

V1998-22 20.03.98

Posten Norge BA's erverv av Forbruker-Kontakt

Sammendrag:

Posten Norge BA's overtakelse av Forbruker-Kontakt AS førte til en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for distribusjon av uadressert direktereklame i tett befolkede områder. Kjøpet er tillatt på vilkår om at den virksomhet som ble overtatt ved ervervet videreføres i eget aksjeselskap. Det er videre stilt vilkår som skal sikre Postens kunder og konkurrenter mot diskriminerende og skadelige forretningsvilkår

1. INNLEDNING

1.1 Kort beskrivelse av ervervet

Posten Norge BA (Posten) har overtatt virksomheten i Forbruker-Kontakt AS sammen med selskapets navn. Avtale om kjøp av virksomheten ble inngått 29. august 1997 mellom Forbruker-Kontakt AS og Posten Newco AS. Forbruker-Kontakt AS var eiet i sin helhet av Orkla DM AS som igjen eies av Orkla Media AS. Posten Newco AS var under stiftelse med Posten som eier. Styret i Posten godkjente ervervet den 28. august 1997, og ekstraordinær generalforsamling i Forbruker-Kontakt AS godkjente avhendelsen av firmaets virksomhet den 22. september 1997.

1.2 Aktørene i ervervet

Posten

Fram til 30. november 1996 var Posten organisert som en forvaltningsbedrift, Postverket, underlagt Samferdselsdepartementet. Fra 1. desember 1996 er virksomheten organisert som et eget selskap, Posten Norge BA (Begrenset Ansvar).

Lov av 22. november 1996 nr 65 om statens postselskap regulerer virksomheten til Posten. Loven trådte i kraft 1. desember 1996. Gjennom generalforsamlingen utøver staten som eier den øverste myndighet i selskapet, og Samferdselsministeren er generalforsamling i Posten. Generalforsamlingen utpeker selskapets styre. Ansvaret for driften ligger hos styret for Posten.

I henhold til § 6 i lov av 29. november 1996 nr 73 om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven) har Posten enerett til regelmessig å formidle lukket adressert innenriks brevpost med vekt inntil 350 gram, og til å utlevere/distribuere i Norge tilsvarende sendinger fra utlandet på de vilkår som konsesjon etter postloven § 4, jf § 5, fastsetter.

Departementet kan gi forskrift om at takster som benyttes av en postoperatør med konsesjon må være godkjent av departementet, jf postloven § 8.

Postens hovedvirksomhet er informasjonsformidling, lettgodstransport og utføring av bank- og betalingsformidlingstjenester for Postbanken. Kjernevirksomheten innenfor disse områdene er konsentrert om formidling av landsdekkende postsendinger og utførelse av tjenester for Postbanken.

Postverket hadde i de første elleve måneder av 1996 en omsetning på ca 8,7 milliarder kroner. Antall ansatte ved slutten av 1996 var nesten 30 000, og disse utførte ca 26 000 årsverk.

Posten Norge BA er inne i en større omstillingsprosess og er fra 1. januar 1998 inndelt i følgende 8 forretningsområder:

1 2 3 4 5 6 7 8

Posten Posten Posten Posten Posten Posten Posten Posten
Brev DM Fjern- Lett- Interna- SDS Salg og Produk-
handel gods sjonal AS distri- sjon
sjon

Forretningsområdet **Posten salg og distribusjon** omfatter ekspedisjon, postomdeling og kundeservice. Postens Frimerketjeneste, Billettservice AS og Forbrukerkontakt AS vil bli lagt til dette forretningsområdet. **Posten DM** omfatter adressert og uadressert reklame og tilleggstenester innen direkte markedsføring. **Posten SDS AS** omfatter elektroniske tjenester, infrastrukturtenester og fagtjenester. Aksjene i Statens Datasentral AS ble i 1995 overtatt av Posten, som nå er ene-eier av morselskapet Posten SDS AS med datter-selskapene Communication Partner, Computas, DeltaPro, Enet, EDI-Partner, IPOS og IntraDoc som alle driver innen ulike former for datavirksomhet.

Forbruker-Kontakt AS

Forbruker-Kontakt AS var et heleiet datterselskap av Orkla DM AS. Aksjekapitalen var på 3 millioner kroner. Forbruker-Kontakt AS har i 31 år distribuert vareprøver, reklame og informasjonsmaterieil til husstander i Norge. Selskapet hadde i 1996 en omsetning på ca 64 millioner kroner. Ved utgangen av 1996 var det 24 ansatte i administrasjonen, ca 100 deltidsansatte budledere og ca 2000 bud. Firmaets distribusjonsnett dekker 992 000 husstander.

1.3 Inngrepskompetanse

Konkurransetilsynets inngrepshjemmel overfor bedriftserverv finnes i konkurranseloven § 3-11 der det heter:

"Konkurransetilsynet kan gripe inn mot bedriftserverv, dersom tilsynet finner at vedkommende erverv vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1. Med bedriftserverv menes også fusjon, erverv av aksjer eller andeler og delvis erverv av bedrift."

I henhold til avtalen, datert 29.08.97, overtar Posten virksomheten i Forbrukerkontakt AS som overdras sammen med selskapets navn. Dette innebærer at Posten overtar aktiva knyttet til virksomheten som organisasjon, distribusjonsnett samt de administrative systemer. Transaksjonen innebærer at Posten erverver den samlede virksomheten i Forbrukerkontakt og transaksjonen må klart anses som et "bedriftserverv" i konkurranse-lovens forstand.

Konkurranseloven § 3-11 tredje ledd fastsetter hvilke former for inngrep som kan gjøres overfor bedriftserverv. Bestemmelsen viser at tilsynet har relativt vide fullmakter for gjennomføringen av et

inngrep. Det fremgår av bestemmelsen at:

"Vedtak om inngrep kan gå ut på å nedlegge forbud eller å gi påbud, samt å gi tillatelse på vilkår.

Konkurransetilsynet kan bant annet:

- a) forby bedriftservervet og fastsette slike bestemmelser som er nødvendige for at formålet med forbudet blir oppnådd,*
- b) påby avhendelse av aksjer eller andeler som er ervervet som ledd i bedriftservervet, eller*
- c) sette slike vilkår som er nødvendige for å motvirke at bedriftservervet begrenser konkurransen i strid med formålet om effektiv ressursbruk, jf § 1-1."*

Konkurranseloven omfatter all ervervsvirksomhet, både offentlig og privat virksomhet, jf.

konkurranseloven § 1-3. Når Posten, som et ledd i sin økonomiske virksomhet som tilbyder av post/distribusjons-tjenester, overtar en annen bedrift, har følgelig Konkurransetilsynet kompetanse til å gripe inn mot ervervet iht. konkurranseloven § 3-11.

1.4 Forholdet til konkurranselovens forbudsbestemmelser

Avtalen om kjøp av virksomhet, inngått den 29. august 1997 mellom Forbruker-Kontakt AS og Posten Newco AS, inneholder, etter tilsynets oppfatning, ingen bestemmelser i strid med konkurranselovens forbudsbestemmelser.

2. DET RELEVANTE MARKED

2.1 Det relevante produktmarked

Når det relevante marked skal avgrenses, tar tilsynet utgangspunkt i kundenes vurdering av substitusjonsmulighetene mellom ulike produkter. I denne sammenheng vil *kundene* være annonsører og *produktene* vil være ulike kanaler for distribusjon av reklame eller informasjon. De reklamekanaler som er en del av det samme relevante marked må altså av annonsørene oppfattes som substitutter når det legges vekt på eksempelvis pris, funksjon og øvrige egenskaper. Det relevante marked defineres som den minste gruppe produkter og det minste geografiske område der tilbyderne, dersom de opptrer som et kartell, kan utøve markedsrett.

Masseutsendelse av reklame og informasjonsmateriell vil i det følgende bli omtalt som direkte reklame. Direkte reklame (DR) kan deles inn i uadressert direkte reklame (UDR) og adressert direkte reklame (ADR).

All reklame og informasjon har til formål (funksjon) å nå ut til et antall personer/bedrifter med et budskap. Om en utelukkende fokuserer på de ulike medias funksjon, vil det relevante marked omfatte alle (eller de fleste) media som DR, avisannonser, tv- og radioreklame, telefonsalg, dørsalg, telefaksreklame, utendørsreklame, osv. Det kan likevel være forskjeller i egenskaper eller pris ved de ulike media som medfører at vesentlige kundegrupper bare i begrenset grad opplever de ulike media som substitutter. Dette medfører i såfall at markedet må avgrenses mer snevert. Nedenfor diskuteres det hvorvidt dette kan sies å være tilfellet for UDR og ADR hver for seg.

For å avgrense det relevante reklamemarkedet må en ta utgangspunkt i annonsørens behov og hans/hennes muligheter til å erstatte én reklamekanal med en annen. Ved valg av kanal er det, ifølge

markedsaktørene, tre egenskaper som er viktige for annonsørene. Dette er:

Distribusjonsegenskaper

viser mediets utbredelse og dokumenterte seer/leserdekning, dvs hvor mange personer reklamekanalen når ut til.

Presentasjonsegenskaper

er virkemidler som mediet har til rådighet slik som farver, formater, lyd og bilde.

Reaksjonsegenskaper

beskriver hvilken evne mediet har til å skape reaksjon hos mottakeren.

Konkurransetilsynet legger til grunn at presentasjonsegenskaper og reaksjonsegenskaper for DR er tilsvarende andre trykte media. Posten viser i denne forbindelse til at reaksjonsegenskapene til eksempelvis innstikk i aviser kan være annerledes enn for reklame levert i postkassen. Tilsynet legger til grunn at selv om det kan være visse forskjeller i reaksjonsegenskaper mellom ulike trykte media, er ikke disse av så stor betydning at det er tilstrekkelig grunnlag for å skille markedsmessig mellom ulike trykte media på denne bakgrunn. I det følgende diskuteres derfor først og fremst om DR kan ha bestemte distribusjonsegenskaper som medfører at denne form for reklamedistribusjon i vesentlig grad skiller seg fra øvrige distribusjonsformer. I den grad det er relevant, vil imidlertid også ulikheter i presentasjons- og reaksjonsegenskaper bli omtalt.

2.1.1 Distribusjon av uadressert direkte reklame

Uadressert direkte reklame defineres i denne sammenheng som reklame levert på døren eller i postkassen, inkludert innlegg i aviser. Sistnevnte gir ikke 100 % dekning i geografiske områder, med har ellers egenskaper som UDR, se nedenfor.

Tilsynet mener viktige egenskaper ved UDR kan oppsummeres i følgende punkter:

- Tilnærmet 100% dekning i et gitt geografisk område (Posten er gjennom vilkår for sin konsesjon

forpliktet til å åpne for at husstandene kan reservere seg mot uadresserte sendinger. Dette medfører at Posten pr. i dag har en husstandsdekning på ca. 97 %. Posten opplyser at den forventer en nedgang i dekningsgraden etter at det fra årsskiftet er mulig å reservere seg mot uadressert reklame uten samtidig å miste uadressert offentlig informasjon.)

- Mulighet for å begrense det geografiske området (mer enn for eksempel ved avisannonser)
- En distribuerer et fysisk produkt (i motsetning til eksempelvis utendørsreklame, tv-reklame og

radioreklame)

- Det er mulig å distribuere større informasjonsmengder enn i de fleste andre annonsekanaler (for

eksempel kataloger)

- Mottakeren kan selv velge når (eller om) vedkommende ønsker å gjøre seg kjent med reklamens

innhold/budskap

Flere av disse egenskapene kan medføre at en del annonsørgrupper vil ha vanskeligheter med å finne gode substitutter til UDR.

Dersom noen annonsører skulle ha et særlig behov for å nå absolutt alle husholdninger i et gitt geografisk område, antar tilsynet at UDR er det eneste reelle alternativ. (En kan naturligvis nå alle husholdninger også ved ADR, men da til en vesentlig høyere kostnad.) Spørsmålet vil være om tap av dekningsgrad ved bruk av andre annonsekanaler, som for eksempel avisannonser, er av så stor betydning at annonsørene ikke vil vurdere substitutter til UDR.

Å begrense "nedslagsfeltet" for en annonsekampanje i forhold til reklame i en avis, kan være av interesse for detaljister som er avhengige av nærhet til kundene, eksempelvis "nærbutikken". UDR kan i visse tilfeller gi disse annonsørene mulighet til å nå de potensielle kunder billigere enn andre reklamekanaler, samtidig som de unngår at reklamen distribueres til personer som er lite sannsynlige kunder. Lokalaviser og bydelsaviser vil til en viss grad også kunne ha disse egenskaper.

Det vil også være av betydning for valg av annonsekanal hvor store informasjonsmengder som ønskes distribuert. Ved store informasjonsmengder, som eksempelvis i ulike kataloger, kan det være vanskelig å finne fullgode substitutter til UDR. Det nærmeste substituttet for denne type produkter vil etter tilsynets oppfatning være ADR. Posten har anført at Internett gir tilsvarende mulighet for distribusjon av tilsvarende informasjonsmengder som kataloger og mener dette tilsier at Internett være et relevant substitutt til UDR. Det er tilsynets vurdering at selv om omfanget av informasjon kan være det samme ved markedsføring via Internett som ved utsendelse av kataloger, vil distribusjonsegenskapene medføre at denne informasjonskanalen i denne forbindelse ikke kan anses som en del av det samme relevante marked som UDR. Internett har en husstandsdekning på ca. 17 % mot 100 % for UDR. Forhold knyttet til tilgjengelighet og format på informasjon på Internett kan også tilsi at Internett ikke kan anses som en del av det relevante marked i denne saken.

Ytterligere et forhold som kan være av betydning for annonsørenes vurdering i valget av annonsekanal, er at man ved UDR kan begrense distribusjonen til områder der man antar det er en overrepresentasjon av mottakere i målgruppen for det aktuelle produkt.

Posten har videre argumentert for at Postens uadresserte C-post er noe annet enn det distribusjonsfirmaet NorPost, Forbruker-Kontakt, aviser og andre utfører. Posten betegner de øvrige aktørers distribusjon som "enklere distribusjonsprodukter", og viser i denne forbindelse til at reklamen omdeles til andre tider, at kvalitetskravene er lavere (uten at dette er nærmere beskrevet) og at prisen også er lavere. Konkurransetilsynet viser til at NorPost og aviser oppfatter Posten som en konkurrent når det gjelder distribusjon av UDR. Tilsynet mener ikke det er grunnlag for å skille markedsmessig mellom den distribusjon Posten utfører og den distribusjon som utføres av andre aktører i dette

markedet. Ifølge Posten bør også distribusjon av aviser anses som en del av det Posten betegner som markedet for enkle informasjonsprodukter. Konkurransetilsynet viser til at de fleste aviser som distribueres er abonnementsaviser og at de derfor bare distribueres til bestemte mottakere.

På bakgrunn av det som er drøftet ovenfor, er det tilsynets oppfatning at UDR har egenskaper som begrenser konkurransen fra andre distribusjonskanaler.

2.1.2 Distribusjon av adressert reklame

ADR har, i tillegg til tilsvarende egenskaper som UDR (100% husstandsdekning for ADR vil imidlertid trolig i de fleste tilfeller være kostnadsmessig uinteressant i forhold til UDR), den egenskap at annonsøren kan nå bestemte mottakere med sitt budskap. Potensielle kunder kan skilles ut etter alder, kjønn, bosted osv, og budskapet i reklamen kan derved til en viss grad tilpasses til den enkelte mottaker slik at reklamen får et mer personlig preg og blir mer målrettet. Dette kan medføre at ADR har reaksjonsegenskaper som skiller seg fra andre reklamekanaler. Tilsynet legger til grunn at disse egenskapene ved ADR gjør at enkelte annonsører vil finne få eller ingen fullgode substitutter til produktet. Denne type reklame benyttes i stor utstrekning blant annet av postordrefirma. Dersom produktene som omsettes er spesielt tilpasset en kundegruppe vil ikke andre reklamekanaler uten videre fremstå som gode alternativer til ADR. Dette skyldes at ADR i disse tilfellene trolig vil kunne nå flere potensielle kunder til en lavere pris ved at en unngår å sende reklamen til personer som ikke er i målgruppen.

I tillegg til det som er nevnt om forskjeller i egenskaper mellom disse kanalene, vil konkurranseforholdene kunne tilsi at de bør defineres som to markeder. ADR tilbys i dag bare av Posten, mens det finnes en rekke tilbydere av UDR. Det er videre enklere å etablere seg i markedet for distribusjon av UDR enn for ADR. Distribusjon av UDR er dessuten betydelig billigere enn ADR. Etter tilsynets oppfatning tilsier dette at konkurranse-forholdene i utgangspunktet bør vurderes i markedene for ADR og UDR hver for seg.

2.2 Det relevante geografiske marked

Posten har landsdekkende distribusjon av UDR. Forbruker-Kontakts distribusjonsnett for UDR omfatter byer og tettsteder i Norge. Gjennom budapparatet dekker firmaet 970 000 av landets 1 750 000 husstander. Ervervet får bare direkte horisontal virkning i slike tett befolkede områder.

Distribusjon i tettbebyggelse og distribusjon i områder med spredt bebyggelse vil utgjøre to relevante markeder. Det som gir grunnlag for et slikt skille er at UDR i områder med spredt bebyggelse må antas å være mer kostnads-krevende enn i tettbebyggelse. Videre vil også konkurransesituasjonen kunne indikere at dette er separate markeder. Posten møter konkurranse for distribusjon av UDR i tettbygde områder, mens den i mindre eller ingen grad møter konkurranse i distriktene.

2.3 Konklusjon

Konkurransetilsynet legger til grunn at det relevante marked er:

Distribusjon av uadressert direktereklame (UDR) i tett befolkede områder i Norge. Definisjonen omfatter også innstikk i og vedlegg til aviser og blader.

2.4 Konsentrasjonen i det relevante marked

Det har vært betydelige problemer med å anslå markedsandeler for de ulike aktører som driver distribusjon av UDR. Dette skyldes at det for denne reklamekanalen, i motsetning til alle andre reklamekanaler, ikke finnes omsetningsstatistikk. Det nærmeste vi kommer omsetningstall her er anslag over total ressursbruk til direktereklame, altså både produksjon og distribusjon av reklamen.

Nedenfor gjengis en del tall for reklameomsetningen i kroner og prosent fordelt på ulike media i 1995. Alle data for 1995 er hentet fra Thorolf Helgesen: *Markedskommunikasjon* Tabell 1. Det bemerkes at anslaget over direkte reklame (UDR og ADR) er mer usikkert enn de øvrige omsetningstall. Anslaget inkluderer også produksjonskostnader for trykksakene, ikke bare kostnader ved distribusjonen.

Tabell 1 Omsetning av reklame etter reklamekanal. Mill. kr og prosent.

Reklamekanal	Mill. kr 1995	Prosent 1995
Direkte reklame	5 250	46,9
Dagspresse	3 790	31,8
Ukepresse	345	2,9
Fagpresse	460	3,9
TV	1 140	9,6
Radi	330	2,8
Utendørsreklame	140	1,2
Kinoreklame	55	0,5
Annet	75	0,6

For vurdering av hvor stor andel distribusjonskostnadene for DR utgjør av de totale kostnadene i kanalen, har tilsynet fått opplysninger fra Posten, Forbruker-Kontakt, NorPost, Aftenposten og Avisenes Reklame-distribusjon. Ved vurderingen av tallene for markedsandelene må det tas hensyn til at andelene er beregnet ut fra grove anslag for totalomsetningen. Dette skyldes først og fremst usikre tall for omsetningen av UDR i form av innstikk i aviser, ukeblad og fagblad. Verdien av omsetningen av uadressert reklame ved hjelp av foreninger og lag er også meget usikker.

For de ulike aktørenes vurderinger, som er å anse som forretningshemmeligheter, henvises til vedlegg 1.

Tilsynet har foretatt en vurdering av de opplysninger Posten selv har fremsatt om marked og markedsandeler. For denne vurderingen er det lagt vekt på opplysninger fra øvrige aktører i markedet. Følgende justeringer er foretatt:

1) Forbruker-Kontakt, NorPost og Aftenposten har egne tall for omsetningen i eget distribusjonsnett. Disse tallene er regnskapstall. De viser netto omsetning, slik at kjøp av distribusjonstjenester fra Posten holdes utenfor. Disse opplysningene bør benyttes i stedet for Postens anslag.

2) Posten har videre tatt med omsetning av UDR for uke/fagblad som ikke har eget distribusjonsnett. Omsetningen består av innstikk i uke/fagblad i abonnement og løssalg. Forsendelsen til abonnenter går gjennom Postens distribusjonssystem, mens løssalget foregår fra kiosker og butikker innen dagligvarehandelen. Etter tilsynets vurdering må uke/fagbladenes omsetning til *abbonenter* trekkes ut av uke/fagbladenes omsetning og totalomsetningen for UDR. Posten fordeler dette til abonnentene som adressert post, og tilsynet regner derfor ikke dette med som UDR.

For en nærmere redegjørelse for dette henvises til vedlegg 1

3) Omsetningen i form av innstikk i aviser og gjennom lag, foreninger og andre opplyses av samtlige aktører å være usikkert. Tilsynet har derfor nedjustert Postens anslag for disse aktørene basert også på opplysninger fra andre aktører.

For en nærmere redegjørelse for dette henvises til vedlegg 1

Tabell 2 Markedsandeler for hele landet i kroner og prosent

Aktør	Omsetning i mill kr	Markedsandel i %
Posten	460	57 %
Forbruker-Kontakt	45	6 %
NorPost	32	4 %
Blad (uke- og fagblad) og andre	115	14 %
Lag og foreninger	60	7 %
Avisene	100	12 %
Totalt	812	100 %

Posten oppnår altså etter ervervet av Forbruker-Kontakt en markedsandel for UDR totalt for hele landet på 63 %.

Som det skulle fremgå, er anslagene over markedsandeler beheftet med betydelig usikkerhet. Postens andel av UDR i **tett befolkede** områder etter ervervet av Forbruker-Kontakt er anslått av Posten til ca 35 prosent. Anslaget må, på samme måte som for UDR totalt, korrigeres for uke/fagblader. Videre må det korrigeres for faktisk brutto omsetning hos NorPost og Forbruker-Kontakt, og anslagene over andre aktørers distribusjon må også vurderes.

Som en forenklet tilnærming kan en se på hvor mye høyere Postens markedsandel innen distribusjon av UDR totalt er, når tilsynets anslag for Postens markedsandel legges til grunn. Posten har anslått 45 % mens tilsynet legger til grunn 63 %, altså 40 % mer. Dersom Postens andel i de konkurranseutsatte delene av markedet oppjusteres på tilsvarende måte, blir Postens gjennomsnittlige markedsandel i

markedet for UDR i tett befolkede områder på ca 50 %. Posten har bl.a. i brev av 7. januar 1998 opplyst at konkurranseforholdene og markedsandelene varierer mellom ulike tett befolkede områder. Tilsynet legger derfor grunn at Posten **etter ervervet** av Forbruker-Kontakt oppnår en markedsandel i enkelte tettbebygde områder på over 50 prosent.

Etter dette legger tilsynet til grunn at Posten etter ervervet av Forbruker-Kontakt får en gjennomsnittlig markedsandel i markedet for distribusjon av UDR i tett befolkede områder på om lag 50 %. Dette er vesentlig høyere enn Postens egne anslag, men vesentlig lavere enn det andre aktører anslår. Den faktiske markedsandel vil for øvrig variere mellom ulike områder.

3. VURDERING AV ERVERVETS KONKURRANSEMESSIGE VIRKNINGER

3.1 Konkurransesituasjonen før ervervet

Etter tilsynets oppfatning var konkurranse situasjonen før ervervet mellom Posten, Forbruker-Kontakt, NorPost, Avisenes Reklame-distribusjon, Aftenposten og en del lokale distributører for distribusjon av uadressert direkte reklame i tett befolkede områder tilfredsstillende for annonsørene. Forbruker-Kontakt og NorPost som både var brukere av Posten og konkurrerende distributører til Posten, har imidlertid ved flere anledninger gitt uttrykk for at Posten utnyttet sin monopolstilling til å fremme Postens egne konkurranseutsatte tjenester.

I St. meld. nr. 31 (1986-87) er Postens markedsandel for gruppen uadresserte sendinger antatt å være 50-80 prosent (side 26). Tilsynet har gjennom sine beregninger kommet frem til at Posten som distributør av UDR, har en markedsandel før ervervet på mindre enn 60 prosent. Dette er en indikasjon på at Posten har mistet markedsandeler når det gjelder distribusjon av UDR. Etter tilsynets oppfatning har Posten i 10-års perioden 1986-96 blitt utfordret av aktører med egne kanaler for distribusjon av UDR og avisenes egne distribusjonsnett hvor avisene har begynt med innstikk og vedlegg.

Det ble fra flere av høringsinstansene pekt på at prisen for distribusjon av UDR er betydelig lavere enn markedsføring gjennom andre reklamekanaler. Konkurransetilsynet legger til grunn at konkurranse situasjonen før Postens erverv av Forbruker-Kontakt ikke var slik at det allerede forelå en vesentlig begrenset konkurranse i det relevante marked. I det følgende drøftes derfor om ervervet fører til at konkurransen i markedet blir vesentlig begrenset.

3.2 Konkurransesituasjonen etter ervervet

3.2.1 Muligheten for utøvelse av markedsrett

Det primære inngrepsvilkåret i konkurranse loven § 3-11 er at et bedriftserverv fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen. Ved begrenset konkurranse har én eller flere bedrifter mulighet til å handle i strid med kjøpernes interesser uten store tap av markedsandeler. Vanligvis knyttes begrepet til muligheten for å begrense tilbudet for å holde høye priser, selv om markedsrett også kan gi andre utslag, for eksempel ved at kvalitet, service, produktvalg og innovasjoner er utilfredsstillende.

Ved fullstendig fravær av markedsrett vil prisene avspeile grensekostnadene når produksjonen er organisert på en mest mulig effektiv måte. Bedrifter med markedsrett vil oppleve at økt kvantum

betingelser reduserte priser, og vil derfor være mer tilbakeholdne med å øke omsetningen. En bedrift har vesentlig markedsrett dersom den med lønnsomhet kan opprettholde priser som er vesentlig høyere enn lavest mulige produksjonskostnader for gitte kvanta.

At prisen er høyere enn kostnadene ved å produsere litt mer av en vare, betyr at kundenes betalingsvillighet for økt produksjon er større enn kostnadene ved å øke produksjonen. Det oppstår et effektivitetstap fordi omsatt kvantum er for lite. Effektivitetstapet som følge av at det kreves for høye priser forsterkes dersom den manglende konkurransen i tillegg fører til at bedriftene i liten grad oppmuntres til å produsere til lavest mulige kostnader eller til å innovere.

Markedskonsentrasjon påvirker sannsynligheten for at et enkelt foretak kan lykkes med å utøve markedsrett. Det relevante marked er i denne saken definert som distribusjon av uadressert direkte reklame (UDR) i tett befolkede områder i Norge. Det antas at Posten Norge BA (Posten) etter ervervet av Forbruker-Kontakt AS får en gjennomsnittlig markedsandel på om lag 50 prosent i det relevante marked. Markedsandelen er høyere og lavere enn dette gjennomsnittet i ulike områder. Tilsynet legger til grunn at en slik markedsandel i en del tilfeller kan gi mulighet for markedsrett.

Etter Postens erverv av Forbruker-Kontakt er de fleste gjenværende konkurrenter små, og Posten/Forbruker-Kontakt vil møte redusert konkurranse. Posten har allerede tilnærmet monopol på distribusjon av UDR i deler av landet og vil gjennom kjøpet av Forbruker-Kontakt styrke sitt distribusjonsnett i tett befolkede områder av landet. Forbruker-Kontakt var før ervervet å anse som en aggressiv utfordrer, og var foruten NorPost den eneste selvstendige landsdekkende aktøren. Konkurransetilsynet antar derfor at ervervet øker sannsynligheten for at Posten kan utøve markedsrett.

Denne muligheten forsterkes ved at Posten i prinsippet har muligheter for å krysssubsidiere fra områder der Posten har legalt eller faktisk monopol, og ved at Posten kan "låse kunder inne" og dermed stenge konkurrenter ute fra markedet ved å koble priser og vilkår på ulike tjenester.

Begrepet krysssubsidiering kan defineres som det at en virksomhet overfører kostnader eller inntekter fra sine aktiviteter innen et produktområde eller geografisk markedsområde til et annet produktområde eller geografisk område. I et produktområde med enerettstjenester kan prisene settes slik at det gir inntekter som brukes til kostnadsdekning i et produktområde med konkurranseutsatte tjenester. Fordelingen av felleskostnadene kan også skje på en slik måte at dette innebærer en krysssubsidiering. Dette medfører at det kan bli vanskelig for nye aktører å etablere seg i den konkurranseutsatte delen av markedet, og medfører at Posten i prinsippet kan utøve markedsrett også i den konkurranseutsatte delen av markedet.

Posten har i dag avtaler med storkunder som kjøper både konkurranseutsatte tjenester og monopol-tjenester. Det foreligger derfor i prinsippet en mulighet for kobling av prisene på de ulike tjenestene og krysssubsidiering mellom enerettstjenester og konkurranseutsatte tjenester.

Dersom en dominerende aktør tar i bruk en prissetting som innebærer subsidiering av enkelte av sine produkter, kan andre, mindre aktører få vanskeligheter med å svare på grunn av begrensede ressurser. Muligheten for en prissetting som innebærer lave, ikke kostnadsbaserte priser, kan medvirke til at

mindre aktører i markedet unnlater å utfordre den som dominerer markedet.

I St meld nr 41 (1995-96) er det i forbindelse med etableringen av et posttilsyn bl.a. uttalt følgende: *"Operatør som utøver enerettstjenester gjennom tildeling av konsesjon må gjennom produktregnskap kunne fremlegge dokumentasjon på at inntekter fra enerettsområdet ikke brukes til å krysssubsidiere aktiviteter på områder hvor det er fri konkurranse."* (side 15)

Konkurransetilsynet er kjent med at postmyndighetene har stilt krav til Posten om produktregnskap for tjenester der Posten har enerett eller leveringsplikt. Myndighetene har foreløpig ikke utarbeidet retningslinjer for hvordan et produktregnskap skal føres, men Konkurransetilsynet regner med at dette vil gjøres på tilsvarende måte som for telekommunikasjonstjenester. Konkurransetilsynet konstaterer at postmyndighetenes tilsyn med produktregnskap er i en oppbyggingsfase, noe som etter tilsynets oppfatning ikke kan utelukke at krysssubsidiering kan være eller bli et konkurransemessig problem.

Posten er i dag eneste tilbyder av enkelte konkurranseutsatte tjenester i enkelte geografiske områder hvor Posten dermed har et **faktisk monopol**. I visse deler av landet med spredt bosetting blir uadressert direkte reklame distribuert utelukkende av Posten. Dette skyldes at ingen hittil har sett det som bedriftsøkonomisk lønnsomt å distribuere i dette geografiske området. Postens prissetting i dette området har imidlertid stor betydning for de øvrige aktørene i markedet for uadressert direkte reklame. Postens kjøp av Forbruker-Kontakt gir i prinsippet Posten mulighet til å overføre inntekter til Forbruker-Kontakt fra både monopol-tjenester og inntekter fra områder hvor Posten har et faktisk monopol på konkurranseutsatte tjenester. Ifølge ovennevnte stortingsmelding skal det ikke finne sted overføring av inntekter fra monopol-tjenestene til områder med fri konkurranse. Det er ikke lagt slike bånd på overføringer av inntekter fra tjenester som formelt sett er konkurranse-utsatt, men som opptjenes i geografiske områder med faktisk monopol. Begge typer av overføringer vil kunne påvirke konkurransen mellom Posten/Forbruker-Kontakt og andre aktører som NorPost og dermed få konkurransebegrensende virkninger.

Postens prissetting til egne reklamekunder for uadressert direkte reklame i områder hvor Posten i dag har et faktisk monopol, kan virke etableringshindrende for nye aktører. Gjennom lave, ikke kostnadsbaserte, priser kan Posten stenge konkurrenter ute fra enkelte geografiske områder også for tjenester som UDR som i prinsippet er konkurranseutsatt. Dette forutsetter at Posten kan hente inn et overskudd fra andre deler av virksomheten innen UDR eller fra andre deler av virksomheten. Konkurransetilsynet kan i utgangspunktet gripe inn overfor prissetting og forretningsvilkår dersom Posten utnytter sin dominerende stilling i områder som egentlig er konkurranseutsatt, men hvor konkurransen ikke fungerer, jfr krrl § 3-10.

Dersom Posten priser distribusjonen av UDR i de områder der Posten er alene om distribusjonen høyere enn de faktiske kostnader, vil andre landsdekkende distributører av UDR som NorPost få økte kostnader (raising rivals' costs) i forhold til Posten. Posten vil dermed også kunne etablere et høyere prisnivå for distribusjon av UDR i konkurranseutsatte områder for kunder med behov for å dekke hele landet med UDR. Posten vil imidlertid møte en grense for en slik prissetting ved at det vil kunne lønne seg å etablere distribusjon utenom Posten i disse områdene.

Etter ervervet av Forbruker-Kontakt gjenstår NorPost som den eneste større konkurrenten for distribusjon av UDR ved siden av den distribusjon av UDR som foregår som innstikk i aviser og ukeblad. Innstikk i aviser og ukeblad har tilsynelatende i den senere tid vist en økning, uten at tilsynet har tallfestet dette nærmere.

Ensidig markedsrett for en bedrift betyr at prisøkninger kan være lønnsomme for bedriften, når bedriften tar hensyn til konkurrentenes respons. De konkurransemessige virkninger av ervervet vil være avhengig av hvordan konkurrentene reagerer. Dersom Posten øker prisene for distribusjon av UDR, kan flere aviser med egendistribusjon og samdistribusjon utenfor Posten øke sitt tilbud for distribusjon av UDR.

Etter opplysninger som er innhentet pr telefon, foreligger det i dag muligheter for å øke innstikkmengden ved at samtlige utgaver av en avis får innstikk. Både Aftenposten som leverer innstikk/vedlegg til ca 400 000 husholdninger, og Avisenes Reklame-distribusjon som leverer innstikk/vedlegg til ca 750 000 husholdninger, har i dag ledig kapasitet enkelte ukedager. Dessuten kan flere aviser ta opp distribusjon av uadressert reklame i sitt budnett. Det foreligger planer om å ta opp distribusjon i 1998 av UDR som innstikk eller/og vedlegg for Stavanger Aftenblad, Stavanger, og Adresseavisen, Trondheim. Ifølge Avisenes Reklame-distribusjon vil de to avisene trolig komme med i samarbeidet som dermed vil kunne dekke om lag 920 000 husholdninger. Tilsynet antar at også NorPost som dekker ca 1 096 000 husholdninger, kan øke sin distribusjon av UDR. Partene understreker imidlertid at det på helt kort sikt ikke er mulig å foreta større kapasitetsendringer, særlig på grunn av mangel på bud til distribusjonen.

Det er likevel ikke tvil om at kapasiteten kan økes over litt lengre tid, et år eller mer. Det understrekes imidlertid at arbeidsmarkedet er blitt betydelig strammere slik at rekrutteringen av bud er vanskeligere enn tidligere. Det er også klart at en avis som skal ta opp distribusjon av innstikk må investere i nytt teknisk utstyr til et betydelig beløp. Avisenes Reklame-distribusjon har antydning at en distribusjon av innstikk til 30 000 husholdninger krever en investering på ca 7 millioner kroner i nytt teknisk utstyr i avisen.

Konkurransetilsynet antar at muligheten for kapasitetsutvidelse hos konkurrentene til en viss grad vil kunne begrense mulighetene for utøvelse av markedsrett fra Postens side.

Tilsynet antar imidlertid at dette bare er tilfelle i de områder hvor avisene har et eget godt utbygd distribusjonsnett i tillegg til nettet til NorPost og/eller andre lokale distributører. I de øvrige områdene av landet er det grunn til å anta at Posten gjennom sitt erverv av Forbruker-Kontakt, vil ha mulighet til en ensidig utnyttelse av sin markedsrett. I disse områdene hvor Posten ikke har konkurranse fra andre distributører eller hvor det kun blir igjen en enkelt distributør utenom Posten, foreligger det en mulighet for at Posten kan bli den aktør som fastsetter prisnivået.

På denne bakgrunn mener tilsynet at det etter Postens erverv av Forbruker-Kontakt ligger til rette for at Posten kan utøve markedsrett i markedet for UDR i tett befolkede områder i Norge.

3.2.2 Muligheten for samordnet opptreden

Konkurransetilsynet har også vurdert om bedriftservervet kan gjøre samordnet opptreden mellom gjenværende uavhengige bedrifter mer sannsynlig. Samordningen kan ta form av en samforstand eller

være uttrykt eksplisitt som et konkurransebegrensende samarbeid. Med samforstand menes en koordinert atferd som ikke er resultat av en konkret avtale mellom konkurrenter, men en følge av at hver enkelt aktør innser at konkurranse ikke lønner seg. Et samarbeid skiller seg fra samforstand ved at bedriftene blir enige om priser og eventuelt kvantum, enten skriftlig eller på annen måte.

Konkurransebegrensende samforstand og samarbeid kan forhindres effektivt dersom en av bedriftene er spesielt konkurranseorientert. Slike bedrifter kan ha stor betydning selv når de ikke har betydelige posisjoner i markedet, fordi de presser andre markedsaktører til å forbedre sine ytelser. Kjennetegn på en slik bedrift kan være at den er innovativ m.h.t. produkt, produksjonsmetode, distribusjon, markedsføring mv, eller at den har benyttet pris som et viktig virkemiddel i konkurransen.

Høringsuttalelsene kan tyde på at både Forbruker-Kontakt og NorPost har utfordret Posten med lavere priser enn Posten, men at dette kan innebære forskjeller i kvalitet (utleveringstider, formater, sortering på mottakergrupper) i distribusjonen. Maxbo-kjeden har betegnet Postens distribusjon av UDR som dyrere enn de nevnte firmaer, men sikrere. Det foreligger få opplysninger om forandringer eller nyheter når det gjelder distribusjon av uadressert reklame. Det kan se ut som det vesentligste som har funnet sted er en utbygging av nye distribusjonsnett parallelt med Postens eller en bedre utnyttelse av gamle distribusjonsnett. Ved at en konkurranseorientert bedrift i markedet blir overtatt av Posten, øker mulighetene for samordnet opptreden.

Postens erverv av Forbruker-Kontakt styrker Posten i markedet for distribusjon av uadressert direkte reklame. Alle selvstendige leverandører av posttjenester kjøper også tjenester av Posten. Disse selvstendige leverandørene er konkurrenter, men også kunder av Posten i områder hvor Posten har et faktisk monopol. Denne avhengigheten kan føre til at NorPost og andre aktører tilpasser seg til Postens aktiviteter uten å skape særlig konkurranse. Konkurransetilsynet mener derfor at bortfallet av én aktør vil øke muligheten for samordnet opptreden i markedet.

3.3 Sannsynligheten for nyetableringer

Etablering gjennom tilbudssubstitusjon antas å ha spesielt begrensende virkning på muligheten for å utøve vesentlig markedsrett i det relevante marked. Hvis det er lett å etablere seg for en bedrift, kan den representere et like viktig konkurranseelement som allerede etablerte bedrifter.

3.3.1 Historiske erfaringer med nyetableringer

Forbruker-Kontakt AS ble startet i 1966 og har distribuert vareprøver og reklamemateriell i 31 år. NorPost Gruppen AS er i dag en kjede hvor den første virksomheten ble startet i Kristiansand i 1984 for 13 år siden. Konkurransetilsynet kjenner ikke til forsøk på etablering av tilsvarende landsdekkende virksomhet for distribusjon av UDR.

Avisenes Reklame-distribusjon har i dag et betydelig distribusjonsnett som dekker om lag 750 000 husstander, og vil trolig få en betydelig tilvekst i løpet av 1998 ved tilslutning fra avisenes nye distribusjonsnett for UDR i Stavanger og Trondheim. Aftenpostens distribusjon av UDR dekker hele 400 000 husstander i Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold, men inngår ikke i et landsdekkende nett.

Avisenes distribusjonsnett er allerede inne i markedet for distribusjon av uadressert direkte reklame

gjennom innstikk i avisene. Dette distribusjonsnettets benyttes også i dag til fordeling av UDR til andre på ruten som ikke er avisabonnenter. Distribusjon av UDR sammen med eller i avisprodukter har en økende andel av markedet for uadressert direkte reklame. Dette distribusjonsnettets vil kunne bli en betydelig sterkere konkurrent for Posten enn det er i dag i tett befolkede områder.

Konkurransetilsynet antar at avisenes egne distribusjonsnett både kan utnyttes bedre og utbygges ved at flere av avisenes distribusjonsnett tas i bruk til distribusjon av uadressert reklame. Muligheten for dette starter allerede i avisenes trykkerier hvor ny teknikk sørger for at innleggene trykkes og legges i avisen. Avisenes eksisterende distribusjonsnett for aviser er fleksible og kan i tillegg fordele UDR. Nettets kan bygges ut og reduseres etter behov, når det tekniske utstyr er på plass i avisen. Det foreligger derfor trolig samproduksjons-fordeler ved bruk av distribusjonsnettets for aviser også til uadressert direkte reklame. Konkurransetilsynet antar derfor at det kan komme nyetableringer her med utgangspunkt i avisenes behov for distribusjon.

Det foreligger ikke opplysninger som tyder på at utenlandske distributører ønsker å gå inn i det norske markedet for uadressert direkte reklame.

3.3.2 Kostnader ved etablering

Ved lokal etablering i mindre omfang synes etableringskostnadene å være begrenset. Dersom en ny aktør ønsker å etablere seg med et landsdekkende tilbud, antas det at det vil kreve investeringer, administrasjon og oppbygging av et budkorps på linje med det som har vært tilfellet for Forbruker-Kontakt og NorPost. Dersom selskapene skulle ønske å gå inn med postsendinger som kommer inn under enerettsområdet (lukket, adressert og innenriks brev inntil 350 g) vil de trenge konsesjon.

3.3.3 Forhold som gjør etablering vanskelig

Posten har en betydelig fordel i en godt utbygd infrastruktur med et etablert budnett. Dersom det foreligger ledig kapasitet vil den kunne utnyttes. I tillegg må det antas at kapasiteten kan bygges ut samtidig som fordelene ved en samdistribusjon med ulike postsendinger kan utnyttes. Dette er fordelene som Posten/Forbruker-Kontakt har og som gjør det vanskelig for nye firmaer å etablere seg i markedet for distribusjon av UDR.

Posten har videre en fordel fremfor eventuelle konkurrenter i retten til tilgang til postkasser og nøkler til innganger i boligblokker og forretningsbygg. I 1992 ga Forbruker-Kontakt uttrykk for at firmaet manglet tilgang til postkasser i blokkbebyggelse for minst 85 000 av Oslos 257 000 husstander.

Posten kan tilby store kunder avtaler basert på leveranse av samtlige posttjenester og kan derved tilby helkunderabatter som nyetablerere ikke kan. I den utstrekning slike helkunderabatter fastsettes uten å innebære kostnadsbesparelser for Posten, vil helkunderabatter kunne innebære en konkurranseskadelig atferd som begrenser konkurransen i strid med konkurranseloven § 1-1.

Eksklusivavtaler som binder kunder til å benytte Posten ved kjøp av samtlige tjenester fra Posten, vil kunne hindre nyetableringer uten å innebære kostnadsbesparelser for Posten. Også slike eksklusivavtaler kan innebære konkurranseskadelig atferd som begrenser konkurransen i strid med

konkurranseloven § 1-1.

NorPost Gruppen AS er hovedkontor og franchisegiver i NorPost kjeden som har 20 lokalkontorer i Norge. Det enkelte lokalkontor har ansvaret for salg overfor lokale kunder.

NorPost er imidlertid avhengig av Posten som distributør i de deler av landet hvor NorPost ikke har eget budnett, dvs utenfor tett befolkede områder. NorPost har i sin høringsuttalelse og i egen sak til Konkurransetilsynet tatt opp de problemer selskapet mener å ha i forhold til Posten. NorPost mener at selskapet ikke får like gode rabatter som Postens egne kunder og særlig da Postens helkunder, som får de beste rabattene. NorPost er avhengig av å kjøpe tjenester fra Posten i de deler av landet hvor firmaet ikke har eget budnett, og konkurrerer med Posten i de tett befolkede områdene hvor budnettet er utbygd. I de områder hvor Posten har et **faktisk** monopol vil prisene på Postens tjenester kunne påvirke konkurransesituasjonen i hele markedet for konkurranseutsatte tjenester. Dette er en situasjon hvor NorPost trolig kan bli slått ut av markedet av en aktør som Posten, eller NorPost må tilpasse seg Posten både når det gjelder priser og markedsaktivitet.

3.3.4 Høringsinstansenes syn

Ved høringen ble det stilt spørsmål om det finnes potensielle konkurrenter når det gjelder distribusjon av uadressert reklame, som kan tenkes etablert innen 1 til 2 år. Ingen av de som svarte ga uttrykk for at de i dag kunne se at denne muligheten var aktuell. Det ble blant annet pekt på at de store kjedene innen dagligvarehandel krever en så bred geografisk dekning, at det er vanskelig å etablere noe nytt uten store investeringer. Postens priser og betingelser ble fremhevet som avgjørende for at nyetableringer skal lykkes.

Etter høringsinstansenes syn er det lite sannsynlig at det vil komme nyetableringer i markedet for distribusjon av UDR innen de nærmeste årene. Tilsynet vil imidlertid peke på at distribusjon av uadressert reklame som innstikk i aviser, ser ut til å ha økt sterkt. Ved direkte kontakt med Aftenposten, Avisenes Reklame-distribusjon og NorPost er det også kommet frem opplysninger som tyder på at alle disse har en del ledig kapasitet i dag. På noe lengre sikt, 1 år eller noe mer, vil disse tre aktørene kunne bygge ut sine distribusjonsnett for ytterligere distribusjon av UDR. Avisenes Reklame-distribusjon vil trolig utvide sin geografiske dekning med 170 000 huster allerede i 1998.

3.3.5 Oppsummering av kapittel 3.3

Ut fra de erfaringer som foreligger om nyetableringer innen distribusjon av UDR, samt særlige forhold som kan gjøre etablering i dette markedet mindre attraktivt, antar Konkurransetilsynet at det i de nærmeste årene ikke synes særlig sannsynlig at det vil komme til **nye** aktører som vil få betydning for konkurransen innen distribusjon av UDR. Avisenes Reklame-distribusjon DA hvor en rekke aviser samarbeider om distribusjon av UDR i avisenes distribusjonsnett er i ekspansjon og vil kunne bli en sterkere konkurrent for Posten/Forbruker-Kontakt i fremtiden. Aftenposten som er en betydelig distributør av UDR i Oslo og Akershus, vil også kunne ekspandere. Det er likevel tilsynets oppfatning at den begrensede sannsynlighet for nyetableringer ut over utvidelse av virksomheten til Avisenes Reklame-distribusjon, samt det forhold at gjenværende landsdekkende konkurrenter til Posten reduseres fra tre til to, tilsier at en ikke kan utelukke at ervervet fører til en vesentlig begrensning i konkurransen.

3.4 Erverv av en potensiell konkurrent innen distribusjon av adresserte forsendelser

Posten har lenge vært en betydelig distributør av aviser, blader og tidsskrifter. Forbruker-Kontakt har i sin høringsuttalelse til utkast til forskrift til postloven den 23. mai 1997 opplyst at firmaet har planer om å utvikle distribusjon av tidsskrifter, ukeblad og aviser med lavere utgivelsesfrekvens enn 5 dager pr. uke.

Posten har hatt enerett til distribusjon av ukeblad og tidsskrifter i abonnement i hele landet, mens det faktiske monopol for distribusjon av aviser har vært avgrenset til distrikter med spredt bosetting. I den utstrekning blad og tidsskrifter sendes som lukket sending vil eneretten bestå. Posten har ved ervervet av Forbruker-Kontakt overtatt en potensiell konkurrent på området for distribusjon av blader og tidsskrifter i abonnement som sendes som åpen sending til abonnenter i tett befolkede områder. Ifølge Fagpressenytt nr 3 for 1997 representerer distribusjon av fag- og ukepresse en inntekt til Posten på om lag 300 millioner kroner.

NorPost opplyser at selskapet har planer om distribusjon av adresserte postsendinger så snart dette er mulig. Posten har i dag ikke konkurranse på området åpen brevpost og blad i abonnement. Forbruker-Kontakt var frem til ervervet å anse som en potensiell konkurrent til Posten på dette området. Dette kommer klart frem i Forbruker-Kontakts høringsuttalelse av 23. mai 1997 til utkast til forskrift til postloven.

Etter at Postloven ble vedtatt i 1996 og forskrift om formidling av landsdekkende sendinger kom i 1997, har Forbruker-Kontakt tydeligvis lagt til side sine planer om å etablere seg i markedet for distribusjon av adresserte sendinger. Etter Konkurransetilsynets oppfatning har loven med forskrift langt på vei sikret den gamle konkurransesituasjonen for Posten.

3.5 Oppsummering av kapittel 3

Konkurransetilsynet finner det lite sannsynlig at det vil komme **nye** aktører av betydning for konkurransen innen distribusjon av UDR. Avisenes Reklame-distribusjon DA hvor en rekke aviser samarbeider om distribusjon av UDR i avisenes distribusjonsnett er i ekspansjon og vil kunne bli en sterkere konkurrent for Posten/Forbruker-Kontakt i fremtiden. Som følge av at landsdekkende konkurrenter reduseres fra tre til to, og at etablering av større aktører er lite sannsynlig, noe som vil øke Postens mulighet til å utøve markedsmakt og øke muligheten for samordnet opptreden i markedet, er det tilsynets oppfatning at ervervet vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen.

Konkurransetilsynet er ikke kjent med at det foreligger estimat på kundenes følsomhet overfor prisendringer (priselastisitet). Tilsynet finner det imidlertid sannsynlig at etterspørrene vil reagere på en prisøkning ved å etterspørre et mindre kvantum. En utøvelse av markedsmakt vil således føre til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

4. VURDERING AV SAMFUNNSØKONOMISKE EFFEKTIVITETSGEVINSTER

Posten opplyser i sitt svarbrev av 7. januar 1998 at effektivitetsgevinster ikke kan dokumenteres pr. dags dato. Posten har tidligere i brev av 23. oktober 1997 hevdet at samordning av produktutvikling og produksjonsløsninger gir grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler, effektivisere distribusjon og holde lave priser. Det understrekes likevel andre steder i Postens svar at Forbruker-Kontakt skal opprettholdes som et selvstendig distribusjonsselskap.

Postens andel av avisdistribusjonen har lenge vært synkende, jf St. meld. nr. 31 (1986-87) sidene 26 og 27. Dette skyldes at avisene har gått sammen om egne distribusjonssystemer. Abonentene får avisene til tider, morgen, aften og søndag, som ikke lar seg kombinere med den ordinære postomdeling. Ved hjelp av Forbruker-Kontakt kan Posten gå inn i avisdistribusjonen på en måte som kan øke konkurransen i dette markedet.

Konkurransetilsynet legger til grunn at Forbruker-Kontakt kan overta avisdistribusjon fra Posten i konkurranseutsatte områder, hvor Posten har vansker med priskonkurransen eller med omdelingstidene. Forbruker-Kontakt kan også overta distribusjon fra avisenes egne nett i konkurranseutsatte områder, mens Posten fortsatt distribuerer utenfor dette området. Posten har imidlertid ikke lagt frem materiale som dokumenterer effektivitetsgevinster.

Konkurransetilsynet legger videre til grunn at ervervet vil kunne effektivisere Posten i konkurransen med andre distribusjonsnett. Tilsynet antar at Posten ikke uten store kostnader kan utvikle en tilsvarende distribusjonskanal som Forbruker-Kontakt, innenfor sin nåværende organisasjon. Etter tilsynets oppfatning har distribusjonsfirmaer som Forbruker-Kontakt lavere kostnader enn Posten i tett befolkede områder. Tilsynet finner det sannsynliggjort at det foreligger muligheter for samfunnsmessige effektivitetsgevinster ved at Forbruker-Kontakt overtar distribusjon fra Postens distribusjonsnett, men det foreligger ingen dokumentasjon av slike gevinster.

5. AVVEINING OG KONKLUSJON

Konkurransetilsynet legger til grunn at det relevante marked er:

Distribusjon av uadressert direktereklame i tett befolkede områder i Norge. Definisjonen omfatter også innstikk i og vedlegg til aviser og blad.

Posten, Forbruker-Kontakt, NorPost, avisnett med distribusjon av innstikk og en del lokale distributører var før ervervet i en situasjon med konkurranse om distribusjonen av UDR. Posten møtte aktiv konkurranse fra aktører som Forbruker-Kontakt og NorPost. Konkurransetilsynet har lagt til grunn at konkurransesituasjonen før Postens erverv av Forbruker-Kontakt AS ikke var vesentlig begrenset, selv om konkurransesituasjonen for de av Postens kunder som samtidig konkurrerte med Posten kan ha vært vanskelig.

Konkurransetilsynets anslag på Postens gjennomsnittlige markedsandel i det relevante marked er om lag 50 %. Dette er basert på en beregning med bakgrunn i Postens egne tall og korrigert for egne tall (netto-omsetning) fra NorPost, Aftenposten og Forbruker-Kontakt, for distribusjon av uke/fagblad og for distribusjon utført av lag og foreninger. Markedsandelen er høyere enn dette gjennomsnittet i enkelte lokale områder. Etter ervervet av Forbruker-Kontakt er NorPost og Avisenes Reklamedistribusjon tilbake som de eneste større konkurrenter til Posten for distribusjon av UDR. Posten har enerett på distribusjon av lukket adressert brevpost opptil 350 g og faktisk monopol på distribusjon av UDR i en del områder. Postens konkurrenter er dermed avhengig av å benytte tjenester fra Posten for å

kunne ha et landsdekkende tilbud.

Konkurransetilsynet kan ikke se at Posten ensidig kan utnytte sin markedsrett i de områder hvor avisene har et eget godt utbygd distribusjonsnett i tillegg til NorPost og/eller andre lokale distributører. I de øvrige områdene av landet, der Posten ikke vil ha mer enn *en* konkurrent finner tilsynet at Posten gjennom sitt erverv av Forbruker-Kontakt vil ha mulighet til en ensidig utnyttelse av sin markedsrett.

Postens erverv av Forbruker-Kontakt styrker Posten i markedet for distribusjon av uadressert direkte reklame. Alle selvstendige leverandører av posttjenester kjøper også tjenester av Posten. Disse selvstendige leverandørene er konkurrenter, men også kunder av Posten. Dette kan føre til at NorPost og andre aktører tilpasser seg til Postens aktiviteter uten å skape nevneverdig konkurranse.

Konkurransetilsynet har grunn til å tro at det foreligger muligheter for at avisene/Avisenes Reklame-distribusjon vil øke mengden av innstikk og vedlegg i de aviser som allerede har distribusjon av UDR. Dessuten kan flere aviser ta opp distribusjon av UDR i sitt budnett. Konkurransetilsynet mener at avisenes distribusjonsnett i fremtiden kan bli en viktig aktør i det relevante markedet for distribusjon av direkte reklame ved siden av NorPost Gruppen AS og en del mindre aktører. Ut fra de erfaringer som foreligger om nyetableringer innen distribusjon av UDR, ser Konkurransetilsynet det imidlertid ikke som særlig sannsynlig at det vil komme til **nye** landsdekkende aktører som vil få betydning for konkurransen innen distribusjon av UDR i de nærmeste årene.

Konkurransetilsynet vil på denne bakgrunn konkludere med at ervervet vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen. Konkurransetilsynet er ikke kjent med at det foreligger estimat på kundenes følsomhet overfor prisendringer (priselastisitet). Tilsynet finner det imidlertid sannsynlig at etterspørerne vil reagere på en prisøkning ved å etterspørre et mindre kvantum. En utøvelse av markedsrett vil således føre til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Konkurransetilsynet legger til grunn at ervervet kan gi visse samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster selv om disse pr dags dato ikke er dokumentert. Konkurransetilsynet kan imidlertid ikke se at eventuelle gevinster vil være av en slik størrelse at de kan oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som forventes ved ervervet. Effektivitetsgevinstene vurderes imidlertid til å være store nok til at tilsynet anser det som uaktuelt å forby ervervet. Konkurransetilsynet har derfor etter en samlet vurdering funnet det tilstrekkelig å sette vilkår for ervervet. Vilråene skal sikre at Forbruker-Kontakt drives videre som egen enhet og at konkurrenter til Posten/Forbruker-Kontakt ikke gis diskriminerende vilkår.

Posten inngår avtaler direkte med firmaer og kjeder om distribusjon av UDR og med distribusjonsfirmaer som NorPost og Forbruker-Kontakt om priser og leveringsvilkår for distribusjon av UDR. Distribusjonsfirmaene må bruke Posten for distribusjon utenfor eget distribusjonsnett. Postens priser og leveringsvilkår vil derfor ha betydning for de distributører som opptrer i markedet med distribusjon av UDR.

Konkurransetilsynet ser det som viktig at Forbruker-Kontakt kan legge sine egne kostnader til grunn for sin prissetting og sine leveringsvilkår. Tilsynet antar at dette best kan skje ved at Forbruker-Kontakt opprettholdes som eget selskap med resultatansvar adskilt fra Posten DM. Styremedlemmer i Forbruker-Kontakt bør derfor ikke ha resultatansvar for det forretningsområde innen Posten som omfatter Postens

egen distribusjon av uadressert direkte reklame.

Konkurransetilsynet mener at et forbud mot at Posten diskriminerer mellom Forbruker-Kontakt AS og andre distributører ved salg og distribusjon av uadressert reklame, i noen grad, vil kunne motvirke den konkurransebegrensningen ervervet har medført. Et slikt forbud skal hindre konkurransevridning mellom Forbruker-Kontakt og deres konkurrenter og sikre at eksisterende og eventuelle nye distribusjonsfirmaer får tilgang til postnettet på ikke-diskriminerende vilkår. Forbudet kan også hindre at Posten eventuelt utnytter sin monopolstilling som distributør på enerettsområdene til å ekspandere på det konkurranseutsatte området som distributør av UDR, gjennom diskriminerende priser og leveringsvilkår.

Da tilsynet i sin vurdering av ervervet har lagt til grunn at ervervet kan gi visse samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster bl.a. gjennom samordning av produktutvikling og produksjonsløsninger, vil et diskrimineringsforbud ikke være til hinder for samarbeid mellom Posten og Forbruker-Kontakt der de to selskapene tilbyr løsninger hvor så vel Postens som Forbruker-Kontakt AS' produkter inngår.

Posten gir årsbonus på C-post. Adressert og uadressert C-post distribueres gjennom samme distribusjonskanal og dette kan bidra til utnyttelse av kapasiteten i kanalen. Tilsynet har derfor ikke innvendinger mot at Posten gir årsbonus på C-post, men det må ikke stilles som betingelse at kunden ikke må bruke andre distributører.

Postens konkurranserabatt gis på distribusjon av uadressert C-post. Postens enhetspris er grunnlaget for rabatten, slik at det gjennom rabatten blir tatt hensyn til de ulike kostnader og ulike konkurranseforhold i de enkelte geografiske områder i landet. Etter Konkurransetilsynets oppfatning innebærer konkurranserabatten et system med differensierte priser. Dersom betingelsen for å gi rabatt er knyttet til at kundens UDR i sin helhet skal gå til Posten for å oppnå rabatt, kan dette stenge kunden inne i Postens distribusjonssystem og virke konkurranseregulerende desto lengre varighet en slik avtale om enerett har.

6. VEDTAK

På bakgrunn av ovennevnte vurderinger har Konkurransetilsynet med hjemmel i konkurranseloven § 3-11 fattet følgende vedtak:

Posten Norge BA pålegges:

1) å organisere og drive virksomheten som ble overtatt ved ervervet av Forbruker-Kontakt som eget aksjeselskap. Dersom det senere er behov for endringer av selskapsform eller nedleggelse av virksomheten, meldes dette til Konkurransetilsynet.

2) å foreta nødvendig distribusjon av vilkårene i vedtaket innen sin organisasjon med kopi til Konkurransetilsynet av den informasjon som gis.

Posten Norge BA forbys:

3) å oppnevne som styremedlemmer i Forbruker-Kontakt AS personer som har resultatansvar

for Postens uadresserte direkte reklame.

4) å utlevere informasjon, som f eks kundelister og prisbetingelser, om Postens kunder til Forbruker-Kontakt AS.

5) å diskriminere mellom Forbruker-Kontakt AS og andre distributører ved salg og distribusjon av uadressert direkte reklame. Forbudet omfatter bl a diskriminering mht priser, rabatter, forretningsvilkår og servicegrad (fremsendingstid, kvalitet mv).

6) å avtale at Posten skal være enedistributør av kunders uadresserte direkte reklame. Forbudet er ikke til hinder for at Posten kan tilby rabatt knyttet til enedistribusjon av den enkelte sending.

7) å koble priser, rabatter og leveringsvilkår for uadressert direkte reklame sammen med vilkår om bruk av andre av Postens tjenester.

Vedtaket trer i kraft straks og gjelder til 20. mars 2003.

Konkurransetilsynet gjør for ordens skyld oppmerksom på at vedtaket kan fornyes, jf konkurranseloven § 1-6.

Vedtaket kan påklages innen tre uker. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet. For øvrig vises til vedlagte skjema "Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak".

[til toppen](#)