kommissionen om anvendelse af konkurrencereglerne på postsektoren og på vurderingen af visse statslige foranstaltninger i relation til posttjenesterne (98/C 39/02), se [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998Y0206\(01\):DA:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998Y0206(01):DA:HTML)

<sup>8</sup> Se kapittel 6 i Konkurransetilsynets rapport *På like vilkår*, [http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/387853/05\\_01\\_LIKE-VILKAAR.PDF](http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/387853/05_01_LIKE-VILKAAR.PDF)

På bakgrunn av det ovennevnte anser tilsynet at dersom Posten som eneste landsdekkende operatør skal opprettholdes som et integrert selskap også etter en opphevelse av eneretten, bør selskapet være pålagt å tilby kostnadsorienterte tilgangspriser for massesendinger på like og ikke-diskriminerende vilkår.

### **6.3 Tilgang til annen postal infrastruktur**

For å sikre like konkurransevilkår med Posten, må andre postoperatører som formidler uregistrerte sendinger ha tilgang til utleveringspunkter. Med utleveringspunkter menes fysiske innretninger for å motta post herunder utleveringspostkasser i byer samt tettbygde strøk og postbokser. For eksempel vil tilgangsspørsmål være aktuelle for utleveringspostkasser i byer og tettbygde strøk. Postkassene er gårdeiers eiendom. Postoperatørene er dermed avhengig av gårdeiers samtykke for å få tilgang til postboksene i leilighetskompleks etc. Det kan være problematisk for en nyetablert aktør å innhente et slikt samtykke. Dersom konkurrerende postoperatører ikke får tilgang til utleveringspunkter vil dette kunne begrense utviklingen av konkurrerende infrastruktur i sentrale strøk. Tilsynet anser at det bør vurderes nærmere om tilgang til utleveringspunkter skal reguleres ex-ante med en sektorspesifikk regulering, slik at alle postoperatørene sikres tilgang på like og ikke-diskriminerende vilkår.

For at alle postoperatører skal kunne utlevere post til mottakere med postboksadresse er det nødvendig å ha tilgang til postboksene. Postboksanleggene er hovedsakelig konstruert slik at det kun vil være mulig for den som eier postboksanlegget å legge inn sendinger. Konkurransetilsynet finner derfor at det bør vurderes nærmere om tilgang til postboksanlegg skal reguleres ex-ante med en sektorspesifikk regulering slik at alle postoperatørene sikres tilgang på like og ikke-diskriminerende vilkår, herunder om det er behov for prisregulering for denne typen tilgang.

I enkelte tilfeller vil sendinger ikke ha korrekt adressering. Regionale postoperatører bør ha mulighet til å ettersende feilsendt post til korrekt adresse, eventuelt returnere sendingen til avsender for å kunne tilby samme kvalitet på sine sendinger som landsdekkende operatør. Tilsynet finner derfor at det bør undersøkes nærmere om ettersending av post skal reguleres ex-ante med en sektorspesifikk regulering for å sikre kvaliteten på sendingene til nye postoperatører.

For at nyetablerte postoperatører skal kunne tilby samme kvalitet på sine sendinger som landsdekkende postoperatør er det nødvendig at de får tilgang til et oppdatert adresseregister. Manglende tilgang på adresseregister med tilfredsstillende kvalitet vil dermed kunne innebære en etableringshindring for regionale postoperatører. På bakgrunn av det ovennevnte anser tilsynet at det bør vurderes om det er nødvendig å skille ut adresseregisteret fra Postens virksomhet, eller på annen måte sikre tilgang til dette registeret for alle aktører i postmarkedet på like og ikke-diskriminerende vilkår.

Postnummersystemet som benyttes av Posten kan brukes av alle postoperatører ved formidling av sendinger. Som nevnt ovenfor eier Posten de fleste postboksanleggene i Norge. Posten har tildelt sine postboksanlegg særskilte postnummer. Adressene til postbokser kan derfor settes opp uten henvisning til gateadresse. Siden Posten i dag eier og forvalter postnummersystemet, vil ikke andre postoperatører kunne tilby sine postbokskunder tilsvarende postboksadresse. Dersom eneretten til Posten bortfaller anser tilsynet at det bør vurderes om man kan forvalte postnummersystemet på en mer hensiktsmessig måte for å unngå at dette representerer en etableringsbarriere for nye postoperatører.



Erfaringene fra det svenske postmarkedet viser at regulering av postal infrastruktur er nødvendig i lang tid etter at markedet har blitt liberalisert. Det er derfor sannsynlig at slik tilgangsregulering også i Norge blir av varig karakter. Tilsynet anser derfor at den ovennevnte reguleringen av postal infrastruktur i hovedsak bør være gjenstand for sektorspesifikk regulering, og bli håndhevet av et organ med spesialkompetanse på regulering av postsektoren og som er i stand til å håndtere varige konflikter om tilgang.<sup>9</sup>

Med hilsen

Christian Lund (e.f.)  
*seksjonsleder*

Even Tukun  
*rådgiver*

Kopi til:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet    Postboks 8004    0030    Oslo

Mottakere:

Samferdselsdepartementet    Postboks 8010    0030    Oslo  
Dep

---

<sup>9</sup> Se Wish, Competition Law, 6. utgave, side 692.