



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 06/883-
/RHO

Vår ref.: 2006/1547 - 4
MAB masl 527

Saksbeh.: Margrethe Slinde

Dato: 24.10.2006

■ Svar på høring - ny konsesjon til Posten Norge AS

Det vises til Deres brev av 15. september 2006 vedrørende høring av ny konsesjon til Posten Norge AS (heretter Posten).

1 Gjeldende konsesjon

Konsesjonen til Posten omfatter de leveringspliktige tjenestene, og har som formål å sikre et landsdekkende tilbud til rimelig pris og god kvalitet. De leveringspliktige tjenestene som konsesjonen regulerer, omfatter både tjenester som Posten har enerett på å levere og tjenester som i prinsippet er konkurranseutsatte. For tjenester som kommer inn under enerettsområdet stilles det krav om geografisk enhetsporto.

I gjeldende konsesjon stilles det krav om at Posten skal tilby leveringspliktige tjenester til kostnadsbaserte priser og på objektive, oversiktlige og ikke-diskriminerende vilkår. Tilsvarende krav gjelder for rabatter. Hvorvidt Posten overholder kravet til kostnadsbaserte priser kontrolleres etterskuddsvis gjennom Postens produktregnskap. Produktregnskapet skal gi grunnlag for å vurdere om prisene på både leveringspliktige tjenester og ikke-leveringspliktige tjenester innenfor enerettsområdet, og leveringspliktige tjenester utenfor enerettsområdet, er kostnadsbaserte, og om ulovlig kryssubsidiering finner sted.

2 Forslag til ny konsesjon

I forslaget til ny konsesjon legges det opp til at vilkåret om at Posten skal tilby leveringspliktige tjenester til kostnadsbaserte priser og på objektive, oversiktlige og ikke-diskriminerende vilkår, samt likelydende krav for rabatter, skal videreføres.

For Postens tjenester *innenfor enerettsområdet* foreslås det at kravet om geografisk enhetsporto videreføres. I høringsbrevet fremholdes det at inntekter fra enerettsområdet er et godt virkemiddel for å sikre finansiering av Postens merkostnader knyttet til de leveringspliktige ulønnsomme posttjenestene.

Når det gjelder Postens leveringspliktige tjenester *utenfor enerettsområdet* forelås det at ordningen med etterskuddsvis kontroll av om prisene er kostnadsbaserte erstattes av en maksimalprisordning, jf. nytt punkt 5.7. Samferdselsdepartementet foreslår å etablere en maksimalprisordning som tar utgangspunkt i prisnivået ved konsesjonens ikrafttredelse, og at det innføres ett overordnet pristak der alle leveringspliktige tjenester utenfor enerettsområdet inkluderes i en felles vektet pristakskurv. I høringsbrevet viser Samferdselsdepartementet til at en slik modell, der et stort antall tjenester inngår, gjør det mulig for Posten å gjennomføre store prisøkninger på enkelttjenester og samtidig oppfylle kravene i maksimalprisordningen. For å

beskytte forbrukerne mot urimelige prisøkninger foreslås det derfor at Posten ikke kan øke prisene for det enkelte produkt med mer enn lønnsindeksen for samferdselssektoren pluss 5 prosentpoeng per år.

Forslaget om en maksimalprisordning begrunnes med at en slik regulering gir forutsigbarhet og bedre insentiver til effektiv drift, sammenlignet med en streng avkastningsregulering. Videre vises det til at en maksimalprisregulering er mer fremtidsrettet med tanke på at det kan bli lettere for nye aktører å etablere seg som tilbydere av leveringspliktige tjenester. Reguleringen gjør det klart hvilke krav til pris som gjelder, og indirekte hvilke fortjenestemarginer som ligger i markedet i konsesjonens levetid.

I konsesjonen er det presisert at merkostnader (inkl. alternativkostnader) skal legges til grunn ved vurdering av kryssubsidiering.

3 Konkurransetilsynets vurdering

Innledningsvis vil Konkurransetilsynet vise til den liberalisering av posttjenester som nå foregår ellers i Europa, og at Konkurransetilsynet stiller seg positivt til en utvikling i retning av at Postens enerett avvikles, jf. Konkurransetilsynets høringsuttalelse av 21. juli 2004 til Samferdselsdepartementet vedrørende forslaget om avvikling av Postens enerett fra 1. januar 2007. En oppheving av eneretten kan gi samfunnsøkonomiske gevinster, forutsatt at man benytter den type virkemidler som det er redegjort for i brevet av 21. juli 2004.

I vurdering av forslaget til ny konsesjon til Posten har Konkurransetilsynet særlig lagt vekt på reguleringen av de leveringspliktige tjenestene *utenfor enerettsområdet*.

3.1 Generelle vurderinger

Postens virksomhet består av både monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet. Etter Konkurransetilsynets vurdering strekker Postens monopolstilling seg i praksis lenger enn enerettsområdet. Dette skyldes blant annet at postvirksomheten er preget av så betydelige stordriftsfordeler at produksjon og salg av flere av tjenestene utenfor enerettsområdet langt på vei er å betrakte som et naturlig monopol. Det kreves så store faste kostnader for å opprettholde et effektivt nett for innsamling, transport og utlevering av post at det i flere markeder ikke er plass til mer enn én produsent. Dette gjelder særlig i spredtbygde strøk, i tettbygde strøk er det bedre grunnlag for parallelle etableringer. Det er derfor grunn til å tro at Posten vil opprettholde en monopolstilling i store deler av markedet, også om eneretten skulle forsvinne helt.

På bakgrunn av den dominerende stillingen Posten har for en rekke av sine tjenester mener Konkurransetilsynet at det er viktig med en stram regulering av inntektene fra de leveringspliktige tjenestene. Reguleringen bør utformes slik at det legges til rette for en mest mulig effektiv konkurranse for de tjenestene som ikke er en del av Postens enerettsområde. Reguleringen bør blant annet ha som formål å sikre at Posten ikke får et konkurransefortrinn ved at de kan dekke inn kostnadene i konkurranseutsatt virksomhet gjennom de leveringspliktige enerettstjenestene.

Generelt er det slik at effektiv ressursutnyttelse krever at produksjonen er kostnadseffektiv, og at prisene reflekterer faktiske kostnader. I et velfungerende marked vil prisene som hovedregel reflektere de relevante kostnadene. Formålet med en pris/inntektsregulering er således å nærme seg markedets virkemåte. En maksimalprisordning kan benyttes for å oppnå en slik pris/inntektsregulering. Konkurransetilsynet er derfor i prinsippet positiv til overgang til en maksimalprisordning.

Konkurransetilsynet viser til at det generelt er vanskelig å etablere et produktregnskap som gir et godt bilde av kostnadene i regulerte virksomheter. For å få et best mulig regnskapsgrunnlag for reguleringen er det derfor viktig å fortsette arbeidet med å videreutvikle regnskapet.

3.2 Krav til kostnadsdekning ved vurdering av kryssubsidiering

Den foreslåtte maksimalprisordningen skal gjelde for leveringspliktige tjenester utenfor enerettsområdet, dvs. for tjenester som det er mulig for andre aktører å konkurrere med Posten

om. Maksimalprisordningen innebærer at en rekke tjenester inkluderes i en priskurv med et pristak. Innenfor en slik maksimalprisordning er det dermed mulig å øke prisen på enkelte tjenester dersom prisen på andre tjenester reduseres.

Konkurransetilsynet vil understreke at for store prisreduksjoner kan være konkurranseskadelig. Dersom prisreduksjonen medfører at prisen settes så lavt at den ikke dekker merkostnadene ved å produsere tjenesten kan dette være uheldig både for den eksisterende og den potensielle konkurransen i markedet. For å legge til rette for best mulig konkurranse i dette markedet er det viktig at det ikke foregår konkurranseskadelig kryssubsidiering.

Det er en etablert rettspraksis ved vurdering av misbruk av dominans at minstekravet til kostnadsdekning skal være merkostnadene ved å produsere tjenesten. Merkostnader et vidt begrep som også skal inkludere verdien av en alternativ anvendelse av en ressurs. Hvis markedsdominerende selskaper tar lavere priser enn dette, foreligger underprising som kan ha en konkurranseskadelig virkning. Konkurransetilsynet er derfor enig i at merkostnader, inklusive alternativkostnadene, er det relevante kostnadsbegrep ved vurdering av om Posten foretar kryssubsidiering.

3.3 Regulering av prisutviklingen

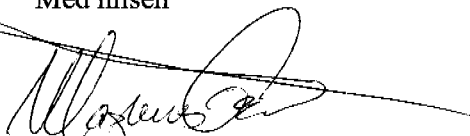
For å beskytte forbrukerne mot urimelige prisøkninger foreslås det at Posten ikke kan øke prisene med mer enn lønnsindeksen for samferdselssektoren pluss 5 prosentpoeng per år.

Konkurransetilsynet stiller spørsmål ved om valg av modell for å regulere prisutviklingen er god. Det foreslås å bruke lønnsindeks for samferdselssektoren, uten noe krav til effektiviseringsfaktor. I høringsbrevet vises det til at Posten de siste årene har tatt ut mye av effektiviseringspotensialet i selskapet, men at det fortsatt antas å være rom for moderat effektivisering. Ut fra en helhetsvurdering, der det også er lagt vekt på at volumet på disse tjenestene er ventet å gå noe ned, foreslås det likevel at kravet til effektivisering settes lik null. Etter Konkurransetilsynets vurdering er det grunn til å tro at det også for Posten er et effektiviseringspotensial fremover i tid, blant annet knyttet til teknologisk utvikling. Etter Konkurransetilsynets vurdering bør derfor maksimalprisordningen inneholde et effektiviseringskrav.

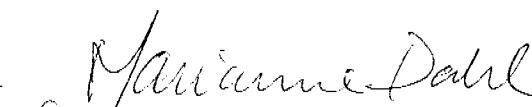
Når det gjelder bruken av lønnsindeks for samferdselssektoren vil Konkurransetilsynet peke på at lønnsutviklingen generelt er høyere enn prisutviklingen. Bruk av lønnsindeks innebærer således at prisene på leveringspliktige tjenester utenfor enerettsområdet vil kunne øke mer enn den generelle prisutviklingen. Sett i sammenheng med at det ikke ilegges et effektiviseringskrav mener Konkurransetilsynet at dette kan medføre en for høy ramme for Postens inntekter. Dette kan gi grunnlag for å prise enkelte tjenester lavere enn kostnadene, og derigjennom hindre en effektiv konkurranse.

Konkurransetilsynet har for øvrig ingen merknader til forslaget til ny konsesjon til Posten.

Med hilsen



Magnus Gabrielsen (e.f.)
seksjonssjef



for Margrethe Slinde
rådgiver

Kopi:

Fornings- og administrasjonsdepartementet, Postboks 8004, 0030 Oslo