

Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe

Konkurransen på postmarkedet

Mars 2004



SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe

Konkurransen på postmarkedet

Mars 2004



SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

TIL SAMFERDSELSMINISTEREN

Samferdselsdepartementet nedsatte 26. november 2003 en interdepartemental arbeidsgruppe til å vurdere konsekvenser av en ytterligere liberalisering av markedet for posttjenester i Norge. Arbeidsgruppen legger med dette frem sin rapport.

Oslo, 26. mars 2004

Per Sanderud (*leder*)
Jacob Bomann-Larsen
Per S. Nestande
Endre Rudolfsen
Inger Aarvaag Stokke
Ivar Storvik
Peder Østbye

Jon Inge Engesmo (*sekretariatsleder*)
Haakon M. Gjesdahl
Øystein Hoel
Anders M. Pilgaard

INNHALDSFORTEGNELSE

1. SAMMENDRAG	5
2. UTREDNINGENS BAKGRUNN, ORGANISERING OG MANDAT	9
2.1 Bakgrunn	9
2.2 Organisering	9
2.3 Mandat	10
3. POSTTJENESTER OG POSTMARKEDET	11
3.1 Hva er posttjenester og postmarkedet?	11
3.2 Postmarkedene internasjonalt og nasjonalt	11
3.2.1 Strukturendringer og globalisering	11
3.2.2 Postmarkedet nasjonalt	12
3.2.3 Postens markedssituasjon og konkurranseevne	15
3.3 Sysselsettingen på postmarkedet	15
3.3.1 Bemanningsutvikling i Posten 1999-2003	15
3.3.2 Internasjonal studie om sysselsettingstrender	16
4. MÅLSETTINGER PÅ POSTOMRÅDET	17
4.1 Målsettinger på postområdet	17
4.2 Prinsippet om geografisk enhetsporto	18
5. GJELDENDE REGULERING AV POSTMARKEDET	20
5.1 Nasjonalt regelverk	20
5.1.1 Postloven	20
5.1.2 Postforskriften	22
5.1.3 Postens konsesjon	22
5.1.4 Forholdet mellom postregelverket og transportlovgivningen	23
5.1.5 Forholdet mellom postregelverket og konkurransereguleringen	24
5.2 Statlig kjøp av posttjenester	25
5.3 Statlig eierstyring	26
5.4 Internasjonalt regelverk	27
5.4.1 EØS-avtalen	27
5.4.2 UPU (Verdenspostforeningen)	28
5.4.3 GATS/WTO	29
5.4.4 Forholdet mellom UPU og GATS/WTO	30
6. ERFARINGER MED LIBERALISERT POSTMARKED	31
6.1 Generelt	31
6.2 Sverige	31
6.3 Finland	34
6.4 Estland	34
6.5 Storbritannia	35
6.6 Tyskland	36
6.7 Nederland	36
6.8 New Zealand	37
6.9 Oppsummering	38
7. SAMFUNNSØKONOMISK EFFEKTIVITET	39
7.1 Generelt	39

7.2	Stordrifts- og samproduksjonsfordeler	40
7.2.1	Kostnadsstruktur for postvirksomhet.....	40
7.2.2	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved nettverkskonkurranse.....	41
7.3	Oppsummering.....	43
8.	ALTERNATIVER FOR LIBERALISERING	45
8.1	Innledning.....	45
8.1.1	Hensynet til resiprositet	45
8.1.2	Liberaliseringstakt	46
8.1.3	Kriterier for ytterligere liberalisering	46
8.2	Hovedalternativer for ytterligere liberalisering	47
9.	KONSEKVENSER AV LIBERALISERING	49
9.1	Innledning.....	49
9.2	Konsekvenser for brukerne (næringsliv og forbrukere)	49
9.2.1	London Economics' vurdering.....	49
9.2.2	Arbeidsgruppens vurdering	50
9.3	Konsekvenser for Posten	52
9.3.1	London Economics' vurdering.....	52
9.3.2	Arbeidsgruppens vurdering	53
9.4	Konsekvenser for andre postoperatører.....	54
9.5	Konsekvenser for kravet om geografisk enhetsporto.....	55
9.5.1	London Economics' vurdering	55
9.5.2	Arbeidsgruppens vurdering	55
9.6	Konsekvenser for statlig kjøp	57
9.6.1	London Economics' vurdering.....	57
9.6.2	Arbeidsgruppens vurdering	57
9.7	Konsekvenser for sysselsettingen.....	58
9.7.1	London Economics' vurdering.....	58
9.7.2	Arbeidsgruppens vurdering	59
9.8	Konsekvenser for Svalbard	59
9.9	Særlig om konsekvenser ved å avvikle Postens enerett.....	60
9.10	Særlig om konsekvenser ved å senke vektgrensen til 20 gram fra 2006	61
9.11	Særlig om konsekvenser ved å liberalisere spesifiserte tjenester/markeder	61
9.11.1	Innledning.....	61
9.11.2	Konsekvenser ved å liberalisere massesendinger.....	61
9.11.3	Konsekvenser ved å liberalisere markedet for adressert reklame	62
9.11.4	Konsekvenser ved å liberalisere inngående grensekryssende post.....	62
10.	FINANSIELLE VIRKEMIDLER FOR Å SIKRE TILBUD AV	
	LEVERINGSPLIKTIGE TJENESTER.....	64
10.1	Innledning.....	64
10.2	Generelt om virkemidlene	64
10.2.1	USO-fond.....	65
10.2.2	Anbud	66
10.3	Konklusjon.....	67
11.	BEHOV FOR ENDRINGER I POSTENS RAMMEBETINGELSER.....	68
11.1	Innledning.....	68

11.2	Krav til omfang, innhold og pris for leveringspliktige tjenester.....	68
11.3	Kravet til geografisk enhetsporto	69
11.4	Fremtidig styringsnivå for Postens plikter	69
12.	VIRKEMIDLER FOR Å FREMME KONKURRANSE.....	71
12.1	Innledning	71
12.2	Regulatoriske virkemidler (assymetrisk regulering)	71
12.2.1	Tilgang til postnett – sektorspesifikk konkurranseregulering.....	71
12.2.2	Annen tilgang til postal infrastruktur	72
12.2.3	Prisregulering og produktregnskap.....	73
12.3	Strukturelle virkemidler	74

1. SAMMENDRAG

Samferdselsdepartementet nedsatte i november 2003 en interdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere konsekvenser av en ytterligere liberalisering av postmarkedet i Norge. Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra Samferdselsdepartementet (leder), Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Justisdepartementet.

Arbeidsgruppens hovedkonklusjoner:

- Det fastsettes snarest en dato for avvikling av eneretten
- Det bør avsettes ett og et halvt til to år for utvikling og vedtakelse av lov og forskrifter
- Eneretten kan avvikles uten at dagens krav til postservice og kvalitet endres
- Enhetsporto bør videreføres for enkeltsendinger
- Maksimalprisordning bør vurderes innført for enkelte av Postens produkter
- Det eksisterer skalafordeler i deler av postproduksjonen
- Virkemidler for å fremme konkurranse, herunder tilgang til Postens nett, må utredes

Det er arbeidsgruppens oppfatning at økt konkurranse på postmarkedet vil gi brukerne et bedre og mer variert tjenestetilbud til lavere pris. Ytterligere konkurranse vil lede til innovasjon, tjenesteutvikling og bedre kvalitet. Konkurranse vil bidra til mer effektiv drift og lavere priser, noe som ikke minst vil komme næringsliv og større brukere til gode. Dette er underbygget av London Economics' utredning.

For spredt bebygde områder og Svalbard vil Posten mest sannsynlig opprettholde sin sterke stilling. For disse områdene vil det være sentralt å sikre at avvikling av eneretten ikke medfører et dårligere posttilbud enn i dag. Det er arbeidsgruppens oppfatning at en avvikling av eneretten kan finne sted uten at kravene til et godt og likeverdig tilbud for de samfunnspålagte tjenestene endres. Arbeidsgruppen anbefaler tiltak for å sikre brukerne mot eventuelle urimelige prisforskjeller. Enhetsporto på enkeltsendinger (typisk brev som legges i innsamlingspostkasser) bør videreføres. Maksimalprisordning for noen av Postens tjenester bør også vurderes innført.

Fordelingseffektene av ytterligere liberalisering for husholdningene vil uansett være relativt små. I gjennomsnitt brukes 0,07 prosent av husholdningenes inntekt på posttjenester. Tilsvarende brukes 1,9 prosent av husholdningenes inntekter på teletjenester.

Ekspedisjonsnett i tynt befolkede områder antas i liten grad å bli berørt av liberaliseringen. I disse områdene er det i stor grad etablert Post i Butikk, som er lite kostnadskrevenende for Posten i forhold til tradisjonelle postkontorer.

Postens enerett vil bli vesentlig utfordret og uthult de nærmeste årene av nære substitutter og forventet volumnedgang innen brevmarkedet. Det er arbeidsgruppens oppfatning at disse forhold utgjør en like stor utfordring for Posten fremover som avvikling av eneretten.

Avvikling av eneretten vil sannsynligvis medføre at Posten mister markedsandeler innenfor brevformidling. Erfaringene fra liberalisering av andre bransjer har imidlertid vist at konkurranse kan bidra til vekst i postmarkedet totalt sett. Konkurranse bidrar til ny dynamikk i markedet. Dette leder til økt kundefokus, utvikling av nye produkter og at tjenestene i større grad tilpasses brukernes behov. Konkurranse og innovasjon vil kunne gjøre totalmarkedet større.

Liberaliseringsprosessen i hele EU/EØS-området innebærer at Posten kan komme til å øke sitt samarbeid med internasjonale aktører. Arbeidsgruppen antar at selskapet har potensial til å oppnå en viss inntjening på begrensede fremstøt i utlandet, i første rekke i Norden. Dette kan oppveie eventuelle lønnsomhetstap i hjemmemarkedet som Posten påføres ved at utenlandske selskaper etablerer seg i det norske markedet.

På kort sikt er det naturlig å anta at en avvikling av eneretten vil medføre ytterligere omstillingsbehov og effektivisering i Posten, noe som igjen vil medføre et ytterligere nedbemanningsbehov i selskapet. Det synes å være et potensial for relativt store effektivitetsgevinster gjennom blant annet ytterligere effektivisering og fortsatt tilpasning i retning av mer kostnadsorienterte priser. På lengre sikt er konsekvensene for de ansatte avhengig av hvordan Posten lykkes med å møte utfordringene knyttet til økt konkurranse.

På sikt vil liberalisering kunne gi flere lokale nisjeaktører som konkurrerer på lavere pris eller bedre service innenfor et begrenset område. Arbeidsgruppen antar også at det vil skapes arbeidsplasser innen disse segmentene. Videre vil man kunne se at større europeiske postselskaper etablerer seg i deler av postmarkedet. Ved etablering av datterselskaper eller via norsk alliansepartner vil slike multinasjonale selskaper skape nye arbeidsplasser i postsektoren. I den grad Posten som selskap gis anledning til å konkurrere på like vilkår og klarer å beholde sin sterke markedsstilling, vil arbeidsplassene kunne oppleves som mer attraktive.

Avvikling av eneretten vil være samfunnsøkonomisk effektivt. Flertallet i arbeidsgruppen mener at avvikling av eneretten isolert sett vil øke behovet for statlig finansiering av det bedriftsøkonomisk ulønnsomme nettet, i likhet med økt behov som følge av forventet volumnedgang og prisregulering. På den annen side vil det forhold at staten allerede i dag gjennom statlig kjøp betaler for en del av "infrastrukturkostnadene" ved de ulønnsomme tjenestene og forventet produktivitetsvekst trekke i motsatt retning. Det er således et åpent spørsmål om det statlige kjøpet vil øke ved ytterligere liberalisering.

Finansdepartementets (FINs) representant viser til London Economics' vurdering av konsekvensene for statlig kjøp. Ettersom kostnadene knyttet til de leveringspliktige tjenestene i stor grad er faste relativt til postvolumet, er kostnadene i liten grad avhengige av liberaliseringsgrad, antall nye aktører i markedet eller enerettsområdets størrelse. FINs

representant mener derfor at ytterligere liberalisering ikke trenger å ha noen virkning på behovet for statlig kjøp av posttjenester.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at alternativer for statlig kjøp, herunder USO-fond og regionale anbud, bør vurderes nærmere senere i liberaliseringsprosessen.

Kommunal- og regionaldepartementets (KRDs) representant mener at Posten fortsatt bør gis frihet til å gi rabatter for framsending av massesendinger, forutsatt at de samme rabattene tilbys i alle deler av landet. Et krav om likt rabattsystem vil kunne føre til økt behov for finansiering av bedriftsøkonomisk ulønnsom virksomhet. Det samme gjelder krav om enhetsporto. KRD mener at det blir større press på kravet om likeverdig tilbud dersom det økte finansieringsbehovet dekkes over statsbudsjettet. Dette skyldes at det alltid vil være press for å redusere bruken av statlige ressurser.

Ytterligere liberalisering, ut over dagens grense på 100 gram, kan gjennomføres i ett eller flere trinn. På 1990-tallet valgte Sverige å liberalisere postmarkedet i ett trinn. De land som nå planlegger å forsere liberaliseringen i forhold til EU - Storbritannia, Nederland og Tyskland - har valgt en gradvis plan med sluttdato i 2007/2008. Det følger allerede av postloven at enerettsområdet skal reduseres ytterligere fra 1. januar 2006 til sendinger med vekt inntil 50 gram. Hvis man holder fast ved den ytterligere liberalisering som skal finne sted i 2006, bør ytterligere liberalisering knytte seg til å sette en endelig dato for når postmarkedet skal åpnes fullt ut for konkurranse. Flere mellomsteg, for eksempel å sette vektgrensen til 20 gram, vil medføre økte administrative kostnader. Samtidig er det tvilsomt om flere mellomsteg vil føre til økt konkurranse av betydning, blant annet fordi de største volumene innenfor den gjenværende eneretten er brev *under* 20 gram. En ytterligere liberalisering bør derfor begrenses til ett eller to trinn.

Det bør av hensynet til forutsigbarhet for Posten, selskapets ansatte, andre postoperatører og brukere, så tidlig som mulig fastsettes en dato for avvikling av eneretten.

Før avviklingen av eneretten finner sted, bør det avsettes tilstrekkelig tid til å vurdere behovet for regulatoriske endringer som følge av liberalisering, herunder utvikle et sektorspesifikt regelverk. Ved avvikling av eneretten vil det være behov for en vidtgående revisjon av postlovgivningen (postloven, postforskriften og Postens konsesjon). En utfordring vil være å fremme tiltak som skaper bærekraftig konkurranse på lang sikt. EU har ennå ikke utviklet et regelverk for et fullliberalisert postmarked. For å utvikle et sektorspesifikt regelverk, er det behov for ett og et halvt til to år fra det tidspunktet Regjeringen foreslår å avvikle eneretten til et forslag om lovendringer kan fremmes for Stortinget.

Samferdselsdepartementets representant fremhever at dette også sikrer at Posten og andre postoperatører gis tid til å forberede seg på konkurranse og at verdiene i Posten ikke forringes. Hvis det norske markedet åpnes opp i tråd med den neste liberaliseringsbølgen i 2007/2008, vil myndighetene kunne dra nytte av erfaringer med parallell regelverksutvikling i Storbritannia, Nederland og Tyskland.

Hensynet til resiprositet (gjensidighet) er lagt vekt på i Tyskland og Nederland ved at full liberalisering er gjort betinget av at andre lands hjemmemarkeder åpnes tilsvarende. Etter arbeidsgruppens oppfatning er dette hensynet ikke tungtveiende ved vurderingen av om det norske postmarkedet skal åpnes ytterligere for konkurranse. Posten har, i motsetning til de nasjonale postselskaper i Tyskland og Nederland, ikke som ambisjon å bli et stort multinasjonalt postselskap. For arbeidsgruppen er det derimot sentralt å sikre at liberalisering følges av økt reell konkurranse fra norske og utenlandske operatører. Faktisk monopol fremmer ikke bedre og flere tjenester til lavere pris, men legger til rette for at Posten kan ta superprofitt på sine tjenester.

Kapitalkostnadene knyttet til etablering i postsektoren er relativt små og utgjør en lavere etableringssterskel enn for eksempel i telesektoren. Skalafordeler i postsektoren antas primært å knytte seg til utlevering av postsendinger. Fordelene knytter seg i stor grad til lokal utlevering av postsendinger, og ikke til det nasjonale nettet som sådan. Skalafordelene antas å være mindre enn i en del andre samferdselssektorer. Postsektoren synes derfor velegnet for konkurranseutsetting. Virkemidler for å fremme konkurranse, herunder tilgang til de deler av Postens nett som har skalafordeler, må utredes nærmere. Dette kan gjøres i forbindelse med utviklingen av regelverk for et liberalisert postmarked.

2. UTREDNINGENS BAKGRUNN, ORGANISERING OG MANDAT

2.1 Bakgrunn

Samferdselsdepartementet fremmet i Ot.prp. nr. 41 (2002-2003) forslag om gradvis innskrenkning av enerettsområdet til Posten Norge AS (Posten). Dette ble vedtatt i Stortinget 20. juni 2003 i samsvar med proposisjonsforslaget. Lovendringen innebar en plan for ytterligere liberalisering av postmarkedet, uten at det ble satt en dato for når de siste enerettene skulle avvikles. Fra 1. juli 2003 og frem til 31. desember 2005 er Postens enerettsområde avgrenset til sendinger med vekt inntil 100 gram og med pris inntil tre ganger grunntaksten for et brev i første vektklasse. Fra 1. januar 2006 er vekt- og prisgrensen 50 gram og to og en halv ganger grunntaksten. Markedet for utgående grensekryssende post ble åpnet fullt ut for konkurranse fra 1. juli 2003.

Lovendringen gjennomførte europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/39/EF om ytterligere åpning for konkurranse på markedet for posttjenester i Fellesskapet, vedtatt i EU 10. juni 2002. Dette direktivet var et endringsdirektiv til direktiv 97/67/EF om felles regler for utviklingen av et indre marked for posttjenester i Fellesskapet og forbedring av tjenestenes kvalitet (postdirektivet).

Ved høringen av lovforslaget ble det fra flere høringsinstanser gitt uttrykk for at liberaliseringen burde forseres i forhold til hva som følger av endringsdirektivet. Samferdselsdepartementets tilsvarende var at konsekvensene av en forsert liberalisering burde utredes nærmere.

Samferdselsdepartementet satte på denne bakgrunn i verk en større utredning av konsekvensene av en ytterligere liberalisering av postmarkedet. Som en del av utredningen, ble konsultantselskapet London Economics sommeren 2003 valgt til å foreta en uavhengig utredning av konsekvensene av ytterligere liberalisering. London Economics leverte sin rapport i desember 2003. Rapporten er tilgjengelig i elektronisk versjon på Samferdselsdepartementets hjemmesider.¹ I forlengelsen av det eksterne utredningsarbeidet, ble det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere konsekvensene av ytterligere liberalisering.

2.2 Organisering

Den interdepartementale arbeidsgruppen ble nedsatt 26. november 2003. Departementsråd Per Sanderud (Samferdselsdepartementet) ble valgt til å lede arbeidsgruppen. I tillegg har følgende vært medlemmer av utvalget:

- Seniorrådgiver Jacob Bomann-Larsen (Barne- og familiedepartementet)
- Underdirektør Per S. Nestande (Nærings- og handelsdepartementet)

¹ <http://odin.dep.no/sd/engelsk/publ/rapporter/028021-990055/index-dok000-b-n-a.html>

- Rådgiver Endre Rudolfsen (Kommunal- og regionaldepartementet)
- Førstekonsulent Ivar Storvik (Finansdepartementet)
- Kst. avdelingsdirektør Inger Aarvaag Stokke (Justisdepartementet)
- Rådgiver Peder Østbye (Arbeids- og administrasjonsdepartementet)

Sekretariatet har vært ledet av rådgiver Jon Inge Engesmo (Samferdselsdepartementet), og har for øvrig bestått av rådgiver Haakon M. Gjesdahl (Samferdselsdepartementet), seniorrådgiver Anders M. Pilgaard (Post- og teletilsynet) og seniorrådgiver Øystein Hoel (Post- og teletilsynet).

Arbeidsgruppen har hatt fire møter i løpet av utredningsarbeidet.

I tilknytning til arbeidsgruppen har det vært nedsatt et statssekretærutvalg hvor de samme departementene som i arbeidsgruppen var representert. Statssekretærutvalget har hatt to møter i løpet av utredningsarbeidet.

I tilknytning til utredningsarbeidet har det også vært en ekstern referansegruppe. Inviterte medlemmer til referansegruppen har vært Posten, Post- og teletilsynet, NHO, NAVO, Postkom, Den Norske Fagpresses Forening, Forbrukerrådet, LO Stat, Landslaget for lokalaviser, Longyearbyen lokalstyre og Mediebedriftenes Landsforening. Samferdselsdepartementet avholdt møte med referansegruppen 2. februar 2004.

2.3 Mandat

Mandatet for arbeidsgruppens utredning var:

”Arbeidsgruppen skal utrede konsekvensene ved liberalisering av markedet for posttjenester i Norge utover den liberalisering i 2003 og 2006 som er fastlagt i postloven. Det skal settes opp ulike alternativer for hvordan ytterligere liberalisering kan gjennomføres, og hvilken alternativ sluttdato som eventuelt bør settes for full liberalisering av det norske postmarkedet. Konsekvensene for samfunnsøkonomisk effektivitet og fordeling som følge av ytterligere liberalisering av postmarkedet skal belyses.”

Det har vært vurdert om utredningen også skulle omfatte spørsmålet om forpliktelser til å tilby banktjenester over hele landet, jf. uttalelser om dette i Stortingsmelding nr. 11 (2003-2004). Posten er i dag forpliktet til å tilby grunnleggende banktjenester over hele landet. Etter Samferdselsdepartementets oppfatning må spørsmålet om å gjøre endringer i dette kravet vurderes på bakgrunn av teknologisk utvikling, utviklingen i bankmarkedet og endringer i kundenes behov. Dette spørsmålet er derfor ikke vurdert av arbeidsgruppen. Samferdselsdepartementet tar sikte på at spørsmålet skal underlegges en bred vurdering, uavhengig av utredningsarbeidet vedrørende konsekvenser av ytterligere liberalisering.

3. POSTTJENESTER OG POSTMARKEDET

3.1 Hva er posttjenester og postmarkedet?

Postvirksomhet er formidling av fysisk kommunikasjon (brev) og gjenstander, og kan sees som en kombinasjon av en kommunikasjons- og transport-/ logistikkjeneste.

Postvirksomhet har tradisjonelt vært forbundet med de nasjonale postverkens plikt til å formidle leveringspliktige posttjenester. Begrepene "postvirksomhet" og "postmarkedet" henger nært sammen. Postmarkedet² kan sees på som et stort antall nært relaterte markeder for formidling av fysisk kommunikasjon og gjenstander, som delvis overlapper transportvirksomhet og elektronisk kommunikasjon.

3.2 Postmarkedene internasjonalt og nasjonalt

3.2.1 Strukturendringer og globalisering

Markedet for postvirksomhet har i de senere år vært i sterk endring. Endringene har kommet som følge av en gradvis avvikling av eneretter, generell markedsorientering, endrede kundebehov og utvikling av alternativer til fysisk formidling. I likhet med andre samfunnssektorer preges postmarkedet av globalisering.

Gradvis avvikling av nasjonale eneretter på postsektoren fører til økt konkurranse på brevmarkedet. Bruk av elektroniske kommunikasjonstjenester erstatter i stadig økende grad tradisjonelle brevprodukter. Det er en internasjonal trend at brev volumene faller. Dette gjelder særlig for store kundesegmenter innenfor bank, finans og offentlig sektor. Bildet er imidlertid ikke entydig. Postens totalvolum for brev i 2003 økte med 3,2 prosent. Veksten har kommet på reklameprodukter, mens A- og B-post falt med 0,7 prosent fra 2002. Postens driftsresultat for 2003 ble 512 millioner, mot minus 33 millioner kroner i 2002.

Den teknologiske utviklingen fører til at bransjeskiller viskes ut. Postselskapene går fra å levere distribusjonstjenester til å levere integrerte tjenester innenfor logistikk og kommunikasjon. Ekspressoperatører og mediebedrifter ser det i økende grad som kommersielt interessant å starte opp med formidling av tradisjonelle posttjenester.

I Europa skjer strukturrasjonaliseringer i en rekke bransjer. Integrerte nettverk for produksjons- og informasjonsutveksling etableres på tvers av landegrenser. En konsekvens er at antall lagre reduseres, transportavstandene øker, og at det stilles større krav til forutsigbar og effektiv logistikk. Også norske industribedrifter flytter sin produksjon til andre land. Videre tar flere større bedrifter og konsern beslutninger om innkjøp av kommunikasjons- og transporttjenester utenfor Norge. Dette medfører økt etterspørsel etter skreddersydde tjenester som dekker kundenes totale logistikk- og transportbehov. Elektronisk utveksling av ordre- og leveranseinformasjon er en viktig forutsetning for å

² Det finnes ingen entydig definisjon av begrepet marked. Ofte brukes begrepet om et utvalgt avgrenset område for eksempel postmarkedet, og delmarkeder om mer avgrensede områder innenfor det utvalgte området.

imøtekomme kundenes behov. De store postbrukerne stiller stadig større krav til mer effektive og presise tjenester³.

De store nasjonale postselskapene i Europa, som tradisjonelt har oppfattet seg som samarbeidspartnere over landegrensene, blir i økende grad konkurrenter og alliansepartnere. Utviklingen tilsvarer den man tidligere har sett innenfor markedet for elektronisk kommunikasjon. Britiske Royal Mail, nederlandske TPG, tyske Deutsche Post og franske La Poste ekspanderer på tvers av landegrensene gjennom oppkjøp og allianser. Satsingsområdene er brevpost, ekspress, logistikk og finans. Gjennom ekspansjon innenfor logistikkrelaterte tjenestoområder som partilast, stykkgoods og TPL (tredjepartslogistikk) styrker de markedsposisjonen, reduserer enhetskostnadene, og utvikler og opprettholder nettverk i andre land på tross av nedgang i brevolum. De kan transportere sendinger helt frem til mottaker uavhengig av de nasjonale postselskapene. Postvolumer fraktes utenfor de nettverk som inngår i det tradisjonelle postsamarbeidet. På denne måten posisjonerer de store aktørene seg i forhold til den pågående liberaliseringen innenfor brevformidling. Utviklingen stiller de mindre postselskapene overfor store strategiske utfordringer.

Strukturendringene griper også inn i Norden. De store logistikkleverandørene er til stede i Norge gjennom partnere og datterselskaper. Posten Sveriges skifte av alliansepartnere, og kjøp av andeler (50 prosent) i DFDS Tollpost-Globe i Norge, representerer en vesentlig endring i konkurransesituasjonen i det nordiske logistikkmarkedet. Om lag 60 prosent av pakkene til Norge kommer fra Sverige. Andelen forventes å øke etter hvert som flere store selskaper sentraliserer sine distribusjonslagre og logistikkfunksjoner til Sverige.

To av de store postselskapene i Europa, TPG og Deutsche Post, er delvis privatisert. Også i andre land arbeides det med fristilling og privatisering. Blant annet forbereder den danske stat delvis privatisering av Post Danmark. Disse selskapene får dermed tilgang til kapitalmarkeder som selskaper heleid av staten ikke får.

3.2.2 Postmarkedet nasjonalt

Det foreligger begrenset med statistikk som viser omfanget av det norske postmarkedet i dag. Post- og teletilsynet har i sin første rapport om postmarkedet (november 2002) avgrenset det norske postmarkedet til "tradisjonell postvirksomhet", som beskrives som "innsamling, transport, sortering og utlevering av fysiske sendinger". Det er i hovedsak fire typer aktører som kartlegges:

- Formidlere av brev
- Formidlere av lettgoods (pakker)
- Formidlere av aviser og blader
- Formidlere av uadresserte sendinger

³ Som et resultat av dette ble brukerorganisasjonen Postvakt Norge opprettet i oktober 2002. Postvakt er en sammenslutning av interesseorganisasjoner for media-, postordre og adressert reklame.

I statistikken går det et hovedskille mellom uregistrerte⁴ og registrerte⁵ sendinger. Markedet deles videre inn i uadresserte og adresserte sendinger. Den totale omsetningen⁶ i det norske postmarkedet i 2001 var i henhold til Post- og teletilsynets statistikk på 12,337 milliarder kroner, og i 2002 på 12,333 milliarder kroner.⁷

For postmarkedet totalt sett har Posten en markedsandel på rundt 85 prosent basert på omsetning. De største konkurrentene er Aftenposten, Norpost og Nor-Cargo⁸. Aftenposten er representert i postmarkedet gjennom avisdistribusjon og uadresserte sendinger (avisinnstikk). Norpost har spesialisert seg på distribusjon av uadressert reklame og informasjon. Nor-Cargo er en stor aktør blant annet innenfor pakke-transport. I tillegg er en rekke store utenlandske postoperatører representert i det norske markedet. Selv om disse har små andeler i det norske markedet i dag, er de viktige konkurrenter til Posten på grunn av finansielt sterke eiere. Blant eierne er det flere tidligere nasjonale postselskaper som TPG Post (TNT), Deutsche Post (DHL og Danzas) og La Poste (Chronopost). Posten Sverige er som nevnt representert på det norske markedet gjennom eierskap i Tollpost-Globe.

For aviser i abonnement er Aftenposten den største aktøren. Selskapet sto for om lag 45 prosent av omsetningen i 2002, mens Posten sto for cirka 25 prosent. På markedet for adresserte sendinger (som delvis er omfattet av enerett) har Posten tilnærmet 100 prosent markedsandel. På markedet for uadresserte sendinger har Posten en markedsandel på cirka 80 prosent. Norpost, som har reklamedistribusjon som kjernevirksomhet, har cirka 5 prosent av markedet. Aftenposten har en markedsandel på i underkant av 10 prosent (hovedsakelig innstikk i aviser).

Omsetning 2002:	Aviser i ab.	Uadr. sendinger	Andre adr.	Adr. brev	Fra utlandet	Til utlandet
Posten	25,63 %	79,06 %	99,97 %	99,91 %	100,00 %	98,05 %
UPS	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Aftenposten	45,90 %	9,70 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Vestfold distribusjon	3,45 %	0,73 %	0,01 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
TNT	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Distribusjonssentralen	3,00 %	0,00 %	0,00 %	0,01 %	0,00 %	0,00 %
NorPost	0,00 %	4,72 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
BT	7,95 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Andre	14,06 %	5,79 %	0,02 %	0,08 %	0,00 %	1,95 %

Figur 1 - Aktørenes markedsandeler av omsetning (uregistrerte sendinger)

For *uregistrerte* sendinger er det, bortsett fra for aviser i abonnement og til dels uadresserte sendinger (reklame), svært lav grad av konkurranse. For brevmarkedet, blader i abonnement og sendinger fra utlandet er det ingen konkurranse.

⁴ Uregistrerte sendinger er sendinger som det ikke gis kvittering for ved innlevering og/eller utlevering.

⁵ Registrerte sendinger er sendinger som det gis kvittering for ved innlevering og som utleveres mot kvittering, for eksempel pakker.

⁶ Det er en mulighet for at det finnes aktører som driver virksomhet innenfor den valgte avgrensningen, som Post- og teletilsynet ikke kjenner til. Dette innebærer at reelle tall for antall og omsetning kan være høyere enn det som fremgår av rapporten.

⁷ Post- og teletilsynets poststatistikk for 2001 og 2002.

⁸ Posten har i følge pressemelding av 9. mars 2003 inngått avtale om å kjøpe Nor-Cargo. Kjøpet er en betydelig tilvekst til Postens virksomhet, og bidrar til å øke selskapets omsetning med 20 prosent. Nor-Cargo vil bli opprettholdt som eget datterselskap til Posten.

For *registrerte* sendinger⁹ (pakker, rekommandert post, ekspressbrev m.m.) er konkurransen jevnt over noe større, og her er det i tillegg til Posten også andre aktører med relativt store markedsandeler. For registrerte sendinger innenlands har Posten i underkant av 90 prosent av det nasjonale markedet. For sendinger til og fra utlandet er det imidlertid andre aktører som er større enn Posten. DHL er størst på sendinger til utlandet, mens UPS er størst på sendinger fra utlandet.

Omsetning	Til utlandet	Fra utlandet	Innenlands
Posten	21,39 %	15,63 %	88,73 %
UPS	18,82 %	45,81 %	0,00 %
TNT	15,10 %	15,64 %	0,00 %
DHL	40,39 %	15,38 %	0,31 %
FedEx	1,94 %	2,33 %	0,00 %
Tollpost	2,02 %	1,67 %	5,35 %
Danzas	0,33 %	1,35 %	0,32 %
Linjegods	0,00 %	0,00 %	5,29 %
NorCargo	0,00 %	2,19 %	0,00 %

Figur 2 - Aktørenes markedsandeler av omsetning (registrerte sendinger)

Det norske postmarkedet er en del av en nordisk region. Strukturen i store kundesegmenter for brevpost (bank/finans, forsikring, telekommunikasjon, energi, varehandel) utvikler seg i retning av en nordisk konsolidering. Samlet sett utgjør det nordiske markedet med cirka 25 millioner innbyggere et mellomstort europeisk marked.

Strukturendringene på kundesiden fører til at det er særlig to grupper av postbedrifter som har interesse for det nordiske markedet. Den første gruppen er de nordiske nasjonale postvirksomhetene som alle har sterke posisjoner i sine hjemland. Deres behov for å kunne tilby løsninger for hele regionen øker etter hvert som kundene etterspør nordiske løsninger. Det er derfor naturlig å etablere tjenester i andre nordiske land, slik Posten har gjort i Sverige gjennom CityMail.¹⁰

Den andre gruppen som har interesse for det nordiske markedet, er multinasjonale selskaper som nederlandske TPG og tyske Deutsche Post. Deutsche Post er allerede tungt til stede i Norge gjennom Danzas/DHL på varelogistikk og ekspressmarkedet. Det er overveiende sannsynlig at slike selskaper også vil etablere brevdistribusjon ved ytterligere liberalisering av brevmarkedet. Deres fortrinn vil trolig være å tilby multinasjonale løsninger til multinasjonale bedrifter.

Utenlandske operatører som vil etablere seg i Norge, kan velge å etablere et eget distribusjonsnettverk eller finne en norsk alliansepartner. Deutsche Post har en betydelig varelogistikk og ekspressvirksomhet de kan bygge på. I Østerrike har TPG gått inn i markedet gjennom et joint venture med østerrikske aviser.

⁹ Kun virksomhet som er basert på sortering av registrerte sendinger er inkludert i statistikken, det vil si at budvirksomhet ikke er inkludert.

¹⁰ For eksempel har Posten Sverige uttalt at de skal satse på det svenske markedet, men at de skal følge de svenske kundene utenfor Sverige for å kunne gi et fullgodt tilbud.

3.2.3 Postens markedssituasjon og konkurranseevne

Posten har alltid vært dominerende i det norske postmarkedet og har lang erfaring som tilbyder av leveringspliktige posttjenester. Leveringsplikten innebærer en konkurransefordel ved at Posten kan tilby landsdekkende formidling og helhetlige distribusjonsløsninger. Postens nærhet til kundene, selskapets rolle som tiltrodd tredjepart innenfor det tradisjonelle brev- og pakkemarkedet samt selskapets utvikling av elektroniske tjenester, gir selskapet et viktig konkurransefortrinn på det norske markedet.

Den teknologiske og markedsmessige utviklingen gir Posten store utfordringer knyttet til produkt- og tjenesteutvikling, service, effektivisering, markedsposisjonering og omstilling av arbeidsstyrken. Samtidig innebærer utviklingen muligheter for styrket lønnsomhet gjennom posisjonering i nye markeder og utvikling av nye tjenester.

I Norden følger Posten en nisjestrategi, mens selskapets strategi utenfor Norden er å inngå et alliansesamarbeid. Omsetningen fra internasjonale satsinger har i 2003 økt med 254 millioner kroner, eller 23,2 prosent fra 2002, og utgjør nå 8,7 prosent av Postens totale omsetning¹¹. De største satsingene i utlandet er CityMail, BoxGroup og Pan Nordic Logistics (PNL).

Sortering har en relativt høyere andel av kostnadene hos Posten enn gjennomsnittet i EU. Hovedårsaken til dette er trolig Norges utstrakte geografi og spredte bosettingsmønster, som gjør at det er forretningsmessig optimalt med flere sorteringsterminaler i Norge per innbygger enn tilfellet er i andre land. På de mindre terminalene er det heller ikke lønnsomt å investere i sorteringsmaskiner, og automatiseringsgraden har derfor i Norge vært lavere enn i de største og mest automatiserte selskapene som Deutsche Post og TPG. Posten er nå i ferd med å legge om terminalstrukturen med det formål å muliggjøre en automatiseringsgrad på linje med de mest effektive postselskapene.

Om lag 80 prosent av Postens inntekter i dag kommer fra konkurranseutsatte markeder. Andelen fra enerettsområdet har blitt stadig mindre de seneste årene. Legger man til grunn det totale kommunikasjonsmarkedet for vurderingen, er det imidlertid selskapets vurdering at liberalisering isolert sett ikke vesentlig vil endre konkurransesituasjonen.

3.3 Sysselsettingen på postmarkedet

3.3.1 Bemanningsutvikling i Posten 1999-2003

I tilknytning til omleggingen av Postens ekspedisjonsnett, sorteringsterminalstruktur og stabs- og støttefunksjoner, har det siden 1999 og frem til i dag blitt foretatt betydelige bemanningsreduksjoner i morselskapet. I St.meld. nr. 11 (2003-2004) er det anslått at bemanningen i morselskapet ble redusert med om lag 6000 årsverk fra 1999 og frem til

¹¹ Ifølge pressemelding fra Posten av 26. februar 2004.

utgangen av 2002.¹² Bemanningen i datterselskapene har i perioden 1999-2002 økt med rundt 2500 årsverk.

I henhold til Postens kvartalsrapport for 3. kvartal 2003 var antall årsverk ved utgangen av september 2003 henholdsvis 18 153 for morselskapet og 22 090 for konsernet. Selskapets iverksatte og konkretiserte planer for rasjonalisering vil også gi en nedgang i bemanningen i 2004 og 2005. Planene tilsvarer i følge Stortingsmelding nr. 11 (2003-2004) en nedbemanning i morselskapet på om lag 3700 årsverk, og en bemanningsvekst i datterselskapene tilsvarende om lag 880 årsverk.

3.3.2 Internasjonal studie om sysselsettingstrender

Kommisjonen fikk i 2002 utarbeidet en studie angående sysselsettingstrekk i postmarkedet, herunder konsekvenser for sysselsettingen av ytterligere liberalisering av postmarkedet.¹³ Studien indikerte at liberaliseringen kan resultere i lavere sysselsettingstall hos de europeiske nasjonale postselskaper. Imidlertid har mange av de vesteuropeiske lands postoperatører de siste 15 år gjennomgått betydelige effektivisering og tilpasninger til en ny tid, herunder redusert bemanningen. De nasjonale postselskapene i Sør- og Øst-Europa har ikke gjennomgått en tilsvarende effektivisering. Studien bekrefter at de fleste europeiske lands nasjonale postoperatører har hatt bemanningsreduksjoner *uavhengig* av liberalisering.¹⁴

Antallet årsverk i postsektoren i EU har holdt seg relativt stabilt de siste årene. Årsaken er i følge Kommisjonens studie blant annet at nye aktører har etablert seg i konkurranse med nasjonale postoperatører.

¹² Fra 1999 til 2002 ble bemanningen redusert fra 25 408 til 19 407 årsverk i morselskapet, og fra 27 208 til 23 804 årsverk i konsernet.

¹³ "Employment Trends in the EU Postal Sector", PLS Rambøll 2002

¹⁴ Omtalt nedenfor punkt 9.8.

4. MÅLSETTINGER PÅ POSTOMRÅDET

4.1 Målsettinger på postområdet

Den overordnede målsettingen på postområdet er å sikre et landsdekkende formidlingstilbud av posttjenester til rimelige priser og til god kvalitet. Formålet er nedfelt i postloven § 2 og i Postens gjeldende konsesjon punkt 1.3.

Formålet har delvis blitt ivaretatt ved at Posten har blitt gitt enerett til å formidle visse typer sendinger. Postens enerett bygger på en oppfatning av at deler av tjenesteproduksjonen på postområdet har stordrifts- og samproduksjonsfordeler. Store kvanta fører til lavere kostnader per sending og lavere priser for kunden, og enerett har således tradisjonelt blitt antatt å fremme effektiv ressursbruk. Enerett har i tillegg bidratt til å fremme geografisk utjevning av prisene gjennom krav om geografisk enhetsporto (se nedenfor punkt 4.2). Geografisk utjevning er enklere å gjennomføre i et reservert marked, fordi lønnsomme strømmer med overpris ellers kan bli utsatt for konkurranse fra operatører uten leveringsplikt og krav til geografisk enhetsporto. Eneretten har også bidratt til å finansiere bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester, ved at overskudd fra lønnsomme områder innenfor enerettsområdet har bidratt til å finansiere ulønnsomme tjenester. Selv om eneretten ikke har generert et overskudd de senere år, skal et overskudd fra lønnsomme tjenestene innenfor enerettsområdet finansiere underskudd i andre deler av disse tjenestene.

Som gjenytelse for eneretten og statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester, har Posten forpliktet seg til å sikre et landsdekkende tilbud av gode og rimelige posttjenester. I tillegg har postloven med forskrifter, konsesjonsbetingelser og statlig eierskap vært de viktigste virkemidlene til å sikre et godt tjenestetilbud i hele landet.

Samtidig som enerett har blitt ansett for å være et vesentlig virkemiddel for å fremme et godt og landsdekkende tjenestetilbud, er det arbeidsgruppens oppfatning at konkurranse generelt stimulerer til bedre tjenester, økt tjenestetilbud og lavere priser for forbrukerne. Det er arbeidsgruppens oppfatning at dette som utgangspunkt også gjelder for posttjenester. En målsetting på postområdet er at brukerne skal nyte godt av at operatørene konkurrerer om å vinne markedsandeler. Omfanget av monopolområdet bør derfor ikke være større enn nødvendig. Dersom enerett ikke lenger er det mest effektive virkemiddelet for å sikre et landsdekkende tilbud av posttjenester til rimelige priser og til god kvalitet, faller grunnlaget for eneretten bort.

Det er myndighetenes målsetting å legge til rette for like rammevilkår på markedene utenfor enerettsområdet. Dersom gjennomført og fremtidig ytterligere liberalisering ikke følges av økt reell og effektiv konkurranse, vil motivasjonen til å utvikle ny teknologi og produktivitetsforbedringer svekkes. I overgangen fra å utvikle markedene fra monopoltilstand til virksom konkurranse, vil det være nødvendig å iverksette sektorspesifikke tiltak ut over hva som følger av konkurranserettens alminnelige regler.

4.2 Prinsippet om geografisk enhetsporto

Prinsippet om geografisk enhetsporto har vært sentralt i norsk postpolitikk for å fremme formålet om en god og rimelig posttjeneste over hele landet. Enhetsporto har lange tradisjoner i Norge. Prinsippet om enhetsporto kan føres tilbake til innføringen av frimerket på midten av 1800-tallet. Formålet var å forenkle systemet man hadde med inndeling av landet i flere portosoner. Dessuten mente man at enhetsporto ville øke korrespondansen, noe som ble sett på som en del av samfunnsbyggingen. Å sende brev var dyrt i forhold til i dag. For eksempel kunne det koste fra Nord-Norge til Sør-Norge så mye som en tredjedels dagslønn for en sagbruksarbeider å sende brev. Lik porto gjorde det overkommelig å sende brev over lange avstander, uansett bosted. Enhetsporto har på denne bakgrunn vært et virkemiddel for å nå målsettingen om et godt og likeverdig posttilbud i hele landet for alle postbrukere.

Prinsippet om geografisk enhetsporto ble omtalt i Samferdselskomiteens Innst. S. nr. 162 (1986-87) der det gis uttrykk for at det er "eit viktig prinsipp å halda på systemet med einskapsporto". Enhetsportoprinsippet har deretter vært videreført og omtalt i Stortingsmeldinger og Stortingsproposisjoner. Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 18 (1998-99) foreslo Samferdselskomiteen at prinsippet om enhetstakt innenfor enerettsområdet ble innarbeidet i postloven § 5, jf. Innst. O. nr. 45 (1998-99). Forslaget fra Samferdselskomiteen ble vedtatt i Stortinget. Selv om enhetsporto har vært et viktig prinsipp, ble det således først lovfestet i 1999. Det lovfestede kravet om geografisk enhetsporto gjelder kun for sendinger innenfor enerettsområdet.

Det er ikke definert i regelverket hvordan man beregner den geografiske enhetsporto. Postloven, postforskriften og konsesjonen stiller kun krav til slik enhetsporto innenfor enerettsområdet. St.meld. nr. 17 (1991-92) *Om posttjenestenes framtidige rammevilkår* sier imidlertid noe om formålet med og bakgrunnen for enhetsprinsippet, jf. meldingen s. 7:

"Enhetsporto, dvs. at porto er den samme uansett innleverings- og utleveringssted, samt uavhengig av kundegruppe, har vært et grunnleggende element i prisingen av Postverkets produkter. For postsendinger som kommer inn under eneretten stilles det krav til enhetsporto - mens det for øvrige tjenester tillates rabatter eller takstdifferensiering når dette kan bidra til økt lønnsomhet."

Videre på side 36:

"Enhetsporto innebærer en viss geografisk kryssubsidiering. Dette har vært en bevisst og ønsket kryssubsidiering." ... "Enhetsportoprinsippet er først og fremst begrunnet med rettferdighet eller fordelingshensyn: befolkningen i hele landet skal stilles overfor samme pris på brevposttjenestene. Dette anses for å være en mer rettferdig ordning enn om Postverket skulle benytte mer kostnadsriktige priser differensiert etter geografiske forhold. En oppgivelse av dette elementet ved enhetsporto ville gi høyere pris i distriktene enn i sentrale strøk."

Prinsippet om geografisk enhetsporto forstås i dag som at alle kundegrupper skal betale like mye for den aktuelle tjenesten. Prinsippet går ut på at det overfor kundene skal skje en likebehandling. Kravet forstås ikke å være til hinder for at Posten på forretningsmessig basis kan tilby rabatter og differensierte priser når dette er nødvendig av konkurransemessige årsaker, og det kan bidra positivt til Postens resultat.

I 2003 ble det ved endringslov til postloven klargjort at det skal være samme portonivå på Svalbard, hvor det ikke beregnes merverdiavgift, som på fastlandet hvor takstene er inkludert merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001.

5. GJELDENE REGULERING AV POSTMARKEDET

Myndighetene bruker ulike styringsverktøy for å nå målsettingene på postområdet. Postregelverket består av postloven (5.1.1), postforskriften (5.1.2) og Postens konsesjon (5.1.3). Forholdet mellom postregelverket og transport- og konkurranseregelverket vurderes i punkt 5.1.4. og 5.1.5.

Andre viktige styringsverktøy er statens kjøp av posttjenester for å sikre tilfredsstillende posttjenester også i de deler av landet der det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby tjenestene til ønsket servicenivå (5.2), samt Samferdselsdepartementets utøvelse av eierinteressene i Posten (5.3).

På internasjonalt nivå (5.4) har Norge i dag forpliktelser på postområdet etter EØS-avtalen, samt som følge av medlemskap i Verdenspostforeningen (UPU) og World Trade Organization (WTO).

5.1 Nasjonalt regelverk

5.1.1 Postloven

Postloven (lov 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger) gjelder formidling av postale basistjenester som skal være tilgjengelige over hele landet. Både nasjonal og internasjonal post omfattes av lovens virkeområde, men kun formidling mot vederlag omfattes. For å understreke at loven gir befolkningen i hele landet krav på formidling av postsendinger, valgte lovgiver å benytte uttrykket "landsdekkende postsendinger" i lovens tittel. Lokal og regional formidling omfattes imidlertid også.¹⁵ Landsdekkende postsendinger er brevpost inntil 2 kg (herunder aviser og blader) og ordinær pakkepost inntil 20 kg. Postloven gjelder for alle postoperatører, i motsetning til tidligere postlov av 1928 som kun gjaldt for Posten.

I postloven § 2 fremgår det at formålet med loven er "*å sikre et landsdekkende formidlingstilbud av postsendinger til rimelig pris og til god kvalitet*". I forarbeidene til loven fremgår det at loven skal fremme gode posttjenester til rimelig pris, samt være et nødvendig styringsverktøy for å opprettholde postale basistjenester til forbrukere og bedrifter over hele landet, med et servicenivå som fastsettes av politiske myndigheter.¹⁶

Med "formidling" menes innsamling, sortering, transport og/eller utlevering av postsendinger i ervervsvirksomhet, jf. lovens § 3 litra c). Det er tilstrekkelig at én av formidlingsaktivitetene utføres for at virksomheten skal omfattes av postloven.¹⁷ Loven gjelder ikke formidling av egne postsendinger. I forarbeidene fremgår det at transport,

¹⁵ Jf. Ot.prp. nr. 64 (1995-96) s. 8

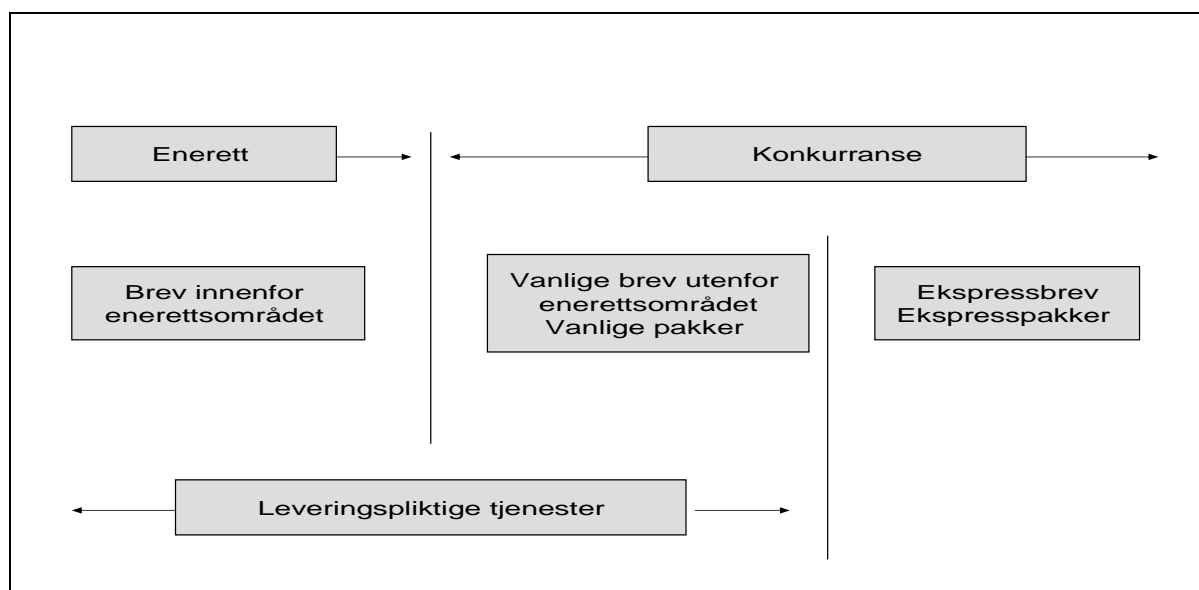
¹⁶ Jf. kapittel 4 ovenfor.

¹⁷ Ot.prp. nr. 64 (1995-96) s. 17

forsortering m.m. av postsendinger for overlevering til postoperatør som har konsesjon ikke er konsesjonspliktig. Det samme gjelder transport fra konsesjonær til mottaker.

Etter postloven § 6 første ledd skal Posten gis enerett til regelmessig mot vederlag å formidle visse typer postsendinger. De sentrale avgrensningskriteriene for enerettsområdet er sendingens pris og vekt. Bestemmelsen gir anvisning på en gradvis, men ikke full liberalisering av postmarkedet. Fram til og med 31. desember 2005 omfatter eneretten sendinger med vekt inntil 100 gram og med pris inntil tre ganger grunntaksten for et brev i første vektklasse (20 gram). Fra og med 1. januar 2006 omfatter eneretten sendinger med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og en halv ganger grunntaksten. Den gradvise liberaliseringen er i samsvar med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen¹⁸.

Eneretten gjelder kun formidling av lukket, adressert innenriks brevpost og tilsvarende sendinger fra utlandet. Markedet for grensekryssende utgående post ble åpnet fullt ut for konkurranse fra 1. juli 2003. Eneretten er også avgrenset etter sendingens innhold ved at formidling av bøker, kataloger, aviser og blad ikke omfattes av eneretten. Det norske enerettsområdet er i dag like stort som det tillatte etter EØS-avtalen, bortsett fra at det i Norge er et tilleggskrav at brevposten er lukket for at den omfattes av eneretten.



Figur 3 – Forholdet mellom enerett, leveringsplikt og konkurranse

Etter postloven § 4 kan formidling mot vederlag av landsdekkende postsendinger bare utføres av den som er gitt konsesjon. Konsesjonsplikten kan begrenses i forskrift. Etter postforskriften § 5 er plikten begrenset til å gjelde operatører på enerettsområdet. I utgangspunktet gjelder konsesjonsplikten dermed bare for Posten. Etter postloven § 5 annet ledd og postforskriften § 4 kan Samferdselsdepartementet gjøre unntak fra eneretten dersom dette antas å ikke ville redusere Postens enerettsoverskudd i nevneverdig grad. Statens forvaltningstjeneste og lokalPosten på Kongsberg er på denne bakgrunn gitt konsesjon til å formidle enerettssendinger i et begrenset omfang.

¹⁸ Norges EØS-forpliktelser på postområdet gjennomgås nedenfor punkt 5.4.1.

I tillegg til at Posten er gitt enerett til å formidle visse typer sendinger, har Posten også flere andre særrettigheter. Etter postloven § 7 kan ingen uten Kongens tillatelse utgi eller godta bruk av frimerker eller andre frankeringsmidler der Norge eller Noreg forekommer. Posten er som eneste operatør gitt slik tillatelse¹⁹. Posten er eneste postoperatør som er gitt tillatelse til å bruke kronene i sin logo og til å bruke postflagget, jf. lov av 10. desember 1899 om Norges flag § 2 og kongelig resolusjon av 21. oktober 1927. Foreløpig er det også kun Posten som har de rettigheter og plikter som følger av Verdenspostkonvensjonen²⁰.

Etter postloven § 18 skal departementet føre tilsyn med at loven med forskrifter, og krav som fastsettes i eller i medhold av loven overholdes. Tilsynsoppgavene på postområdet er først og fremst å overvåke at Posten oppfyller konsesjonsvilkårene. Videre knytter oppgavene seg til å påse at ingen uten konsesjon utfører tjenester som krever konsesjon, og at eneretten ikke krenkes. Myndigheten til å føre tilsyn etter § 18 og til å treffe vedtak om tvangsmulkt etter § 23 ble overført til Post- og teletilsynet ved delegasjonsvedtak av 17. juli 1997. Arbeids- og administrasjonsdepartementet er fra 1. juli 1999 klageorgan i saker av konkurransemessig karakter på postområdet.

Postloven inneholder for øvrig blant annet bestemmelser om håndtering av ubesørgelige sendinger (postloven § 12), taushetsplikt (§ 13), registreringsplikt (§ 17) og erstatning (§ 22). Videre gir postloven adgang til å gi forskriftsbestemmelser om merkeplikt for postoperatører dersom sendingene leveres mottaker i postkasse (§ 15) og en plikt for postoperatører til å etablere et dokumentert internt kontrollsystem (§ 19). Samferdselsdepartementet har til nå ikke sett behov for å fastsette slike bestemmelser i forskrift.

5.1.2 Postforskriften

Postloven er utformet som en fullmaktslov. Ved fastsettelsen var det lovgivers intensjon at nærmere regler skulle fastsettes i forskrift. På denne måten ville man ivareta hensynet til å bedre kunne følge opp og sikre oppfyllelse av den postpolitikk Stortinget fastsetter gjennom behandling av meldinger og proposisjoner. Postforskriften fra 1997 har imidlertid i dag ikke særlig selvstendig betydning, da den i stor grad kun gjentar bestemmelser i postloven.²¹

Etter postforskriften 4a. plikter postoperatører som formidler adresserte postsendinger å registrere seg hos Post- og teletilsynet. Unntatt fra kravet er postoperatører med årlig omsetning under 30 000 kroner eller som formidler postsendinger på vegne av andre operatører.

5.1.3 Postens konsesjon

Regelmessig formidling mot vederlag av postsendinger innenfor enerettsområdet kan etter postloven bare utføres av postoperatør med konsesjon. I Postens gjeldende konsesjon, som gjelder fra 1. oktober 2001 til 31. desember 2005, er det fastsatt at Posten skal sikre brukerne

¹⁹ Ved kgl. resolusjon 31. desember 2001

²⁰ Verdenspostkonvensjonen gjennomgås nærmere i punkt 5.4.2 nedenfor.

²¹ Forskrift av 1997 nr. 658 om formidling av landsdekkende postsendinger

et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet. Det er videre fastsatt spesifikke krav til blant annet tjenestetilbud, tilgjengelighet, utleveringshyppighet og fremsendingstid.

De samfunnspålagte oppgavene i konsesjonen oppfyller postdirektivets krav til en universell posttjeneste. Som en del av den nasjonalt fastsatte universelle tjenesten, har Norge tjenester som går ut over minstekravene i direktivet, for eksempel seks dagers utlevering av post (minimumskravet er fem dagers omdeling) og krav om grunnleggende banktjenester gjennom hele selskapets ekspedisjonsnett. Et eventuelt overskudd fra enerettsområdet skal sammen med statlig kjøp av posttjenester²² finansiere leveringspliktige tjenester som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme for Posten.

Posten plikter å ha geografisk enhetsporto for tjenester innenfor enerettsområdet.²³ Kravet innebærer at Posten må tilby disse tjenester til like priser over hele landet, uansett avsender og mottakeradresse. Kravet er imidlertid ikke til hinder for at Posten på forretningsmessig basis kan tilby rabatter og differensierte priser når dette er nødvendig av konkurransemessige årsaker, og det kan bidra positivt til Postens resultat.

5.1.4 Forholdet mellom postregelverket og transportlovgivningen

Formidling av postpakker omfattes i dag av flere regelsett. I bunn ligger den generelle transportlovgivningen - vegfraktloven, luftfartsloven og sjøloven. Mye av virksomheten er også omfattet av standardavtalen NSAB 2000 som administreres av Nordisk Speditørforbund. For den delen av fraktvirksomheten som også er postformidling vil reglene suppleres eller erstattes av bestemmelsene i postregelverket. For eksempel gjelder vegfraktloven (lov 20. desember 1974 nr. 68 om vegfraktavtaler) formidling av gods på vei (jf. loven § 1). Befordring som omfatter post som sendes gjennom Posten eller omfattes av internasjonale postkonvensjoner omfattes imidlertid ikke av vegfraktloven, jf. loven § 2.

Eventuell motstrid mellom postloven og transportlovgivningen må løses i henhold til alminnelige motstridsregler. Motstridsspørsmål synes særlig aktuelt for regler om erstatning. I den grad ytterligere liberalisering av postmarkedet fører til etablering av flere operatører og økte postmengder, kan motstridsspørsmål i større grad bli aktuelt. En harmonisering av postregelverket og transportlovgivningen vil da kunne være ønskelig.

Med bakgrunn i Postens leveringsplikt, har selskapet hatt særrettigheter etter transportlovgivningen med hensyn til kjøre- og hviletidsbestemmelser og fortrinnsrett til ferger. Fortrinnsretten til ferger ble opphevet i 2003. Unntaket fra kjøre- og hviletidsbestemmelsene består imidlertid fremdeles etter forskrift nr. 910 fra 1993 om kjøre- og hviletid m.v. ved innenlandsk transport og transport innen EØS-området²⁴.

²² Ordningen er omtalt i punkt 5.2 nedenfor.

²³ Jf. konsesjonen punkt 3.4 tredje ledd.

²⁴ Unntaket fremgår i Rådsforordning (EØF) nr. 3820/85 av 20. desember 1985 om harmonisering av visse bestemmelser på det sosiale område innen veitransport, som er gjennomført i norsk rett som vedlegg nr. 1 til forskriften om kjøre- og hviletid mv. ved innenlandsk transport og transport innen EØS-området. I et forslag fra Kommisjonen er unntaket foreslått opphevet, som et ledd i liberaliseringen av postmarkedet.

5.1.5 Forholdet mellom postregelverket og konkurranseregelverket

Konkurransereglene er sektorovergripende og gjelder i utgangspunktet i alle sektorer, herunder postsektoren. Konkurransereglene består av den norske konkurranseloven²⁵ og EØS-avtalens konkurranseregler, som er inkorporert i norsk rett gjennom EØS-loven²⁶ og EØS-konkurranseloven.²⁷ EØS-avtalens konkurranseregler er uformet etter EF-traktatens konkurranseregler og har i all hovedsak det samme rettslige innholdet som EF-traktatens konkurranseregler. I likhet med EF-konkurransereglene vil håndhevelsen av EØS-konkurransereglene bli modernisert med virkning fra 1. mai 2004. Dette innebærer blant annet at nasjonale konkurransemyndigheter kan håndheve EØS-konkurransereglenes forbudsbestemmelser rettet mot foretak og bedre tilrettelegging for privat håndheving. Når det gjelder forholdet mellom EØS-konkurransereglene og annet regelverk står EØS-konkurransereglene i en særstilling gjennom forrangsbestemmelsen i EØS-loven § 2.

Den norske konkurranseloven av 1993 og EØS-konkurranseloven av 1992 er i ferd med å bli erstattet av en ny konkurranselov og EØS-konkurranselov²⁸. De nye lovene ventes å tre i kraft 1. mai 2004. Den nye konkurranseloven opererer med forbudsbestemmelser som er harmonisert med EØS-avtalens og dermed EF-traktatens forbudsbestemmelser. I tillegg til forbudsbestemmelsene gir konkurranseloven Konkurransetilsynet kompetanse til blant annet å føre kontroll med foretakssammenslutninger. I likhet med konkurranseloven av 1993, er formålet om konkurranse som virkemiddel for effektiv ressursbruk videreført i den nye konkurranseloven.

Konkurransetilsynet har hatt saker hvor Posten har vært involvert, men få har resultert i konkrete tiltak. Et unntak er imidlertid Postens oppkjøp av Forbruker-Kontakt (behandlet i vedtak 1998-22). Konkurransetilsynet fant at ervervet førte til en vesentlig begrensning i markedet for distribusjon av uadressert direkteteklame i tett befolkede områder og satte vilkår for å tillate oppkjøpet. Vilkårene ble utformet slik at de skulle motvirke konkurransebegrensninger som følge av Postens samlede eierskap. Vilkårene gjaldt fram til 20. mars 2003. Konkurransetilsynet har videre mottatt klager fra Postens konkurrenter om at Posten begrenser konkurransen ved å krysssubsidiere den konkurranseutsatte virksomheten. Konkurransetilsynet har derfor uttrykt et behov for en nærmere utredning av mulig konkurranseskadelig krysssubsidiert virksomhet innenfor Postens virksomhet for å vurdere eventuelle virkemidler i denne sammenheng.

EØS-avtalens konkurranseregler består av de regler som retter seg mot foretak og de som retter seg mot medlemsstatene. I likhet med den norske konkurranseloven har EØS-konkurransereglene et formål om konkurranse som virkemiddel for effektiv ressursbruk, men ved siden av dette står integrasjonshensynet sentralt. Konkurransereglene rettet mot

²⁵ Lov om konkurranse i ervervsvirksomhet av 11. juni 1993 nr. 65

²⁶ Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeisk økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. av 27. november 1992 nr. 109

²⁷ Lov om konkurranseregler i EØS-avtalen m.v. av 27. november 1992 nr. 110

²⁸ Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) A) Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) B) Om lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven)

foretak er for det første forbudet rettet mot konkurransebegrensende samarbeid etter EØS art 53, som tilsvare EF art. 81 og forbudet mot utilbørlig misbruk av markedsrett etter EØS art. 54, som tilsvare EF art. 82. Foretaksbegrepet tolkes funksjonelt og gjelder derfor i utgangspunktet uavhengig av den rettslige organiseringen av virksomheten så lenge det dreier seg om økonomisk virksomhet. Posten er derfor i utgangspunktet i sin helhet underlagt EØS-konkurransereglens forbud rettet mot foretak. EØS-konkurransereglene omfatter også kontroll med foretakssammenslutninger. EFTAs overvåkningsorgan eller Kommisjonen har eksklusiv kompetanse til å behandle de foretakssammenslutningene som er av en slik dimensjon at de faller inn under de EØS-rettslige fusjonsbestemmelsene. Slik EFTA ser ut i dag, vil det i praksis alltid være Kommisjonen som behandler foretakssammenslutninger etter EØS-avtalen.

EØS-avtalens konkurranseregler rettet mot medlemsstatene er EØS art. 59, som tilsvare EF art. 86 og EØS art. 61, som tilsvare EF art. 87. EØS-avtalen art. 59 nr. 1 fastslår at medlemsstatene skal avholde seg fra å treffe tiltak som strider mot EØS-avtalen og særlig konkurransereglene, når det gjelder offentlige foretak og foretak som er gitt særlige rettigheter. Posten hører inn under denne kategorien.

EØS art. 61 forbyr statstøtte i enhver form som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene. Statstøttereglene vil kunne legge begrensninger på hvordan finansieringen av leveringspliktige tjenester utformes.

For å imøtekomme de særlige konkurranserettslige problemstillingene som oppstår i postmarkedene utarbeidet Kommisjonen i 1998 en meddelelse om anvendelsen av konkurransereglene i postsektoren²⁹. I meddelelsen tar Kommisjonen opp forhold som markedsavgrensning og stilling på postmarkedet, krysssubsidiering og forholdet til EF art. 86.

Kommisjonen har i flere saker anvendt EF-konkurransereglens forbudsbestemmelser overfor den nasjonale postoperatøren. I De Post-La Poste³⁰ ble den belgiske postoperatøren De Post-La Poste ilagt en bot på Euro 2,5 millioner for å ha gitt de kundene som benyttet De Post-La Poste sine nye B2B-tjenester bedre vilkår for de generelle posttjenestene enn de som benyttet konkurrerende B2B-tjenester.

5.2 Statlig kjøp av posttjenester

En ordning med statlig kjøp av posttjenester er etablert for å bidra til å dekke merkostnadene ved å opprettholde et samfunnsplågt servicenivå³¹. Betegnelsen "kjøp av posttjenester" er misvisende i den forstand at det ikke inngås avtale mellom Posten og staten. Samferdselsdepartementet har tidligere vurdert å inngå årlige avtaler med Posten om statlig

²⁹ Notice on the Application of Competition rules to the Postal Sector OJ (1998)

³⁰ OJ [2002] L 61/32

³¹ Det er meningen at også et eventuelt overskudd fra enerettsområdet skal bidra til å dekke ulønnsomme posttjenester. I likhet med for 2003, viser Postens revisorbekreftede beregninger at selskapet heller ikke i 2004 vil oppnå enerettsoverskudd.

kjøp av posttjenester. Etter å ha foretatt en nærmere juridisk av avtalekonseptet, har departementet funnet det riktig at det statlige tilskuddet fastsettes ved enkeltvedtak. Det statlige kjøpet er nå en ensidig tilkjennegivelse fra departementets side. Det statlige kjøpet for 2004 er på 316 millioner kroner.

Store deler av bevilgningen går til å dekke merkostnader som Posten har med å levere ut post flere dager i uken enn hva som er bedriftsøkonomisk lønnsomt (for eksempel utlevering på lørdager der det kun er lønnsomt å dele ut post på hverdager). For øvrig dekker bevilgningen merkostnader knyttet til å opprettholde dagens landposttjeneste, det leveringspliktige tjenestesortiment ved alle poststeder, samt ekstrakostnader tilknyttet distribusjon av posttjenester på Svalbard. Staten betaler også Posten for å tilby gratis fremsending av blindeskriftsendinger. Statens kjøp av leveringspliktige tjenester utgjorde cirka 2,5 prosent av Postens driftsinntekter i 2002.

Den norske ordningen med statlig kjøp av posttjenester er den eneste av sitt slag i Europa. Lignende ordninger finnes også i Sverige, Danmark og Spania.

Norge	Sverige	Danmark	Spania
Statlig kjøp (316 millioner kroner for 2004)	Statlig tilskudd for å sikre kassaservice (banktjenester i posthusnettet). Ca. 400 millioner svenske kroner per år.	Statlig "bladtilskudd" for å sikre levering av aviser, blader og tidsskrifter. Ca. 500 millioner danske kroner per år.	Statlig tilskudd (Kompensasjonsbeløp ukjent, ordningen innført ved lovendring i 2001)

Tabell 1 - Oversikt over land som har iverksatt statlig kjøp eller tilskuddordninger for å dekke posttjenester som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme

5.3 Statlig eierstyring

Posten er organisert som et aksjeselskap, hvor staten er eieer. Det er de sektorpolitiske målsetningene og ikke den forretningsmessige driften som er hovedgrunnlaget for statens eierskap i Posten. I utøvelsen av det statlige eierskapet har en først og fremst fokus på verdiskaping. § 10 i vedtektene gir imidlertid generalforsamlingen en bred adgang til gjennom generalforsamlingsinstrukser å gripe inn i selskaper disposisjoner. Denne adgangen er ikke benyttet. Den samfunnsmessige styringen av selskapet skjer først og fremst gjennom krav i lover, forskrift, konsesjon og statlig kjøp av posttjenester.

I henhold til aksjeloven er det styret for Posten som har ansvaret for den forretningsmessige driften av selskapet og selskapets økonomi. Statens eierstyring er særlig knyttet til vurdering av selskapets egenkapital, fastsettelse av avkastningskrav og utbyttepolitikk, og valg av styremedlemmer. I tråd med aksjeloven skal eierbeslutninger og pålegg skje på generalforsamlingen.

Statens formål med eierskapet og hva Samferdselsdepartementet som eier ellers legger vekt på i sin eierstyring, går blant annet fram av St.meld. nr. 11 (2003-2004) *Om virksomheten til Posten Norge*. Styret for Posten skal etter vedtektenes § 10 forelegge for samferdselsministeren alle saker som antas å være av samfunnsmessig eller prinsipiell betydning. Dette vil være større saker som kan få betydning for selskapets utføring av samfunnspålagte tjenester og/eller har betydelige personalmessige konsekvenser, eller som er prinsipielle i forhold til videreutvikling av tjenestetilbudet m.v. Det er videre lagt opp til at styret skal legge fram en plan for virksomheten i selskapet og datterselskaper en gang i året. Den såkalte § 10-planen skal omfatte:

1. Konsernets hovedvirksomhet de kommende år, herunder større omorganiseringer, videreutvikling/avvikling av eksisterende virksomheter og utvikling av nye virksomheter
2. Konsernets økonomiske utvikling
3. Vesentlige investeringer med finansieringsplaner

§ 10-planene danner annet hvert år grunnlaget for Samferdselsdepartementets framlegg av stortingsmeldinger om selskapenes virksomhet. Formålet med stortingsmeldingene er å gi Stortinget en orientering om utviklingen i forrige planperiode og om selskapenes hovedutfordringer, strategier og planer for de kommende årene. Dette danner grunnlaget for å utforme politikken for eierstyringen av selskapene.

5.4 Internasjonalt regelverk

5.4.1 EØS-avtalen

På postområdet er det ett vedtatt ett direktiv på postsektoren, Europaparlaments- og rådsdirektiv (96/97/EF) om felles regler for utviklingen av et indre marked for posttjenester og forbedring av tjenestenes kvalitet (postdirektivet). Direktivet ble fastsatt i EU 15. desember 1997. Direktivet ble endret 10. juni 2002 ved fastsettelsen av direktiv 2002/39/EF om ytterligere åpning for konkurranse på markedet for posttjenester. Direktivet er implementert i norsk rett ved endringer i postloven, postforskriften og i Postens konsesjon.

Det norske kravet om et landsdekkende tilbud av leveringspliktige tjenester følger av postdirektivet (direktivets artikkel 3). I henhold til postdirektivet kan de leveringspliktige tjenestene finansieres enten ved overskudd fra et enerettsområde (artikkel 7), eller ved at postoperatører pålegges å bidra til et fond som skal dekke merutgiftene (artikkel 9 nr. 4). Endringsdirektivet endret ikke de krav til det tilbud av posttjenester til rimelig pris og til god kvalitet som medlemslandene har en plikt til å sikre er tilgjengelig i alle deler av landet (det universelle tjenestetilbudet).

Enerettsområdet kan i henhold til postdirektivet art. 7 ikke være større enn hva som er "nødvendig" for å sikre den universelle tjenesten. Ytterligere liberalisering av postmarkedet

ble nedfelt som et delmål i Lisboa-strategien som EU vedtok våren 2000³². I EU er målet at liberalisering skal skje gradvis og kontrollert, slik at den ikke kan sette i fare det universelle tjenestetilbudet. Endringsdirektivet fastsetter en gradvis liberalisering i to trinn - 2003 og 2006. Rekkevidden av det tillatte enerettsområdet innskrenkes både ved en vektgrense og en prisgrense. Fra 1. januar 2003 er det tillatte enerettsområde sendinger med vekt inntil 100 gram og med pris inntil tre ganger grunntaksten for et prioritert brev innenfor første vektklasse. Fra 1. januar 2006 reduseres det tillatte enerettsområdet til sendinger med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og en halv ganger grunntaksten. Fra 1. januar 2003 skal som utgangspunkt all utgående (i motsetning til inngående) grensekryssende post være liberalisert, men medlemsstatene kan gjøre unntak hvis det er nødvendig for å sikre den universelle tjenesten.

Europakommisjonen (Kommisjonen) skal videre gjennomføre en studie for å vurdere effekten for den universelle tjenesten i hvert enkelt medlemsland av en fullliberalisering i 2009. Innen utgangen av 2006 skal Kommisjonen fremlegge en rapport for Europaparlamentet og Rådet på grunnlag av konklusjonene i denne studien. Dersom studien viser at full liberalisering er mulig i 2009, skal Kommisjonen fremme forslag som stadfester 2009 som tidspunkt for full gjennomføring av et indre marked for posttjenester. Dersom full liberalisering ikke lar seg gjennomføre, skal Kommisjonen fremme alternative forslag til full liberalisering og/eller andre tiltak i lys av konklusjonene fra studien. Det forhold at EU utvides med 10 nye medlemsland fra 1. mai 2004, kan gjøre det vanskeligere å oppnå konsensus om full liberalisering fra 2009.

EUs liberaliseringspolitikk har i de senere år medført et forholdsvis ensartet liberaliseringsnivå i de enkelte medlemslandene. Sverige og Finland har gått lengst, i det begge land har avvirket eneretten. I dag følger cirka halvparten av EU-landene direktivenes maksimumsgrenser for eneretten. Norge har, som nevnt ovenfor, hittil valgt å følge EUs tidsplan.

Kommisjonens fokus har til nå vært rettet mot å sikre at eksisterende og kommende medlemsland gjennomfører forpliktelser etter postdirektivet. EU har ikke kommet med synspunkter om hvordan de nasjonale regelverk bør utformes dersom liberaliseringsprosessen forseres i forhold til EUs minstekrav. Det forhold at EU ikke har gitt føringer for regelverksutformingen, medfører at de land som velger å forserer liberaliseringsprosessen står friere ved utformingen av sitt nasjonale regelverk. Dette innebærer at den regulatoriske utfordringen for de land som går foran i liberaliseringsprosessen ("first movers") blir større. På den annen side får disse landene en større mulighet til å påvirke den regelverksutvikling som vil skje på europeisk nivå senere, dersom de nasjonale løsninger viser seg å være vellykkede.

5.4.2 UPU (Verdenspostforeningen)

UPU er en global postforening som i utgangspunkt opptar stater som medlemmer. Stater som er medlemmer av FN har rett til å være medlem av UPU. Andre land kan også søke om

³² Lisboa-strategien har som formål å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige region innen 2010.

medlemskap. Foreningen består i dag av 190 medlemsland og har status som en egen FN-organisasjon. Det bærende prinsipp er å sikre fri utveksling av post mellom foreningens medlemsland. Det prinsippet som hele UPUs regelverk bygger på, er prinsippet om frihet til transitt for postforsendelser over landegrensene. Dette gjelder også over tredjelandets territorium. Konvensjonen fungerer som et felles grunnlag for utveksling av post mellom landene, som gjelder i den grad det ikke blir inngått bilaterale eller multilaterale avtaler om andre vilkår, som for eksempel mellom EU-landene. Det er et gjennomgående prinsipp i alle disse bestemmelsene at posttjenestene som tilbys brukerne av innenlands post, også skal gjelde for forsendelse og mottak av internasjonal post.

Et av de viktigste områdene som opptar Verdenspostforeningen for tiden, er å få utarbeidet et mer kostnadsbasert terminalavgiftssystem. Med terminalavgifter menes at enhver postadministrasjon som mottar brevpostsendinger fra en annen administrasjon, har rett til å kreve betaling fra senderadministrasjonen for utgifter den påføres i forbindelse med den internasjonale posten som mottas. Hovedproblemet er at flertallet av foreningens medlemsland er utviklingsland (lavkostland), som ikke har råd til å betale for de utgifter som påløper i industriland (høykostland).

I liberaliseringssammenheng vil UPUs rolle i tiden fremover være knyttet til å utarbeide et mer kostnadsbasert terminalavgiftssystem. Dersom terminalavgiftene gjenspeiler faktiske kostnader, vil dette bidra til å sikre like konkurransevilkår for nasjonale og andre operatørens behandling av innkommende grensekryssende post. Det er usikkert hvilken rolle UPU vil ha i en liberaliseringssammenheng for øvrig. UPUs regelverk og oppbygning er ikke i særlig grad tilpasset et liberalisert postmarked.

5.4.3 GATS/WTO

I likhet med EU, har WTO som formål å legge forholdene bedre til rette for handel på like vilkår over landegrensene gjennom et multilateralt handelssystem. Handel med tjenester (General Agreement on Trade in Services - GATS), herunder posttjenester, ble første gang inkludert i WTO's handelssystem gjennom den såkalte Uruguay-runden som ble avsluttet i 1994. I WTO har Norge ikke påtatt seg liberaliseringsforpliktelser for posttjenester, mens vi har påtatt visse forpliktelser for "kurértjenester". Skillet mellom post- og kurértjenester, bygger på en forutsetning om at posttjenester eksklusivt blir utført av nasjonale postverk, mens kurértjenester blir utført av private operatører. I realiteten utfører de nasjonale postverk i stadig økende grad tjenester utenfor enerettsområdet, herunder kurér- og ekspresstjenester. Gjennom den innskrenkning av eneretter som finner sted i Europa, blir tjenester som tidligere utelukkende har blitt utført av nasjonale postverk i stadig større grad tilbudt av private operatører.

Under den pågående "Doha-runden", har klassifiseringen og ytterligere liberalisering av postmarkedet blitt satt på dagsordenen. De fleste medlemsland, herunder Norge, har gitt uttrykk for at det er behov for en ny klassifisering av post- og kurértjenester som bedre gjenspeiler den faktiske markedssituasjon. EU og New Zealand har hittil vært blant pådriverne for at medlemsstatene bør vurdere liberaliseringsforpliktelser for posttjenester, men har møtt motbør fra blant annet USA og Canada. Utfallet av Doha-runden er usikkert.

Det har vært stans i forhandlingene siden sammenbruddet under toppmøtet i Cancun i september 2003. Det vil uansett ikke være mulig å få avsluttet Doha-runden innen tidsfristen satt til 1. januar 2005.

Dersom man velger å forsere liberaliseringen av postmarkedet i Norge, vil dette innebære at vi i WTO-sammenheng kan (men ikke må) tilby å fjerne alle sektorspesifikke handelsrestriksjoner vi har på dette området. Ved en ytterligere liberalisering av det norske postmarkedet, vil de norske interessene i relasjon til WTO/GATS-forhandlingene knytte seg til at andre WTO-land liberaliserer tilsvarende eller mer. En slik offensiv interesse på postområdet vil være ønskelig for å fremme like rammevilkår og ekspansjonsmuligheter for norske postoperatører i utlandet.

5.4.4 Forholdet mellom UPU og GATS/WTO

UPU og WTO fremmer tildels ulike formål og interesser. Regelverkene til organisasjonene er ikke fullt ut konsistente. Et særlig problem er at UPUs regler om terminalavgifter harmoniserer dårlig med WTOs bestevilkårsprinsipp³³. UPU og WTO har forsøkt å komme frem til en samarbeidsavtale, uten at dette hittil har lyktes. I et utkast til avtale er det foreslått å gi gjensidig observatørstatus på møter hvor spørsmål av felles interesse behandles. Norge har gitt uttrykk for at gjensidig observatørstatus kan fremme et godt samarbeid mellom WTO og UPU.

I UPU arbeider Norge for en videre modernisering av organisasjonens regelverk. Norge støtter en videre utvikling mot et system hvor terminalavgiftene i større grad enn i dag gjenspeiler faktiske kostnader. Dette vil bidra til å fremme like konkurransevilkår mellom Posten og øvrige postoperatører. For øvrig er det Norges vurdering at WTOs multilaterale system er mer hensiktsmessig enn bilaterale og regionale løsninger. Det mest fordelaktige vil være at Norge kan fortsette å delta i samtlige av disse fora. WTO vil kunne styrke arbeidet med å etablere like rammevilkår på markedet for posttjenester. UPUs fokus vil være å fremme et godt tjenestetilbud på globalt nivå.

³³ Bestevilkårsprinsippet går i korthet ut på at fordeler som et medlemsland gir til et eller flere andre land må gis til alle medlemsland.

6. ERFARINGER MED LIBERALISERT POSTMARKED

6.1 Generelt

Internasjonalt er det få erfaringer med avvikling av enerett i postsektoren. Det er derfor et begrenset erfaringsgrunnlag til rådighet for å bedømme virkningen av en fullstendig liberalisering. Innen EU synes det tradisjonelt å gå et skille mellom de nordeuropeiske land og de sørlige middelhavsland. I Nord-Europa er det overveiende ført en mer liberal postpolitikk enn i Sør-Europa. Det er således symptomatisk at Sverige og Finland er de to EU-land som har opphevet eneretten fullt ut og dermed gjennomført full liberalisering av brevmarkedet.³⁴ I en mellomstilling står de land som i de siste år har gått inn for en gradvis, men likevel raskere liberaliseringsprosess enn EUs gradvise tempoplan. Dette gjelder særlig Storbritannia (UK) og Tyskland. Utenfor EU er New Zealand det eneste landet som har et reelt fullliberalisert brevmarked.³⁵

1994	1998	2001	2007	2008	2009
Sverige Finland	New Zealand	Estland	UK Nederland	Tyskland	EU?

Figur 4 – Tidspunkt for planlagt eller gjennomført liberalisering av postmarkedet

Alle EU-land er, i likhet med Norge gjennom EØS-avtalen, underlagt de samme maksimale grenser for den tillatte enerett. Så lenge de fleste EU-land opprettholder et enerettsområde, hersker det tilbakeholdenhet med å liberalisere fullt ut også blant de land som ønsker en raskere liberaliseringstakt. Landene frykter at konkurransesituasjonen for sine nasjonale postselskaper kan forverres dersom disse møter konkurranse på sitt eget brevmarked uten å ha tilsvarende adgang til å tilby sine tjenester i brevmarkeder i de øvrige europeiske land. På denne bakgrunn har Tyskland valgt å utsette den endelige liberalisering av brevmarkedet, som skulle ha funnet sted i 2001, til 31. desember 2007³⁶. I Danmark har en interdepartemental arbeidsgruppe nylig anbefalt³⁷ at enerettsområdet reduseres til brev under 50 gram fra 1. januar 2005, det vil si ett år før Danmark er forpliktet til å gjøre dette etter EUs postdirektiv. Den danske arbeidsgruppen har imidlertid ikke valgt å anbefale en endelig sluttdato for full liberalisering.

6.2 Sverige

Sverige fullliberaliserte postmarkedet med virkning fra mars 1994. Posten Sverige ble samtidig omdannet til et statlig aksjeselskap. Posten Sverige har plikt til å tilby

³⁴ Denne liberalisering ble gjennomført i 1994, det vil si forut for de to lands inntreden i EU.

³⁵ Estland liberaliserte postmarkedet i 2001. Estland er p.t. søkerland til EU (medlem fra 1. mai 2004).

³⁶ Dette fremgår senest i German Monopoly Commission Report (desember 2003) s. 107 "Im Berichtszeitraum bestand die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG (DPAG) fort, deren Laufdauer bis zum Ende des Jahres 2007 befristet ist."

³⁷ "Overvejelser om fremtiden postpolitikk" (november 2003)

landsdekkende postsendinger, men står fritt til å bestemme graden av tjenester som tilbys. Posten Sverige fastsetter prisene for sine tjenester og det svenske Konkurransetilsynet overvåker Posten Sveriges prissetting. Leveringspliktige tjenester ble inntil 1998 sikret ved en avtale mellom Posten Sverige og myndighetene. Fra 1998 er dette erstattet av vilkår i konsesjonen for Posten Sverige med hjemmel i postloven. Det er for øvrig innført et konsesjonssystem for nye postoperatørers inntreden i markedet.

CityMail har tatt opp konkurransen med Posten Sverige innen markedet for masseforsendelser (terskel på minimum 500 stk. per forsendelse), og tilbyr sine tjenester i de tettest befolkede storbyområdene Stockholm, Göteborg, Malmö og Gotland. Disse områdene omfatter cirka 40 prosent av husstandene i Sverige. CityMail anslås per i dag å tilby postforsendelser tilsvarende 5,2 prosent av det svenske brevmarkedet, mens Posten Sveriges markedsandel anslås til 94,5 prosent. I storbyområdene har CityMail en samlet gjennomsnittlig markedsandel på 30 prosent av postforsendelser opp til 2 kilo. CityMail³⁸ er den klart største konkurrenten til Posten Sverige. Andre postaktører (i alt cirka 40) tilbyr levering av enkeltforsendelser på lokalt plan i mindre målestokk.

Erfaringene fra Sverige viser at Posten Sverige fremdeles har betydelig markedsrett. Konkurransesituasjonen og klager fra konkurrerende postaktører har ført til ny regulering av visse elementer av postvirksomheten i Sverige. De reguleringer som er innført har alle hatt som siktemål å fremme konkurransen mellom Posten Sverige og konkurrentene. Posten Sverige har i kraft av sin dominerende posisjon ført en relativt aggressiv kampanje for å eliminere viktige konkurrenter. I tekstboksen nedenfor gjennomgås et par eksempler fra de svenske konkurransemyndigheter.

CityMail-saken

Konkurransemyndighetene fant at Posten Sverige hadde truet kunder med en prisøkning på posttjenestene, dersom kundene brukte CityMails tjenester for distribusjon i Stockholms regionen. Det ble ikke gitt informasjon om hvor mye prisen ville øke, noe som medførte at kundene levde i usikkerhet om konsekvensene av å velge CityMail. Resultatet var at kunder som var avhengig av distribusjon utenfor de store byene hadde vanskelig for å si nei til Postens tjenester. Konkurransemyndighetene konkluderte med at Posten Sverige hadde utvist en atferd som representerte brudd på konkurransereglene og derfor var ulovlig.

Krysssubsidiering

Posten Sverige annonserte i oktober 1995 nye priser på distribusjon av periodiske publikasjoner. De nye prisene var lavere i Stockholm enn i andre deler av landet. Konkurransemyndighetene fant at prisene i hovedstaden ikke dekket kostnadene forbundet med distribusjonen, og at hensikten til Posten Sverige var å eliminere CityMail og andre postkonkurrenter. Konkurransemyndighetene vurderte atferden for å være et eksempel på "predatory pricing" og misbruk av markedsrett.

³⁸ Posten eier i dag 57 prosent av CityMail, og overtar resterende del av selskapet i første kvartal 2006.

Enkeltbrev er i Sverige omfattet av en pristaksmodell, som igjen er knyttet til en forbrukerindeks. Pristaksreguleringen gjelder for enkeltforsendelser opp til 500 gram som leveres over natten. Formålet med pristak er å beskytte kundene, så vel privatpersoner som bedrifter, mot urimelig høye priser.³⁹ For enkeltbrev gjelder også krav til enhetsporto.

Posten Sverige har kritisert gjeldende pristakregulering. Selskapet mener at ordningen ikke fungerer tilfredsstillende. Særlig i perioder med lav inflasjon hindrer en pristakmodell basert på konsumprisindeks mulighet for prisøkninger. Dette gjør at Posten Sverige ikke uhindret kan øke prisene i takt med selskapets kostnadsutvikling. Posten Sverige ønsker å fjerne pristakregulering fullstendig, og viser til at de fleste kunder kan benytte alternativer til postformidling (Internett, SMS mv.). Dersom pristak beholdes, har Posten Sverige anført at indeksmodellen bør revideres for å gjenspeile de underliggende kostnader.

Post- og telestyrelsen har på sin side konkludert med at det også i fremtiden vil være behov for et pristak for å beskytte den enkelte konsument mot prisøkninger. Begrunnelsen er at det i praksis finnes veldig små muligheter for privatpersoner til å benytte andre brevdistributører enn Posten Sverige, at flere deler av postvirksomheten de facto ikke er utsatt for konkurranse og at Internett ikke er ett alternativ som kan benyttes av hele befolkningen.

Distribusjon av avis og tidsskrifter er ikke underlagt særlig prisregulering. Posten Sverige fastsetter selv sine portopriser for disse kategorier forsendelser. Posten Sveriges omlegging av prisstruktur de siste år og den markante økning i portosatsene for distribusjon av A-postaviser (særlig med virkning fra 1. januar 2004) har fått betydelige konsekvenser. Dette gjelder spesielt for aviser og tidsskrifter som ikke har noe alternativ til Posten som distributør.⁴⁰ Post- og telestyrelsen har uttalt at dersom prisene fortsetter å øke i en uakseptabel takt, vil det være mulig for Post- og telestyrelsen å foreslå prisregulerende tiltak.

Øvrige priser fastsettes på kommersielle vilkår. Post- og telestyrelsen har vist til at økt konkurranse har fått konsekvenser for Posten Sverige i form av mer effektiv drift og forbedring av kvaliteten på produktene som tilbys.

Sverige er det eneste eksempel i Europa på reell konkurranse på en del av brevmarkedet. Det svenske eksempelet understreker antagelsen om at eventuelle konkurrerende virksomheter til Posten vil konsentrere seg om å tilby levering av brevpost til de mest befolkningstette områder.

Resultatet for Posten Sverige i 2002 og i første halvår 2003 viser fallende inntekter i brevmarkedet. Dette indikerer at konkurransen på markedet har utøvet press på Posten Sveriges inntjening. I første halvår 2003 hadde Posten Sverige et underskudd på 500 millioner svenske kroner.

³⁹ Post- og telestyrelsen (PTS) har i rapporten "Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering" av 12. mars 2003 pekt på at hva som anses som rimelig pris ikke fremgår av lovverket, men at PTS tolker begrepet som at pris i en viss grad bør være basert på underliggende kostnader.

⁴⁰ I Norge har det i 2003 vært en tilsvarende debatt omkring Postens omlegging av prisstruktur for avis- og bladporto.

For å kunne opprettholde Posten Sveriges landsdekkende filialnett, yter den svenske stat et årlig tilskudd i størrelsesorden 400 millioner svenske kroner per år. Begrunnelsen for tilskuddordningen er at kundene skal ha mulighet til å foreta betalinger via posthus på steder der bankene ikke har filialer. Tilskuddordningen er godkjent av Kommisjonen frem til 2005. Deretter må Sverige søke ordningen godkjent på ny.

6.3 Finland

I 1994 åpnet Finland for fri konkurranse i postsektoren. Det ble introdusert et konsesjonssystem for å kunne drive postvirksomhet. Tilbyder av posttjenester må forplikte seg til å betale en avgift – en prosentsats av virksomhetens samlede inntekter – til den finske stat. Avgiftens størrelse avhenger av konsesjonen. Et viktig kriterium er hvilken befolkningstetthet det er i området som posttilbyderen vil drive virksomhet i. Ved stor befolkningstetthet kan avgiften komme opp i så mye som 20 prosent av postaktørens inntekter. Visa versa vil avgiften synke ved levering av posttjenester i områder med lavere befolkningstetthet. På den måten settes det en effektiv stopper for de uheldige konsekvenser ”fløteskumming” kan medføre. Så vidt vites er Finland det eneste EU-land som opererer med denne type avgiftsfond for å finansiere de leveringspliktige tjenester. Tyskland har imidlertid tatt regulatoriske skritt for å opprette et finansieringsfond som skal sikre de leveringspliktige tjenestene.

Det kan stilles spørsmål om den finske modellen pålegger for strenge finansielle forpliktelser for nye postaktørers inntreden i markedet. Det finske samferdselsdepartementet har foreløpig kun tildelt én ny konsesjon til Suomen Suoramainonta Oy i mars 1997. Selskapet har aldri begynt med formidling av posttjenester. Dette skyldes trolig at konsesjonæren (og andre aktører) ikke har vurdert vilkårene for inntreden i det finske postmarkedet som attraktive nok⁴¹. Konsesjonen er nå utløpt.

6.4 Estland

Det estiske postmarkedet ble liberalisert i 2001. Den estiske postloven av 2001 har som formål å sikre høy kvalitet på posttjenester og ivareta brukernes interesser. Et krav i postloven om at andre operatører enn Eesti Post må tilby landsdekkende tjenester, har fungert som en barriere for konkurranse på postmarkedet⁴².

Det pågår for tiden et arbeid med å revidere det estiske postregelverket i forbindelse med at Estland blir medlem i EU fra 1. mai 2004. Som en del av dette arbeidet er Estland i ferd med å utarbeide ny postlov. I et utkast til ny postlov er det inntatt regler om tilgang. Den nasjonale postselskap Eesti Post skal gi tilgang til konkurrenter for bruk av selskapets utleveringsnett. Det stilles ingen restriksjoner på hvilke tjenester som kan tilbys i konkurranse med Eesti

⁴¹ Ifølge London Economics: ”Finland has a significant barrier to entry and competition is virtually non-existent.”

⁴² Den estiske postloven § 16: “All postal service providers who own a licence for the provision of the universal postal service must provide the universal postal service to all persons who so desire throughout the whole territory of Estonia”.

Post, men eventuelle nye operatører må kompensere for kostnadene knyttet til bruken av utleveringsnett. Utkast til regulering lar det være opp til partene å fastsette de nærmere vilkår for levering, kompensasjon og tilhørende problemstillinger. Dersom partene ikke kommer til enighet, skal det estiske post- og teletilsynet (Sideamet) fastsette vilkårene for en avtale.

6.5 Storbritannia

Storbritannia (UK) har lagt opp til en forsert liberalisering i tre faser⁴³. I perioden fra 1. januar 2003 til 31. mars 2005 (fase 1) skal alle masseforsendelser som overstiger 4.000 sendinger (fra et distribusjonssted i ett format), dvs. cirka 30 prosent av Storbritannias brevmarked i verdi, åpnes for konkurranse. I fase 2, fra 1. april 2005 til 31. mars 2007, skal terskelen for masseforsendelser justeres slik at 60 prosent av brevmarkedet målt i verdi blir åpnet for konkurranse. Fra 1. april 2007 skal alle restriksjoner til markedsadgang avvikles og full liberalisering være gjennomført. "Sluttdatoen" er utformet med sikte på at Royal Mail skal få en viss tid til å forberede seg på konkurranse, samtidig som potensielle nye aktører skal gis tid til å forberede seg på liberalisering av markedet.⁴⁴ UK er således i en mellomstilling hva angår liberalisering; de har ikke fulliberalisert, men tar sikte på en raskere liberalisering enn de fleste andre EU-land.

Den britiske postregulatøren (Postcomm) skal på visse vilkår gi konsesjon til operatører som formidler brev med pris under 1 £ og med vekt under 350 gram. Konsesjoner kan gis innenfor markedssegmentet "Large Mailing", som er definert som individuell forsendelse av minimum 4.000 sendinger eller et gjennomsnitt på 4.000 per forsendelse. Konsesjoner i UK, som i praksis gjelder for operatører i bedriftsmarkedet, gis for en udefinert tidsperiode. Det foreslår imidlertid at konsesjoner gis for en periode av minimum 7 år. For operatører som ikke har eget postnett foreslås det en type konsesjoner som gir tilgang til de etablerte operatørers postnett, såkalte "Consolidation licences".

Postcomm's forslag til regulering av liberaliseringen går langt i å regulere aktørene i konsesjonene. Intensjonen er å nedskalere behovet for sektorspesifikk regulering (for eksempel priskontroll) og øke konkurransen mellom aktørene samtidig som kundenes interesser blir tilstrekkelig godt ivaretatt.

I henhold til gjeldende britisk postlov (Postal Services Act 2000) er det kun operatører med konsesjon som har rett til å formidle post i England, Skottland, Wales og Nord-Irland. Reglene om konsesjonærenes rettigheter og plikter er omfattende, og stiller krav til taushetsplikt, registrering, håndtering av ubesørgelige sendinger (typisk skadete/ødelagte

⁴³ "Postcomm's "Proposals for Promoting Effective Competition in UK Postal Services" fra januar 2002.

Konsultasjonsdokumentet fra Postcomm foreslo full liberalisering fra 31. mars 2006. Etter protester fra blant annet Royal Mail ble sluttdato endret til 31. mars 2007.

⁴⁴ "Postcomm's "Market Opening Decision (May 2002)". Postcomm skulle i henhold til forslaget kunne vurdere om sluttidspunktet for full liberalisering skulle fremskyndes i lys av markedsutviklingen, men dette punktet ble sløffet etter høringen i favør av en klar og sikker overgangsperiode.

sendinger) og postforsendelser til funksjonshemmede (for eksempel svaksynte/blinde).⁴⁵ Postmyndighetene har hjemmel til å stille særlige vilkår i konsesjonen, og kan kreve konsesjonsavgift, både når konsesjonen blir gitt og/eller løpende i konsesjonstiden. Postmyndighetene kan også ilegge bøter ("financial penalties") dersom konsesjonsvilkårene ikke oppfylles eller blir overtrådt.

6.6 Tyskland

Tyskland har som siktemål å oppheve enerettsområdet og liberalisere brevmarkedet fullt ut fra 1. januar 2008. Postaktører må søke om konsesjon for å kunne drive postvirksomhet. Konsesjonene kan klassifiseres i seks ulike kategorier (en konsesjon for pakker av en viss størrelse/vekt, en annen for "Direct Mail" osv.). Gjennom postlovgivningen er de tyske postmyndigheter gitt fullmakt til å sikre ivaretagelse av de leveringspliktige tjenester via private postvirksomheter som er tildelt konsesjoner. Regler om tilgang til dominerende aktørs nett er nedfelt i postloven, herunder særlige regler om tilgang til postbokser og adresseregistre. Reguleringen baserer seg på følgende hovedforutsetninger når det gjelder finansieringen av de leveringspliktige tjenester:

- Postvirksomheten kan, dersom omsetningen overstiger en bestemt terskelverdi, bli pålagt å utføre andre tjenester innenfor det geografiske området konsesjonen gjelder for.
- Andre postvirksomheter kan bli pålagt å bidra til et finansieringsfond til dekning av omkostningene for det selskap som er pålagt å ivareta de leveringspliktige tjenester (nå Deutsche Post AG).

Tyskland har ikke tatt i bruk slike finansieringsordninger som postloven åpner for, men det kan bli aktuelt ved en ytterligere liberalisering av det tyske postmarkedet.

6.7 Nederland

Det nederlandske post- og televerket ble omdannet til et aksjeselskap allerede i 1989, og de to søsterselskapene for henholdsvis post og tele ble delprivatisert i 1994. Flere statlige nedsalg fulgte i årene etter den første delprivatisering. I dag er TNT Post Group (TPG) en av verdens største globale operatører av posttjenester. TPG er den største arbeidsgiver i privat sektor i Nederland og antall ansatte har steget etter postreformen. Selskapet har i likhet med Deutsche Post vokst betydelig den siste tiårsperioden.

Ved vedtakelsen av ny postlov i 1998, ble enerettsområdet redusert til brev som veier opp til 100 gram. Samtidig ble TPG pålagt å tilby de leveringspliktige tjenester. I Nederland omfatter

⁴⁵ I et "Decision Document" fra Postcomm av november 2002 er sentrale plikter for konsesjonærene drøftet. Postcomm konkluderer, blant annet på bakgrunn av hørings svar fra postoperatører og interesseorganisasjoner, med at det bør etableres klageordninger for brukerne av posttjenester, samt at det bør etableres plikter for "performance measurement" og regler for beskyttelse av "integrity of the mail". Postcomm anbefaler derimot ikke å regulere krav til erstatning eller stille generelle krav til kvalitet i konsesjonene (det vises til at generelle kvalitetskrav vil være en stor barriere for markedsinntreden).

de leveringspliktige tjenester brev eller skriftlig materiale som veier opp til 1 kilo og pakker som veier opp til 10 kilo. De leveringspliktige tjenester er definert smalere enn i en rekke andre europeiske land. Dette kan ha sammenheng med geografi og stor befolkningstetthet i Nederland, noe som innebærer at de leveringspliktige tjenester kan ivaretas på en annen måte enn i land med mer bosetting i distriktsstrøk.

Det nederlandske økonomidepartementet har ansvar for reguleringen og forvalter eierskapet på postområdet. Overvåking og gjennomføring av regelverket forvaltes av en uavhengig regulatør, tilsvarende det norske Post- og teletilsynet. Den nederlandske regulering og konkurransesituasjon har likhetstrekk med Tyskland.

Økonomiministeren la 22. januar 2004 frem et forslag om at postmarkedet skal åpnes fullt ut for konkurranse fra 2007. Dette er imidlertid på betingelse av at postmarkedene i Storbritannia og Tyskland åpnes tilsvarende. For leveringspliktige posttjenester fryses prisene inntil 1. januar 2007. Sektorspesifikk regulering anbefales som et nødvendig hjelpemiddel for å skape konkurranse. Detaljert tilgangsregulering, som på telesektoren, anses imidlertid som unødvendig, blant annet fordi skalafordelene i postproduksjon er små. Prisregulering av TPGs tjenester anbefales innført. Prisregulering bør skje i form av pristak og krav om enhetsporto for enkeltsendinger.

De leveringspliktige tjenestene vil omfatte enkeltsendinger og, for en overgangsperiode, massesendinger. Formidling av leveringspliktige tjenester anbefales ikke å bli lagt ut på anbud. Dette begrunnes med at det ved markedsåpningen ikke vil være konkurrenter til TPG som vil være i stand til å kunne utlevere leveringspliktige tjenester seks dager i uka.

TPGs holdning til forslaget⁴⁶ er stort sett positiv. Selskapet er misfornøyd med at prisene fryses for tre år, men er positive til hovedelementene i forslaget, herunder forslaget til liberaliseringstakt. Det er ventet at memorandumet sendes på høring og legges frem for parlamentet våren 2004.

6.8 New Zealand

New Zealand har vært en pioner i verdenssammenheng på dette området. Reformene av postsektoren begynte allerede i 1987. Enerettsområdet ble gradvis redusert fra 1990 og frem til full avvikling i 1998. Samtidig som liberaliseringen skjøt fart på 1990-tallet, ble portotakstene for innenlandske forsendelser faktisk redusert og den særlige ekstraavgiften for distriktsforsendelser ble opphevet. En av grunnene til dette kan ha vært postmyndighetenes reguleringsmekanismer, men en annen og mer sannsynlig grunn er at New Zealand Post (NZ Post) ønsket å skape "goodwill" blant kundene og samtidig forberedte seg på konkurransesituasjonen lenger frem i tid.⁴⁷

⁴⁶ I pressemelding lagt ut på selskapets hjemmesider (tpg.com) 22. januar 2004

⁴⁷ Slik antar SNF i rapport nr. 6/00 "Samfunnsøkonomiske virkninger av den statlige virkemiddelbruken på postområdet" fra mars 2000 (prosjekt finansiert av Samferdselsdepartementet).

Til tross for den vellykkede reformprosessen og full liberalisering av brevmarkedet, har det ikke blitt konkurranse av betydning i de segmenter der NZ Post tidligere var beskyttet av enerett eller hadde store markedsandeler. Det er først og fremst mindre selskaper som tilbyr lokal postdistribusjon som har etablert seg i konkurranse med NZ Post etter liberaliseringen. Effektivitetsgevinstene for NZ Post har imidlertid vært tydelige, portoene har sunket i pris og leveringskvaliteten har blitt forbedret, samtidig som innhold og omfang av de leveringspliktige tjenester ikke har blitt svekket.

Formidling av leveringspliktige sendinger er regulert gjennom en form for avtale - "Deed of Understanding" - mellom NZ Post og myndighetene. I gjeldende avtale stilles det krav til fremsendingstider, opprettholdelse av minimum antall postkontorer og krav til levering seks dager i uka til mer enn 95 prosent av utleveringsstedene. Videre er det pristak for bestemte brevforsendelser og NZ Post forplikter seg i avtalen til ikke å kreve ekstra portoavgift for distriktsforsendelser.

NZ Post er det eneste postselskap i New Zealand som har inngått kontrakt med myndighetene om landsdekkende formidling av posttjenester. Til tross for at alle nye postoperatører har krav på tilgang til hele NZ Post's postnett (inklusive utdelingsnettet), har ikke andre postoperatører enn NZ Post funnet det interessant eller profitabelt nok å tilby landsdekkende posttjenester. NZ Post er et heleid statlig aksjeselskap, men mottar ingen statlige tilskudd for å ivareta de landsdekkende leveringsforpliktelsene.

6.9 Oppsummering

Erfaringene indikerer at effektiviteten i de tidligere nasjonale postselskapene har økt betraktelig etter gjennomført liberalisering. Selv om den direkte konkurransen ikke har økt vesentlig, innebærer tjenester basert på ny teknologi, tilbud av nisjeprodukter og andre eksterne konkurransekrefter at den reelle konkurransen innenfor de tidligere enerettsområdene har økt.

Det er verdt å merke seg at Finland og Sverige ikke liberaliserte gradvis. Særlig Finland synes ikke å ha oppnådd særlige effektivitetsgevinster i brevmarkedet eller at nye postoperatører av betydning har etablert seg i landet.

New Zealand liberaliserte postmarkedet i flere steg, over en periode på cirka 8 år. Som nevnt har New Zealands reform på 1990-tallet resultert i lavere portopriser for forbrukerne i både byer og landdistrikter, samtidig som NZ Post har hatt effektivitetsgevinster og økt inntjening.

Storbritannia har lagt opp til en særegen modell for trinnvis liberalisering, der brevvolumer målt i verdi fungerer som parametere for den gradvise liberalisering. Med den britiske modellen forventes det således at 60 prosent av brevvolumet målt i verdi åpnes for konkurranse i 2005, og at full liberalisering skal være gjennomført innen mars 2007.

7. SAMFUNNSØKONOMISK EFFEKTIVITET

7.1 Generelt

I løpet av de siste tiårene har man i mange land åpnet opp – helt eller delvis – for konkurranse i en rekke bransjer som kjennetegnes av nettverk/infrastruktur og betydelige stor-/samdriftsfordeler i produksjon av tjenester. Eksempler på dette er kraftbransjen, luftfart, jernbane, post og telekommunikasjon. Et viktig formål med en liberalisering av disse markedene har vært å bidra til samfunnsøkonomisk effektivitet⁴⁸. I diskusjonen av samfunnsøkonomisk effektivitet skilles det ofte mellom såkalt statisk og dynamisk effektivitet. *Statisk effektivitet* innebærer at produksjonsmidlene og tilgjengelige ressurser utnyttes effektivt på et gitt tidspunkt eller over en kortere periode, mens *dynamisk effektivitet* fanger opp utviklingen over tid ved at man fokuserer på muligheten for endret ressurstilgang, ny og mer effektiv produksjonsteknologi etc.

Det er generelt antatt at konkurranse er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå målet om samfunnsøkonomisk effektivitet. Det må imidlertid gjøres et forbehold for naturlige monopoler⁴⁹ der man må vurdere om gevinstene som oppnås ved konkurranse mellom flere aktører veier opp det tapet som oppstår ved at produksjonen ikke lenger er samlet hos en tilbyder. Det er blant annet en slik avveining som må foretas for å kunne vurdere konsekvensene av en avvikling av resterende enerett for Posten. I tillegg vil konkurranse kunne gi negative fordelingsmessige konsekvenser, for eksempel ved at tilbudet av leveringspliktige tjenester i ulønnsomme områder svekkes. Minimumsnivået på tjenestekvalitet er det imidlertid myndighetene som fastsetter. Problemstillingen omtales nærmere i kapittel 7.2.2.

Gevinstene over tid ved å åpne for konkurranse kan være betydelige. Konkurranse vil gi sterkere incentiver til å forbedre produksjonsprosesser og sikre innovasjon og utvikling av nye tjenester. For postvirksomhet vil konkurransen kunne bidra til økt dynamisk effektivitet på flere måter. Den optimale sammensetningen av produksjonsutstyr (kapital) og arbeidskraft er avhengig av den relative prisen dem i mellom og deres relative effektivitet. Den teknologiske utviklingen bidrar til å øke effektiviteten ved produksjonsutstyr over tid, samtidig som arbeidskraft blir dyrere. Dette gjør det i økende grad lønnsomt å automatisere ulike prosesser og arbeidsoppgaver. Et eksempel på dette er automatisk sortering av postsendinger. Slik automatisering vil kunne gi raskere og mer avansert sortering ved at det allerede i den inngående sorteringen fordeles post til den enkelte budrute. Postens pågående omlegging av terminalstrukturen vil legge til rette for automatisering gjennom større og mer effektive terminaler og øke graden av maskinsortering slik at selskapet kommer opp på et nivå som er sammenliknbart med de store og ledende postselskapene på kontinentet. Et

⁴⁸ Samfunnsøkonomisk effektivitet betyr at ressursene brukes effektivt, dvs. at det ikke er mulig, ved å bruke ressursene på en annen måte, å oppnå mer på ett område uten at det samtidig oppnås mindre på et annet område.

⁴⁹ Et naturlig monopol er definert som tilfellet der samfunnets kostnader er lavest ved at det kun er en produsent som produserer den aktuelle varen eller tjenesten.

annet eksempel er innlevering av forhåndssortert post hvor kunden selv har gjort den inngående sorteringen ved hjelp av sine systemer. Det vil imidlertid være slik at fordelene for Posten av at kunden gjør forhåndssortering blir mindre etter hvert som Posten selv får på plass automatisk sortering for en stadig større andel av brevvolumet. Postvirksomhet vil imidlertid fortsatt i overskuelig framtid være en arbeidsintensiv virksomhet.

7.2 Stordrifts- og samproduksjonsfordeler

Med dagens teknologi er det ikke uvanlig at produksjon av varer eller tjenester har en marginalkostnad som er svært lav. Dette gjelder spesielt for det vi kan kalle nettverksindustri og omtales ofte som stordriftsfordeler (skalafordeler)⁵⁰, det vil si at gjennomsnittskostnaden per enhet er fallende med økt volum. Samproduksjonsfordeler⁵¹ oppstår ved at en bedrift har mulighet til å levere ulike produkter og tjenester ved hjelp av samme produksjonsapparat, for eksempel felles infrastruktur eller felles administrative systemer, og oppnå konkurransefordeler ved dette gjennom lavere gjennomsnittlig enhetskostnad. For Posten vil dette typisk gjelde for leveranse av ulike brevprodukter, aviser og blader. Det antas at fordelene er mindre for formidling av pakker og ekspressendinger som krever et noe annet produksjonsapparat.

Nedenfor redegjøres det nærmere for den kostnadsstruktur som er typisk for formidling av postsendinger. Deretter redegjøres for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved nettverkskonkurranse i postmarkedet.

7.2.1 Kostnadsstruktur for postvirksomhet

Postvirksomhet deles ofte inn i fem komplementære aktiviteter. Dette omfatter 1) innsamling, 2) inngående sortering, 3) transport, 4) utgående sortering og 5) utlevering. Disse aktivitetene utgjør verdikjeden for postsendinger og har ulik grad av stordriftsfordeler knyttet til seg.

Den forskningen som det blant annet er henvist til i rapporten fra London Economics indikerer at stordriftsfordeler knyttet til tradisjonell postvirksomhet primært eksisterer i utleveringen. For sortering vil effektivitet kunne oppnås ved et relativt begrenset antall sendinger (om lag 20.000 sendinger per dag er antydnet).

Utlevering er også den aktiviteten som står for den største andelen av de totale kostnadene ved å formidle postsendinger. Tall fra Posten (år 2000) viser at om lag 46 prosent av kostnadene knytter seg til utlevering. Tilsvarende tall (gjennomsnitt) for postvirksomhet i EU (fra 1996) er 55 prosent. Innsamling står for 8 prosent, sortering for 36 prosent og transport for 10 prosent i Norge. Tilsvarende tall innen EU er henholdsvis 12, 24, og 9 prosent. Posten har så langt hatt relativt liten grad av automatisering i sine sorteringsprosesser, og dette kan være en årsak til at andelen av kostnader er høyere enn gjennomsnittet i EU. Forbehold må tas i forhold til om tallene er direkte sammenliknbare.

⁵⁰ Omtales på engelsk som "economies of scale".

⁵¹ Omtales på engelsk som "economies of scope".

Forskning indikerer at utlevering av postsendinger i noen grad kan sies å være et naturlig monopol. Dette avhenger imidlertid av en rekke faktorer som brevvolum og utleveringshyppighet. Det er for eksempel mindre sannsynlig at utlevering av postsendinger til bedrifter i sentrum av byer er et tradisjonelt naturlig monopol. Derimot er det liten grunn til å anta at det er grunnlag for særlig konkurranse om utlevering av brevpost daglig i tynt befolkede områder. Tilsvarende er det naturlig å anta at det eksisterer forskjeller mellom ulike produkter, for eksempel mellom ekspressting og ordinære brevprodukter. Formidling av ekspressting vil ikke ha de samme stordriftsfordelene som utlevering av ordinær post. Dette kommer enda klarere til uttrykk for kurervirksomhet (dør til dør) der det ikke er særlige stordriftsfordeler. Dette underbygges av at det er mange aktører som allerede i dag konkurrerer i dette segmentet.

En siste aktivitet som kan sies å ha elementer av naturlig monopol i seg er innsamling av post fra forbrukere, det vil si innsamlingspostkassene som er plassert på en rekke steder rundt om i landet. Det er primært enkeltsting som samles inn på denne måten. Dette utgjør en relativt liten andel av det totale brevvolumet og krever et relativt kostbart nett av innsamlingspostkasser. Det er ikke naturlig å anta at nye postoperatører vil finne det lønnsomt å duplisere dette nettet i noen særlig grad, og det kan tenkes praktiske utfordringer knyttet til tillatelse for å sette opp slike postbokser på offentlig grunn.

7.2.2 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved nettverkskonkurranse

Liberalisering av postmarkedet har karakteristika som mange mener skiller den fra liberalisering av liknende bransjer som for eksempel telemarkedet⁵². Byrden ved å måtte tilby leveringspliktige tjenester er trolig større for postvirksomhet. Det andre særtrekket ved postvirksomhet er kostnadsstrukturen. En høy andel av de totale kostnadene knytter seg til arbeidskraft (lønn til ansatte osv.), i motsetning til andre nettverksbransjer der investering i fysisk infrastruktur utgjør en større del av kostnadene. Parallelt med liberalisering av telemarkedet opplevde man prisfall og sterkt voksende volumer. Det kan man ikke regne med i postmarkedet. Tvert i mot er det ventet at de nære substituttene som elektronisk kommunikasjon vil ta volumer og sette prisene under press.

Utfordringene ved avvikling av enerett i postmarkedet er forskjellige i forhold til telemarkedet. For tilbydere av elektronisk kommunikasjon vil det spesielt være betydelige kostnadsforskjeller i aksessnettet for ulike deler av landet, og det er ikke gitt at disse er mindre enn hva som er tilfellet for levering av postsendinger. Videre har Posten selv i forbindelse med vurdering av omfanget på statlig kjøp indikert at de basert på forretningsmessige hensyn ville valgt å opprettholde utlevering seks dager i uka for 80 prosent av befolkningen, fem dagers utlevering for 15 prosent, og to dagers utlevering for de resterende fem prosent. Dette tyder på at belastningen ved dagens leveringsplikt ikke vil øke vesentlig ved avvikling av eneretten.

⁵² Jf. rapporten fra London Economics, s. 3-4.

Selv om Postens enerett for sendinger med vekt inntil 100 gram er delvis begrunnet med at det skal sikre et overskudd som kan finansiere leveringspliktige tjenester over hele landet, ivaretar den også et effektivitetshensyn ved å sikre Posten stort volum og lave enhetskostnader, og dermed gir grunnlag for lave priser. Som tidligere omtalt antas stordriftsfordelene primært å ligge i utlevering av postsendinger. Stordriftsfordelene antas også i stor grad å være knyttet til lokale utleveringsområder og ikke til det nasjonale nettet som sådan. Etter arbeidsgruppens oppfatning er imidlertid ikke stor-/samdriftsfordelene større enn at det vil være effektivt med flere aktører på postmarkedet. Spørsmålet om det regulatorisk skal kreves tilgang for nye aktører til de deler av Postens nett som karakteriseres av naturlig monopol, og i så fall på hvilke vilkår, vil måtte utredes nærmere.

Spørsmålet blir etter dette om det er ønskelig å opprettholde geografisk enhetsporto og et likeverdig tjenestetilbud over hele landet (sosiale fordelingshensyn) uten at Posten har enerett på enkelte typer sendinger. Kostnadene ved å formidle postsendinger antas å variere betraktelig mellom ulike områder, blant annet avhengig av hvor tett folk bor og skalafordelene ved å kunne levere flere sendinger per stopp. Dette betyr at Posten i større eller mindre grad vil være avhengig av å bruke overskudd fra budruter med lave enhetskostnader til å finansiere underskuddet fra ruter der kostnadene ved utlevering er høyere.

Det er naturlig å anta at nye postoperatører som ønsker å etablere seg i markedet først vil fokusere på kundesegmenter og produktgrupper som har de høyeste fortjenestemarginer. Dette er hva man kaller "fløteskumming". I den grad nye aktører uten leveringsplikt lykkes i å kapre de mest lukrative segmentene i markedet, vil det bli vanskeligere for Posten å finansiere sitt landsdekkende tilbud. Et viktig element ved innføring av konkurranse er anledningen til å konkurrere på pris. Uten at Posten får anledning til å benytte dette virkemidlet, vil man svekke bedriften vesentlig. En rimelig fleksibilitet i prisingen for Posten vil kunne sikre at selskapet får rimelig kostnadsdekning i de områder som alternativt ville gått med tap. Det vil videre tillate Posten å konkurrere om de mest attraktive kundene uten å redusere prisene "over en lav sko", noe som kunne vært dramatisk for omsetningen totalt. Ikke alle forskere er like bekymret for konsekvensene for de leveringspliktige tjenestene, men argumenterer for at den tidligere monopolisten vil tjene på å opprettholde et landsdekkende tilbud fordi det bidrar til stor-/samdriftsfordeler. De argumenterer videre for at effektivitetsgevinstene ved å innføre konkurranse er betydelige.⁵³

Det er arbeidsgruppens vurdering at det på ingen måte er gitt at en fullstendig liberalisering av postmarkedet vil føre til en sterk geografisk prisdifferensiering. Mye tyder på at det ligger en konkurransefordel i å ha et enkelt og effektivt prissystem. Etter at det ble åpnet for konkurranse på teleområdet har for eksempel Telenor gått bort fra den tidligere inndelingen i lokal- og fjernsamtaler og tilbyr i stedet lik pris over hele landet for telefonisamtaler. Det kan videre vises til erfaringene i Sverige der man har enhetsporto for viktige produktgrupper. Overgangen til elektroniske produkter vil imidlertid over tid medføre store fall i brevvolumene (i motsetning til telesektoren hvor liberalisering falt sammen med store

⁵³ Se rapporten fra London Economics, s. 22.

volumøkninger). Dette vil kunne medføre behov for prisøkninger for postselskapene isolert sett.

I et liberalisert marked vil Posten i redusert grad kunne opprettholde prisstrukturer som innebærer (kryss) subsidiering mellom produkter og tjenester. London Economics anslår at enkelte av Postens prisstrukturer i dag medfører en ineffektivitet og anslår kostnader ved dette på i størrelsesorden 300-500 millioner kroner årlig. Her ligger det en viktig gevinst ved at liberalisering forventes å øke denne økonomiske effektiviteten. Et eksempel er prisingen av aviser og blader som i følge Postens produktregnskap ligger betydelig lavere enn underliggende kostnader skulle tilsi. Dette skaper ineffektivitet og utgjør en etableringsbarriere for nye aktører som kunne vært i stand til å drive lønnsomt i konkurranse med Posten innen dette markedet. Videre fører en prissetting som ikke dekker kostnadene til at Posten må ta høye priser innen andre produktområder for å krysssubsidiere og dekke tapet.

Tilgang til det eksisterende postnettet (på likeverdige og ikke-diskriminerende vilkår) for andre tilbydere kan være et mulig virkemiddel for å motvirke uønsket etablering av parallelle postnett der det ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Her er det store ugjenkallelige faste kostnader som det ikke er mulig for nye aktører å overvinne. Enkelte⁵⁴ har imidlertid påpekt at et generelt krav om tilgang til postnett kan være vanskeligere å rettferdiggjøre enn hva tilfellet har vært for telenett (elektronisk kommunikasjon) blant annet fordi den største kostnadskomponenten – utlevering – vanskelig kan betraktes som fast og ugjenkallelig, og at stordriftsfordelene er relativt konstante i ”oppstrømsmarkedet”.

7.3 Oppsummering

Det er generelt antatt at konkurranse er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå målet om samfunnsøkonomisk effektivitet. Reell eller potensiell konkurranse mellom flere tilbydere forventes å gi økt statisk effektivitet, det vil si mer effektiv bruk av eksisterende ressurser. På noe sikt kan også de dynamiske gevinstene være betydelige. Det kan være vanskelig å skille mellom hvilke effektivitetsgevinster som ville komme uansett og hvilke som kommer som resultatet av forventet konkurranse. Et eksempel på dette er Postens omlegging av terminalstrukturen og satsing på å øke graden av maskinsortert post for å få ned enhetskostnadene på nivå med de beste postselskapene i Europa.

Det er viktig å vurdere i hvilken grad postvirksomhet kan sies å være et naturlig monopol. Det er opplagt betydelige stor- og samdriftsfordeler knyttet til enkelte aktiviteter og produkter/tjenester. Studier som er foretatt indikerer at stordriftsfordelene først og fremst er knyttet til utlevering av post lokalt. Dette betyr at det er elementer av naturlig monopol for denne aktiviteten, i sterkest grad for daglig utlevering i tynt befolkede områder og i mindre grad til store bedrifter i sentrum av byer, det vil si avhengig av blant annet brevolum og utleveringshyppighet. Det er også nærliggende å anta at innsamling av enkeltsendinger (privatmarkedet) i noen grad er et naturlig monopol.

⁵⁴ Se rapporten fra London Economics s. 24.

Disse forholdene tilsier at tiltak for å fremme konkurranse, herunder et krav om tilgang til deler av Postens nett, må vurderes nærmere. Dette kan gjøres i forbindelse med utviklingen av et regelverk for et liberalisert postmarked. Det er arbeidsgruppens oppfatning at en avvikling av resterende eneretter vil bidra til økt samfunnsøkonomisk effektivitet innen postsektoren.

8. ALTERNATIVER FOR LIBERALISERING

8.1 Innledning

Det er flere forhold som etter arbeidsgruppens oppfatning taler for at postmarkedet ikke åpnes opp fullt ut med én gang. Det bør avsettes tilstrekkelig tid til å vurdere behovet for regulatoriske endringer som følge av liberalisering, herunder utvikle et sektorspesifikt regelverk. Ved avvikling av eneretten vil det være behov for en vidtgående revisjon av postlovgivningen (postloven, postforskriften og Postens konsesjon) for å fremme konkurranse og etablere virkemidler som motvirker eventuelle negative konsekvenser for distriktene. Samferdselsdepartementets representant fremhever at før full liberalisering bør det gis tid til at nødvendige omstillinger i Posten kan gjennomføres slik at verdiene i Posten ikke forringes⁵⁵ og at operatørene gis tid til å forberede seg på konkurranse. Både Nederland, Tyskland og Storbritannia har valgt en gradvis liberalisering av postmarkedet. En undersøkelse blant aktører i det norske postmarkedet, foretatt av London Economics som en del av utredningen av konsekvensene av ytterligere liberalisering, viser at de fleste markedsaktører foretrekker en gradvis liberaliseringsprosess.

8.1.1 Hensynet til resiprositet

Et særlig spørsmål ved vurderingen av hvor fort liberaliseringsprosessen skal finne sted, er hvorvidt man skal legge vekt på hensynet til resiprositet. Med "resiprositet" menes "gjensidighet". Hensynet til resiprositet innebærer i denne sammenheng at en markedsåpning for utenlandske aktører gjøres betinget av at andre lands myndigheter åpner sine egne markeder⁵⁶. Det er lagt stor vekt på hensynet til resiprositet i Tyskland og Nederland, ved at en fullliberalisering i 2007/2008 er gjort betinget av at de øvrige store lands postmarkeder åpnes opp sine hjemmemarkeder tilsvarende⁵⁷. Spørsmålet er i hvor stor grad det skal legges vekt på hensynet til resiprositet i Norge.

Et argument som taler mot å legge avgjørende vekt på dette hensynet, er at Posten ikke har som ambisjon om å utvikle seg til et stort multinasjonalt postselskap. For Posten vil trolig det norske markedet, samt de nordiske naboland, være naturlige satsingsområder i et fremtidig fullliberalisert europeisk postmarked. Situasjonen i Norge er således ulik situasjonen i Tyskland og Nederland, hvor de nasjonale postselskaper har som ambisjon å være blant de "fire store" europeiske postoperatører (TPG, Royal Mail, La Poste og Deutsche Post). Etter arbeidsgruppens oppfatning er det for Norges del *ønskelig* at økt liberalisering av markedet for posttjenester følges av økt reell konkurranse. Det er ikke *ønskelig* at Posten opprettholder sin monopolsituasjon i et ytterligere liberalisert postmarked. Faktisk monopol fremmer ikke bedre og større utvalg av tjenester til lavere pris, men legger til rette for Posten kan ta superprofitt på sine tjenester.

⁵⁵ Behovet for regelverksendringer drøftes i kapittel 12 nedenfor.

⁵⁶ Prinsippet er en bærebjelke i de pågående WTO-forhandlinger om handel med tjenester (GATS), omtalt ovenfor i punkt 5.4.3.

⁵⁷ Se nærmere ovenfor kapittel 6.

8.1.2 Liberaliseringstakt

Ytterligere liberalisering kan gjennomføres i ett eller flere trinn. Sverige valgte å liberalisere postmarkedet i ett trinn, mens UK og Nederland har valgt en gradvis plan for liberalisering⁵⁸. En gradvis og kontrollert liberalisering er også lagt til grunn i EUs postdirektiv⁵⁹.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at en ytterligere liberalisering av postmarkedet ikke bør være marginal. En ytterligere liberalisering bør derfor begrenses til ett eller to trinn⁶⁰. Dette innebærer at hvis man holder fast ved den ytterligere liberalisering som skal finne sted fra 1. januar 2006, bør ytterligere liberalisering knytte seg til å sette en dato for når postmarkedet skal åpnes fullt ut åpnet for konkurranse.

8.1.3 Kriterier for ytterligere liberalisering

Ulike kriterier kan velges og kombineres ved ytterligere liberalisering. Aktuelle kriterier er avgrensning av eneretten ved vekt, pris, innhold (adressert reklame) eller ved å liberalisere markedet for inngående grensekryssende post.⁶¹ Det kan også velges en løsning hvor antallet sendinger er avgjørende (massesendinger). De forskjellige kriterier for ytterligere liberalisering kan etter arbeidsgruppens oppfatning vurderes nærmere på følgende måte:

Vekt

50 gram er den vektgrense som EU har fastlagt skal gjelde fra 1. januar 2006, og som allerede er innarbeidet i postloven. Et alternativ til 50-grams grensen er å redusere eneretten til 20 gram. Dette innebærer at Posten fremdeles vil ha enerett for sendinger innenfor det som i dag utgjør første vektklasse (sendinger med vekt opp til 20 gram). Det er arbeidsgruppens oppfatning at det ikke er hensiktsmessig med en vektgrense lavere enn 20 gram, i det dette i praksis vil kunne sidestilles med full liberalisering av postmarkedet.

Pris

Pris kan benyttes som kriterium for å avgrense for å enerettsområdet. Som etter gjeldende regulering kan prisgrensen fastsettes til et beløp tilsvarende x ganger grunntaksten for et brev i første vektklasse. Alternativt kan prisgrensen fastsettes uavhengig av grunntaksten. Pris er etter arbeidsgruppens oppfatning ikke et hensiktsmessig kriterium for ytterligere liberalisering alene, men kan utgjøre et alternativ i kombinasjon med reduksjon av vektgrensen.

Massesendinger

Med massesendinger menes et visst antall sendinger innlevert samtidig eller over et gitt tidsrom. I utgangspunktet er det aller meste av forretningsposten større kvanta, og derfor massesendinger. Liberalisering av massesendinger kan skje på ulike måter. I Storbritannia har tilsynsorganet Postcomm som oppgave å tildele konsesjoner til konkurrenter av Royal Mail for formidling av minimum 4000 sendinger med lik utforming/format. Grensen for hva

⁵⁸ Se ovenfor kapittel 6.

⁵⁹ Se ovenfor punkt 5.4.1.

⁶⁰ Synspunktet støttes av rapporten utarbeidet av London Economics.

⁶¹ Det kan ev. også kombineres med andre varianter, for eksempel ved å oppheve skillet mellom lukkede og åpne sendinger. Kun lukkede sendinger er i dag omfattet av enerett, jf. punkt 5.1.1 ovenfor.

som skal være massesendinger er ikke entydig fastlagt og kan variere blant annet i forhold til hvilke formål som gjelder for å fastsette denne.⁶² For eksempel kan det settes en grense ved 50, 200, 500, 3000 eller 4000 sendinger for hva som er massesendinger, avhengig av hvor stor andel av postmarkedet man ønsker å liberalisere.

Adressert reklame

Adressert reklame ("Direct mail" eller DM) er adresserte reklamesendinger.⁶³ Adressert reklame er en særskilt form for massesendinger. Et fellestrekk er at det dreier seg om likeartede sendinger til et stort antall mottagere. Sendingene er et reklamemedium i konkurranse med andre reklamemedier (radio, tv, avisannonser). Adressert reklame er i motsetning til vanlige brevpostsendinger et voksende marked, og kan derfor være kommersielt interessant for andre operatører. Adressert reklame kan av denne grunn betraktes som et marked som er særlig velegnet å liberalisere. Adressert reklame er liberalisert i enkelte land, blant annet Spania, Østerrike og Nederland.

I perioden 1995-2000 vokste markedet for adressert reklame på europeisk nivå med 25,7 prosent basert på volum, og med 38,6 prosent i omsetning. Økningen i omsetning er sterkere i land med et mer liberalisert postmarked. I Danmark er det forventet at adressert reklame i volum vil øke med cirka 2,5 prosent årlig frem mot 2011.⁶⁴

Inngående grensekryssende post

Inngående grensekryssende post er post som formidles til Norge fra utlandet. Omfanget av formidling av inngående grensekryssende vanlig adressert brevpost utgjorde i 2002 totalt cirka 433 millioner kroner, mot cirka 401 millioner kroner i 2001.⁶⁵ Posten har i praksis tilnærmet monopol på all slik formidling i dag.⁶⁶

Markedet for inngående grensekryssende post er isolert sett relativt begrenset. Imidlertid kan liberalisering bidra til at internasjonale operatører etablerer seg på brevpostmarkedet forøvrig.⁶⁷

8.2 Hovedalternativer for ytterligere liberalisering

På bakgrunn av drøftelsen ovenfor, har arbeidsgruppen oppstilt følgende tre hovedalternativer for ytterligere liberalisering av postmarkedet, ut over den liberalisering som allerede er fastlagt i postloven:

⁶² UPU-konvensjonen definerer for eksempel massesendinger som minst 3000 sendinger fra en avsender på en gang. Posten Norge definerer i sine produktkataloger massesendinger som helt ned til 200 sendinger innlevert samtidig. Andre land opererer med andre grenser.

⁶³ De andre hovedpilarene er brev og pakker.

⁶⁴ Jf dansk utredning "Overvejelser om Fremtidens postpolitikk (2003).

⁶⁵ Post- og teletilsynets poststatistikk 2002.

⁶⁶ Post- og teletilsynets poststatistikk viser en markedsandel på 100 prosent.

⁶⁷ Grensekryssende *utgående* sendinger ble liberalisert i Norge fra 1. juli 2003 i tråd med krav i endringsdirektiv til postdirektivet (se ovenfor punkt 5.1.1).

1. Eneretten avvikles
2. Vektgrensene for enerettsområdet reduseres til 20 gram fra 1. januar 2006
3. Visse spesifiserte tjenester/markeder liberaliseres:
 - a) Massesendinger
 - b) Markedet for adressert reklame (DM)
 - c) Inngående grensekryssende brevpost

9. KONSEKVENSER AV LIBERALISERING

9.1 Innledning

Det er arbeidsgruppens oppfatning at konsekvensene av ytterligere liberalisering i første rekke avhenger av graden av liberalisering, og ikke hvilken måte den gjennomføres på. I punkt 9.2 til 9.8 nedenfor foretas det derfor en fellesdrøftelse av konsekvenser av ytterligere liberalisering for henholdsvis brukerne, Posten, andre postoperatører, geografisk enhetsporto, omfanget av statlig kjøp og Svalbard.

I punkt 9.9 til 9.11 følger arbeidsgruppens vurdering av konsekvensene av de tre hovedalternativer for ytterligere liberalisering som er skissert ovenfor i punkt 8.2, henholdsvis å avvikle eneretten, senke vektgrensen til 20 gram 1. januar 2006 og/eller liberalisere visse spesifiserte tjenester/markeder.

9.2 Konsekvenser for brukerne (næringsliv og forbrukere)

9.2.1 London Economics' vurdering

Pris og tjenestetilbud

London Economics antar at liberalisering isolert sett vil lede til lavere priser, og viser til generell erfaring med liberalisering internasjonalt som bakgrunn for dette. Nykommere i markedet vil mest sannsynlig velge å konkurrere på pris idet de ikke kan støtte seg på samme sterke merkevarenavn som Posten. Prisnedgangen antas særlig å komme kunder som sender store mengder post til gode, samt de som etterspør "verdiøkte" posttjenester. London Economics antar at brukerne vil oppleve et bredere produktsortiment og større grad av skreddersydde tjenester. Dette vil komme både næringsliv og forbrukere til gode. Kostnadene for næringslivet vil gå ned og konkurranseevnen vil øke.

London Economics peker imidlertid også på mulighetene for at prisene vil kunne øke som følge av liberalisering for noen kundegrupper og produktkategorier. Generelt vil liberalisering innebære et press i retning av at tjenestene prises i tråd med underliggende kostnader for alle Postens produktgrupper og for tjenestetilbudet i hele det geografiske området. I den grad krysssubsidiering mellom tjenester og områder avvikles, vil dette kunne lede til prisøkninger for enkeltprodukter og enkeltområder.

For vanlige husholdninger viser London Economics til at de gjennomsnittlige portokostnadene er marginale i forhold til husholdningenes totale utgifter. I henhold til Statistisk sentralbyrå og London Economics utgjør forbruket av posttjenester (i perioden 1999-2001) cirka 0,07 prosent av husholdningens samlede årlige utgifter. Dette utgjør 204 kroner i gjennomsnitt per husholdning. På regional basis er det generelt en noe større andel av husholdningens utgifter som går til posttjenester i de tynneste befolkede områder og i de tettest befolkede områder (0,09 prosent både i Nord-Norge og Oslo/Akershus). Til

sammenligning bruker en norsk husholdning i gjennomsnitt 1,9 prosent per år på telefon- og telefakstjenester.

Konsulentselskapet mener videre at liberalisering ikke behøver å få særlige konsekvenser i praksis for systemet med geografisk enhetsporto.⁶⁸

Tilgjengelighet til posttjenester

London Economics viser til at en av de vesentligste forventede konsekvenser av liberalisering er at postkontorer blir nedlagt, men at det kan diskuteres om dette skyldes liberalisering av postmarkedet. I de fleste europeiske land har antall postkontorer blitt drastisk redusert de senere år. Dersom inntektene for den leveringsforpliktete postoperatør synker, vil imidlertid dette kunne lede til at nedleggelse forsøres. Konsulentselskapet peker for øvrig på mulighetene for å slakke på kravene til omfanget og innholdet av de leveringspliktige tjenester, for eksempel ved i noen tilfeller godta utlevering fem i stedet for seks dager per uke.

9.2.2 Arbeidsgruppens vurdering

Arbeidsgruppen er enig i konsulentselskapets vurdering av konsekvensene for brukerne. Ytterligere konkurranse vil være et viktig incitament til innovasjon, tjenesteutvikling, mer skreddersydde tjenester og bedring av kvalitet på posttjenester generelt, både for tjenester innenfor og utenfor leveringsplikten. Arbeidsgruppen mener videre at et liberalisert postmarked er den beste garanti for å sikre at posttjenester tilbys til riktig pris. Generelt vil det forventes at liberalisering vil bidra til effektiv drift og lavere priser.

Pris og tjenestetilbud

Arbeidsgruppen antar at det først og fremst vil være større brukere av posttjenester som vil nyte godt av priskonkurranse idet tilbydere av posttjenester forventes å etablere seg i markedet for forretningspost. Videre antar arbeidsgruppen at prisnedgangen særlig vil merkes for avsendere i bedriftsøkonomisk lønnsomme områder (dvs. i hovedsak byer og sentrale strøk) og spesielt formidling innenfor slike områder.

Brukerne vil videre generelt kunne oppleve sterkere grad av kostnadsbasert prising av enkeltprodukter hos Posten. Dette kan medføre prisøkninger på visse produkter, og lavere priser på andre tjenester.⁶⁹

Utenfor bedriftsøkonomisk lønnsomme områder er det mer usikkert om brukerne vil oppleve prisnedgang. Det er imidlertid ikke gitt at geografisk prisdifferensiering vil skje i særlig omfang, blant annet fordi Posten mest sannsynlig vil ha stor egeninteresse i å ha et så enkelt prissystem som mulig. For vanlig brevpost og mindre sendinger for forbrukere er det mest sannsynlig at det selv uten krav om dette vil opereres med enhetsporto. Vanlige forbrukere i hele landet vil neppe oppleve at prisene går noe særlig ned. I de mest spredt

⁶⁸ Geografisk enhetsporto er omhandlet nedenfor punkt 9.5.

⁶⁹ Krav om kostnadsbaserte priser følger allerede i dag av regelverket, og er blant annet årsaken til Postens økninger i prisene for formidling av aviser og blad.

bebygde områdene må det antas at kostnadene ligger høyere og at muligheten for effektiv konkurranse er mindre.

Effektiv priskonkurranse vil være viktig for å få ut gevinstene ved avvikling av eneretten. Arbeidsgruppen vil imidlertid anbefale at det innføres tiltak for å sikre brukerne mot eventuelle urimelige prisforskjeller.⁷⁰

Arbeidsgruppen mener at ulempene ved eventuelle prisøkninger for enkelte brukere uansett vil være langt mindre enn de samlede fordelene som oppnås for brukerne totalt sett.

Tilgjengelighet

Det er ikke minst de større brukere av posttjenester som vil kunne antas å nyte godt av et bedre og mer differensiert produkttilbud. Selv om tjenestene som tilbys særlig antas å bli bedre tilpasset brukere i byer og sentrale strøk, mener arbeidsgruppen at det er sannsynlig at brukere i hele landet vil oppleve et mer tilpasset og differensiert tilbud. Et bedre tjenestetilbud for avsendere i bedriftsøkonomisk lønnsomme områder vil indirekte også komme mottakere i hele landet til gode ved økt kvalitet og leveringspålitelighet generelt (det vil si selv om ikke det er andre konkurrenter til Posten i området).

I de senere år har brukerne i de fleste strøk av landet erfart at kvaliteten på Postens tjenester har økt som følge av blant annet flere ekspedisjonssteder med lengre åpningstider og bedre fremsendingstid for sendinger.⁷¹ Om dette skyldes effektivisering som følge av forventet liberalisering, eller om forbedringene ville ha kommet uavhengig av dette, er imidlertid usikkert. Også i andre skandinaviske land har ekspedisjonsnettet gjennomgått store endringer og kostnadseffektiviseringer i de senere år, uten at dette nødvendigvis har vært drevet frem av forventninger om liberalisering eller medført en svekkelse av tilbudet.

Arbeidsgruppen antar at liberalisering, til tross for Postens ytterligere incitament til kostnadsreduksjoner, i liten grad vil innebære ulemper for brukere av Postens tjenester. Dette er i tråd med internasjonale erfaringer med land som har liberalisert postmarkedet. For eksempel antas at ekspedisjonsnettet i tynt befolkede områder i liten grad vil bli berørt. Dette fordi ekspedisjonsnettet her består av Post i Butikk der kostnadene for Posten er relativt lave, det vil si at Posten sparer relativt lite på å legge ned slike steder. Mer trolig er det at Posten vil ønske å redusere den mest kostbare delen av sitt ekspedisjonsnett, det vil si egendrevne postkontorer, og erstatte disse med Post i Butikk. En slik omlegging vil imidlertid ikke nødvendigvis være til ulempe for brukerne. Det kan i den forbindelse vises til at Post- og teletilsynets vurdering er at denne omleggingen i hovedsak styrker tilgjengeligheten.⁷²

Posten kan videre tenkes å søke å foreta kostnadsreduksjoner ved å utlevere post til utleveringssteder lenger fra enkelte brukerne. Det er imidlertid ikke gitt at liberalisering vil lede til dette. Posten har i de senere år i stor utstrekning valgt å flytte postkasser nærmere

⁷⁰ Se nærmere punkt 9.5 og kapittel 10 nedenfor.

⁷¹ I enkelte områder kan det imidlertid ikke utelukkkes at man har opplevd en svekkelse av kvaliteten.

⁷² Post- og teletilsynets årlige vurderinger av Postens konsesjonsoppfyllelse.

brukerne. Arbeidsgruppen antar derfor at risikoen for slik flytting i større skala er relativt liten.

Posten har i kommentarer til utredningsarbeidet vist til at liberalisering av brevmarkedet vil gi ny dynamikk til markedet, og at dette vil være til fordel for kundene. Videre viser de til at liberaliseringen ikke vil endre Postens ambisjon om å tilby et landsomfattende høyt servicenivå både når det gjelder omdeling, fremsendingskvalitet og tilgang til faste ekspedisjonssteder. Posten mener tvert i mot at sterkere konkurranse vil påskynde utviklingen av løsninger brukerne ønsker.

Arbeidsgruppen viser for øvrig til at konsesjonen for Posten setter krav til de leveringspliktige tjenestene, og er en garanti for at det fortsatt vil være et godt og likeverdig tilbud i hele landet for bedrifter og privatpersoner. En ytterligere liberalisering kan skje uten at gjeldende krav til servicetilbud og kvalitet i konsesjonen for Posten endres.⁷³

I den utstrekning Posten skulle oppleve sviktende inntekter som følge av liberalisering, vil finansieringen av leveringspliktige tjenester kunne sikres ved statlig kjøp eller andre virkemidler⁷⁴.

9.3 Konsekvenser for Posten

9.3.1 London Economics' vurdering

London Economics konkluderer med at presset på Posten ved en ytterligere liberalisering av postmarkedet vil være betydelig mindre enn presset som Posten allerede opplever fra både gjeldende liberaliseringsplaner og alternativer til postformidling. Full liberalisering forventes å ha begrenset betydning på Postens inntekter sett i forhold til den liberalisering som allerede følger av postloven.

Rapporten påpeker at mange finansielle og organisatoriske endringer sannsynligvis vil måtte gjennomføres internt i Posten uansett. Blant annet henvises det til selskapets program for kostnadsutt. Det er konsulentenes oppfatning at Postens utfordringer i forhold til lønnsomheten primært skyldes at kostnadene øker for raskt.⁷⁵ På denne bakgrunn hevdes det at Postens kostnadsnivå, sammen med for lave priser på avis- og bladproduktene, synes å representere en betydelig større trussel for Posten enn ytterligere liberalisering.

Selv om ingen ny stor aktør har etablert seg i det norske brevmarkedet, er Posten ifølge konsulentene sårbar for trusselen om konkurranse innen enkelte produktområder. Potensiell konkurranse vil kunne medføre lavere priser på viktige produkter, og London

⁷³ Innholdet i leveringsplikten bør generelt justeres regelmessig i tråd med utvikling i brukerbehov. Dette vil sikre best mulig samfunnsøkonomisk effektivitet.

⁷⁴ Jf. punkt 9.5 nedenfor.

⁷⁵ Det fremstår som noe uklart hva denne konklusjonen bygger på. Posten har de siste årene redusert sine kostnader for brevtilbudene. Det er mulig at London Economics sikter til økende lønnskostnader (dvs. kostnader per ansatt) eller at kostnad per enhet (ved fallende volum) øker.

Economics har utført analyser som antyder at Posten vil kunne få redusert sitt overskudd fra produkter med høy margin med om lag 250 millioner kroner gitt dagens liberalisering dersom enten store aktører etablerer seg med tilstrekkelig tyngde i det norske markedet, eller Posten gjennomfører betydelige prisreduksjoner innen viktige produktområder for å hindre nye konkurrenter å etablere seg i markedet. Anslaget bygger på en analyse av marginene for ulike produkter.

9.3.2 Arbeidsgruppens vurdering

For å kunne vurdere konsekvensene for Posten av ytterligere liberalisering er det viktig å forstå selskapets omgivelser og konkurransesituasjon. Posten opererer i markeder som opplever en omfattende og dynamisk endringsprosess. Overgang til elektroniske alternativer og økende direkte konkurranse fører til fall i volumet på adressert brevpost og press på fortjenestemarginene.⁷⁶

En avvikling av eneretten vil sannsynligvis medføre at Posten mister noen markedsandeler innenfor brevformidling isolert sett. I denne forbindelse er det imidlertid naturlig å se hen til at Posten Sverige selv etter ti år med konkurranse opprettholder en markedsandel på om lag 95 prosent for brevproduktene. Erfaringene fra liberalisering av andre bransjer, for eksempel telesektoren, har vist at konkurranse kan bidra til vekst i totalmarkedet, blant annet på grunn av økt kundefokus, dynamikk i markedet og utvikling av nye produkter og tjenester som dekker brukernes behov. Siden brevproduktene generelt opplever volumfall, er det da nærliggende å tenke seg at konkurransen kan bidra til å bremse denne utviklingen. De positive effektene på totalmarkedet vil kunne kompensere for det tap av markedsandeler Posten forventes å oppleve.

På kort sikt er det naturlig å anta at en fullstendig liberalisering vil medføre ytterligere press på omstillingsevne og effektivisering i Posten, noe som vil kunne virke negativt på målet om attraktive arbeidsplasser i selskapet. På lengre sikt er konsekvensene for de ansatte avhengig av hvordan Posten lykkes med å møte utfordringene.

Liberaliseringsprosessen i hele EU/EØS-området innebærer videre at Posten vil kunne etablere seg i stadig sterkere grad i utlandet, og/eller vil inngå i en større internasjonal strategiske allianse. Det norske markedet er lite i europeisk målestokk. Selv om Postens hjemmemarked antakelig ikke utgjør grunnlag for store internasjonale satsinger, antas det at selskapet har potensial til å oppnå en viss inntjening på begrensede fremstøt i utlandet, i første rekke innen Norden. Dette kan oppveie eventuelle lønnsomhetstap som Posten kan bli påført ved konkurranse i Norge.

Som nevnt har London Economics i sin rapport anslått de økonomiske konsekvensene for Posten av en ytterligere liberalisering basert på gitte forutsetninger og antagelser. Det er arbeidsgruppens oppfatning at dette gir en indikasjon, men at tallene generelt er usikre. Konsekvensene vil være helt avhengig av i hvilken grad konkurransen bidrar til å redusere fallet i brevolum som vi har sett de siste årene, om store og tunge aktører velger å etablere

⁷⁶ Se kapittel 3 ovenfor.

seg i Norge og presse prisene innen attraktive segmenter nedover, og om Posten lykkes med sin videre omstilling og tiltak med å kutte kostnader. Det er et potensial for relativt store effektivitetsgevinster gjennom fortsatt tilpasning i retning av mer kostnadsorienterte priser (rebalansering av priser).

Det er i kapittel 7 ovenfor redegjort nærmere for kostnadsstrukturen i postvirksomhet generelt. Utlevering er den aktivitet som står for den største andelen av de totale kostnadene ved å formidle postsendinger, og er karakterisert ved betydelige stordriftsfordeler. Dette indikerer at utlevering av postsendinger i noen grad kan sies å være et naturlig monopol. På denne bakgrunn er det rimelig å anta at nye operatører særlig vil finne det forretningsmessig interessant å etablere seg i begrensede geografiske områder. I tillegg vil mindre nisjeaktører kunne spille en rolle lokalt. Viktigst vil det muligens være at liberalisering vil skape et ytterligere incitament for Posten til å bli mer effektiv og konkurransedyktig, også i forhold til alternative elektroniske kommunikasjontjenester.

9.4 Konsekvenser for andre postoperatører

I dagens postmarked er det i svært liten grad andre enn Posten som tilbyr formidling av vanlig adressert brevpost, selv sendinger utenfor enerettsområdet for Posten⁷⁷. Liberalisering av postmarkedet vil innebære at det kan oppnås et volum som gjør det bedriftsøkonomisk lønnsomt for andre å tilby formidling av vanlig adressert brevpost. Det mest sannsynlige scenario er at etablering hovedsaklig vil skje i sentrale strøk av landet. Kapitalkostnadene knyttet til etablering vil være relativt små og utgjør en lavere etableringssterskel enn i telesektoren.

I et liberalisert postmarked vil det kunne tenkes tre hovedkategorier operatører:

- Landets tradisjonelle postbedrift (Posten)
- Lokale aktører innen begrenset nisje/geografisk område eller med større geografisk dekning som for eksempel avisdistributører.
- Internasjonale aktører, inkl. nasjonale postselskaper, som ønsker å betjene store kunder som sender post til hele Europa eller Norden.

Med enkelte unntak har det i de land som har liberalisert postmarkedet ikke vært andre tilbydere som har utfordret den nasjonale leveringsforpliktete postoperatør i vesentlig grad og i landsmålestokk, jf. kapittel 6. Etter arbeidsgruppens oppfatning er det sannsynlig at lokal konkurranse vil kunne bygges på allerede eksisterende distribusjonsnett for formidling av for eksempel aviser og blad. Orkla Media, Aftenposten og A-pressen nylig startet opp bedriften Mediapost AS som skal konkurrere med Posten innenfor levering av aviser og blad. Firmaet ser imidlertid også et forretningspotensial innenfor vanlig adressert brevpost. Det kan også tenkes etablert nye lokale operatører.

⁷⁷ Som nevnt ovenfor i kapittel 3 har Postens en markedsandel på tilnærmet 100 prosent for brevsendinger.

Distribusjonsnettene som disponeres av ekspress-/varelogistikk-firmaer som DHL (eid av Deutsche Post) er i større grad basert på formidling dør-til-dør. Virksomhetene vil kunne utvikles til å bli betydelige konkurrenter til Posten for vanlig brevpost fra utlandet. Som nevnt ovenfor i kapittel 3, kan virksomhetene tenkes å samarbeide med lokale formidlere eller de kan etablere egne nett.

9.5 Konsekvenser for kravet om geografisk enhetsporto

9.5.1 London Economics' vurdering

I følge London Economics medfører den særnorske ordningen med statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester at Norge er i en særlig gunstig situasjon til å bringe liberaliseringsprosessen videre. Ordningen med statlig kjøp innebærer at ytterligere liberalisering ikke trenger å gå på bekostning av kravet om geografisk enhetsporto.

London Economics viser for øvrig til at Posten allerede i dag til en viss grad benytter geografisk differensierte priser, blant annet for uadressert reklame. Selv om Posten gis anledning til å prisdifferensiere sine produkter, er det London Economics' oppfatning at de ikke nødvendigvis vil benytte geografisk differensierte priser.

9.5.2 Arbeidsgruppens vurdering

Kravet om geografisk enhetsporto gjelder per i dag utelukkende sendinger innenfor enerettsområdet. Ved en eventuell reduksjon av enerettsområdet til sendinger med vekt inntil 20 gram fra 1. januar 2006, vil kravet til enhetsporto således ikke lenger gjelde for sendinger med vekt over 20 gram. Dersom vektgrensen reduseres til sendinger med vekt inntil 20 gram eller ved full liberalisering, må det etter arbeidsgruppens oppfatning vurderes om kravet om geografisk enhetsporto også skal gjelde for brevsendinger med vekt mer enn 20 gram, for eksempel for enkeltsendinger.

Dersom kravet om geografisk enhetsporto opprettholdes i sin nåværende form ved en full liberalisering av postmarkedet, vil det innebære stor risiko for "fløteskumming". "Fløteskumming" og et ineffektivt etableringsmønster vil komme som et direkte resultat av at enhetsporto ikke reflekterer forskjellene i underliggende kostnader ved å betjene ulike deler av landet. Man risikerer derfor å stå overfor overetablering i markeder/landsdeler der kostnadene er lavere enn enhetsporto, og ingen etablering i markeder/landsdeler der de underliggende kostnadene overstiger enhetsporto. "Superprofitten" fra de lønnsomme markedene vil bli konkurrert bort gjennom at portoprisene gradvis presses ned mot nivået på de underliggende kostnadene, og vil derfor ikke lenger kunne subsidiere prisene (det vil si opprettholdelsen av enhetsporto) i de ulønnsomme områdene. Å opprettholde kravet om geografisk enhetsporto i sin nåværende form i et fullt ut liberalisert postmarked, vil derfor trolig utgjøre en fare mot å sikre gode posttjenester over hele landet til rimelig pris. Fløteskumming er også samfunnsøkonomisk ulønnsomt, fordi det innebærer at mindre lønnsomme operatører enn Posten kan tilby sine tjenester til en lavere pris enn det Posten har anledning til å fastsette.

Ved en full liberalisering av postmarkedet, vil konkurranse være det beste virkemiddel for å sikre brukerne posttjenester til rimelig pris. Konkurranse antas imidlertid først og fremst å oppstå i sentrale strøk. På denne bakgrunn kan det være ønskelig å iverksette tiltak som kan bidra til å gi et likeverdig tilbud av posttjenester i alle deler av landet. Enhetsporto bør vurderes opprettholdt ved at den avgrenses til visse typer sendinger basert på antall eller frankeringsmåte. I Sverige er det krav om enhetsporto for enkeltbrev. Dette er en løsning som etter arbeidsgruppens oppfatning også bør vurderes innført i Norge. Krav om enhetsporto for enkeltsendinger vil i praksis innebære enhetsporto for husholdninger og mange småbedrifter. De største inntektene for Posten knytter seg ikke til disse brukergruppene, og de viktigste konkurrentene antas også i større grad å rette seg mot storbrukere. Faren for "fløteskumming" vil derfor være betydelig mindre. Arbeidsgruppen viser til at Posten tidligere har gitt uttrykk for at prinsippet om geografisk enhetsporto bør videreføres i denne formen. Hva som menes med "enkeltsendinger" bør defineres nærmere i lov eller forskrift.

Enkeltsendinger vil typisk være sendinger som legges i innsamlingspostkasser. Så vidt arbeidsgruppen kjenner til, foreligger det ikke nøyaktige beregninger på hvor stor del av den samlede postmengden som samles inn i innsamlingspostkasser. Trolig ligger dette tallet et sted mellom 10 og 20 prosent.

Dersom kravet om geografisk enhetsporto begrenses til enkeltsendinger, vil det kunne være en risiko for at bedrifter i spredt bebygde strøk med store postmengder vil kunne få økt porto i forhold til i dag. For å sikre at en delvis avvikling av kravet om geografisk enhetsporto ikke gir urimelige utslag for denne kundegruppen, mener arbeidsgruppen at det bør vurderes innført en maksimalprisordning som skal motvirke urimelige regionale prisforskjeller. En slik maksimalprisordning kan omfatte utelukkende enkeltsendinger, eller også massesendinger. Dersom ordningen utformes til kun å gjelde enkeltsendinger, vil den også indirekte fungere som et pristak for massesendinger. Både Storbritannia og Nederland synes å gå mot en prisregulering i form av pristak ved ytterligere liberalisering av postsektoren, jf. ovenfor punkt 6.

Kommunal- og regionaldepartementets (KRDs) representant i arbeidsgruppen mener at Posten fortsatt bør gis frihet til å gi rabatter for framsending av massesendinger. Det betyr at det kan åpnes for rabatter for eksempel knyttet til vektenhet eller antall sendinger. Forutsetningen er da at disse rabattene tilbys i alle deler av landet.

Det er for øvrig sannsynlig at Posten i stor grad i praksis vil prise sine tjenester i henhold til prinsippet om geografisk enhetsporto selv om det ikke stilles krav om det. Et system med geografisk like priser er kundevennlig og innebærer en besparelse i administrative kostnader. Posten opererer i stor grad med geografisk like priser i dag for tjenester utenfor enerettsområdet. Arbeidsgruppen viser til at på telesektoren opererte Telenor med et geografisk variabelt prissystem for telefonsamtaler før markedet ble fullliberalisert i 1998. Først etter den endelige markedsåpningen gikk Telenor over til et geografisk enhetlig prissystem.

I denne forbindelse bør det bemerkes at de geografiske forskjellene i underliggende kostnader er større for tyngre enn for lavere vekt-kategorier. Dette taler for at Posten trolig vil opprettholde enhetsprising for lave vekt-kategorier, uavhengig av om det gjelder et regulatorisk krav om dette.

Arbeidsgruppen viser til at også andre virkemidler vil kunne motvirke "fløteskumming" og bidra til at enhetsporto kan opprettholdes. For eksempel kan det innføres en avgift fra postoperatører til staten for å finansiere leveringsplikten. Postloven åpner allerede i dag for en slik løsning, men dette er ikke gjort enda. Videre vil det kunne være aktuelt å stille krav til andre postoperatører om at de skal formidle sendinger også i ulønnsomme deler av landet – og å stille krav til disse tjenestene.

9.6 Konsekvenser for statlig kjøp

9.6.1 London Economics' vurdering

London Economics mener at en liberalisering av postmarkedet ikke vil gi noen store konsekvenser for statlig kjøp, selv ved videreføring av kravet om geografisk enhetsporto. Det hevdes i rapporten at det selv med maksimal fløteskumming, ikke vil være behov for å øke det statlige kjøpet.

London Economics mener at kostnadene ved leveringspliktige tjenester vanligvis er å anse som faste kostnader. Disse kostnadene vil derfor ikke variere med postvolumet. Dermed vil ikke kostnadene for de leveringspliktige tjenester øke etter hvert som Postens markedsandel går ned i noen markeder. I de bedriftsøkonomisk ulønnsomme delene av landet er det relativt små postvolumer. Dette vil trolig endre seg lite som følge av liberalisering, ettersom disse markedene ikke vil være særlig utsatt for konkurranse fra andre aktører.

Hvis konkurranse skulle føre til endrede kostnader for de leveringspliktige tjenestene, mener London Economics at det er like sannsynlig at det blir en liten reduksjon fordi noen av kostnadskomponenter kan være variable og dermed reduseres dersom volumet går ned. Den variable kostnadsdelen utgjør trolig likevel en liten andel av de totale kostnadene. Effektivisering og kostnadsreduksjon i Posten som følge av konkurranse kan også trekke i retning av redusert behov for statlig kjøp.

9.6.2 Arbeidsgruppens vurdering

Etter flertallet i arbeidsgruppens oppfatning vil effekten av liberalisering på statlig kjøp avhenge av flere forhold, herunder i hvilken grad kravet til enhetsporto videreføres, hvordan enhetsporto fastsettes og hvordan Postens rammebetingelser utformes. Isolert sett vil avvikling av eneretten øke behovet for statlig finansiering av det bedriftsøkonomisk ulønnsomme nettet, i likhet med volumfall og prisregulering. På den andre siden er arbeidsgruppen enig med London Economics i at det at staten allerede i dag gjennom statlig kjøp betaler for en god del av "infrastrukturkostnadene" ved de ulønnsomme tjenestene. Forventet produktivitetsvekst vil også trekke i motsatt retning. Det er således et åpent spørsmål hvorvidt det statlige kjøpet vil øke som følge av liberaliseringen.

Finansdepartementets (FINs) representant viser til London Economics' vurdering av konsekvensene for statlig kjøp. Ettersom kostnadene knyttet til de leveringspliktige tjenestene i stor grad er faste relativt til postvolumet, er kostnadene i liten grad avhengige av liberaliseringsgrad, antall nye aktører i markedet eller enerettsområdet størrelse. FINs representant mener derfor at ytterligere liberalisering av postmarkedet ikke trenger å ha noen virkning på behovet for statlig kjøp av posttjenester.

KRDs representant i arbeidsgruppen peker på at krav om samme rabattsystem for massesendinger, (jf. KRDs særmerknad om dette ovenfor punkt 9.5.2), vil kunne føre til økt krav om finansiering av bedriftsøkonomisk ulønnsom virksomhet, enten via statlig kjøp eller via USO-fond. Generelt vil krav om enhetsporto også medføre økt krav til statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsom virksomhet. KRDs representant mener det blir større press på kravet om likeverdig tilbud dersom man finansierer bedriftsøkonomisk ulønnsom virksomhet over statsbudsjettet, fordi det alltid vil være press for å redusere bruken av statlige ressurser.

Arbeidsgruppen mener at ved en avvikling av eneretten er det nødvendig at gjeldende modell for beregning av statlig kjøp, i tillegg til å tilpasses til de endrede rammevilkårene, i større grad gjøres uavhengig av Postens historiske kostnader og selskapets strategi.

9.7 Konsekvenser for sysselsettingen

9.7.1 London Economics' vurdering

London Economics antar at de fleste bemanningskutt som har blitt foretatt av de europeiske nasjonale postselskaper, har funnet sted før det ved regelverksendringer har blitt fastsatt en (gradvis) liberalisering av posttjenester. Dette gjelder også i Norge, der Posten har gjennomført betydelige bemanningskutt de siste fem år. Dette skyldes delvis krav til avkastning og kommersiell drift, men også teknologisk utvikling og globalisering. I den andre enden av skalaen er Nederland og til en viss grad Tyskland, der det er påvist en betydelig økning i antall ansatte i postsektoren de siste årene. Dette gjelder særlig for TPG. Økningen skyldes delvis økt satsing i markeder for logistikk og ekspresstjenester.

Posten Finland iverksatte betydelige bemanningskutt i begynnelsen av 1990-årene, men sysselsettingen har vært relativt stabil etter at markedet ble åpnet fullt ut for konkurranse i 1994.⁷⁸ I USA liberaliserte myndighetene tidlig på 1990-tallet en rekke delmarkeder som ekspresendinger, lettgoods og pakker. På den annen side er det en uttalt politisk målsetning at US Postal Services' enerett på distribusjon i brevmarkedet skal videreføres på ubestemt tid. En erfaring fra den delvise liberaliseringen i USA er at antall sysselsatte i postsektoren falt på begynnelsen av 1990-tallet som en kortsiktig effekt av liberaliseringen, men deretter viste en gradvis økning.

⁷⁸ Som redegjort for i punkt 6.3 ovenfor har imidlertid ikke Finland oppnådd reell konkurranse i brevmarkedet etter liberaliseringen i 1994.

London Economics har sammenlignet de internasjonale erfaringer med norske forhold, og konkludert med at det fremtidige bemanningsnivå i Posten først og fremst er avhengig av hvor effektivt selskapet drives. Den eksakte virkning av ytterligere liberalisering for sysselsettingen vil også avhenge av Postens fremtidige markedsandeler, kostnadsstrukturer, inntjening og i hvilken grad Posten per i dag benytter mer arbeidskraft enn nødvendig. Hovedkonklusjonen er dermed at det er vanskelig å si bestemt hva konsekvensene for sysselsettingen i Posten vil bli. Likevel er nettoeffekten av liberalisering totalt sett vurdert å være positiv for sysselsettingen. Basert på internasjonale erfaringer pekes det på følgende årsaker i rapporten fra London Economics:

- Nasjonale postselskaper med samfunnspålagte oppgaver (som for eksempel Posten) har jevnt over redusert bemanningen de siste 15 år, uavhengig av hvor raskt landets myndigheter har liberalisert posttjenestene.
- Sysselsettingsvekst har skjedd og forventes å skje innenfor nisjetjenester. Økningene ventes å overstige bemanningsreduksjonene hos de nasjonale postoperatører.
- Liberalisering vil medføre lavere kostnader for bedrifter og økt etterspørsel etter postprodukter generelt, som indirekte vil kunne gi gevinst i form av stabil eller økt sysselsetting i postsektoren.

9.7.2 Arbeidsgruppens vurdering

Overgangen fra et tradisjonelt brevmarked til enklere kommunikasjonsformer gjennom elektroniske kanaler, vil føre til at Posten posisjonerer seg i stadig større grad i et nystrukturert logistikkmarked. I hvilken grad Posten vil lykkes i å ta markedsandeler i nye markeder, vil til en viss grad avgjøre hvilke konsekvenser liberaliseringen vil få for sysselsettingsnivået i Posten.

Arbeidsgruppen antar i likhet med Posten og London Economics at en fullstendig liberalisering i et kortere perspektiv vil medføre ytterligere press på omstillingsevne og effektivisering i Posten, herunder med ytterligere bemanningsreduksjoner som resultat. På lengre sikt vil imidlertid full liberalisering gi flere lokale nisjeaktører som konkurrerer på pris eller service. Arbeidsgruppen antar at det vil skapes arbeidsplasser innen disse segmentene.

Videre vil man kunne se etablering av større multinasjonale postselskaper som for eksempel TPG. Konkurransenintensiteten i Norge og Norden som region vil trolig øke betraktelig når eneretten avvikles i Norge og eventuelt Danmark. Det kan således være mindre interessant for større selskaper som TPG å etablere seg i Norge før hele Norden har avviklet eneretten. Ved etablering av datterselskaper eller via norsk alliansepartner vil slike multinasjonale selskaper skape nye arbeidsplasser i postsektoren.

9.8 Konsekvenser for Svalbard

Ved ytterligere liberalisering av postmarkedet, vil det måtte gjøres endringer i kravet om geografisk enhetsporto, jf. drøftelsen punkt 9.5 ovenfor. Endringer i kravet om geografisk enhetsporto vil gjelde tilsvarende for Svalbard som for fastlandet. Prisene på Svalbard for

tjenester innenfor enerettsområdet er tilnærmet kostnadsbaserte⁷⁹. På denne bakgrunn er det arbeidsgruppens oppfatning at ytterligere liberalisering mest sannsynlig ikke vil få konsekvenser for prissettingen av posttjenester for Svalbard. Forutsatt at ordningen med statlig kjøp opprettholdes, og servicekravene i Postens konsesjon videreføres, kan arbeidsgruppen derfor ikke se at ytterligere liberalisering av markedet for posttjenester vil få negative konsekvenser for Svalbard. Dersom det skulle bli aktuelt med endringer i ordningen med statlig kjøp eller servicekravene i Postens konsesjon som kan være av betydning for Svalbard, må det gjennomføres en særskilt vurdering hvor disse ses i forhold til helheten i norsk Svalbard-politikk, jf. St. meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard. Slike endringer vil måtte forelegges Polarutvalget på vanlig måte etter reglene i instruks 18. oktober 2002 nr. 1134 for behandling av polarsaker og for Det interdepartementale polarutvalg (polarutvalgsinstruksen).

9.9 Særlig om konsekvenser ved å avvikle Postens enerett

Etter arbeidsgruppens syn er det en klar fordel at det så tidlig som mulig fastsettes en dato for når postmarkedet skal være fullt ut liberalisert. Dette sikrer forutsigbarhet for Posten og andre postoperatører om videre markedsåpning, så vel som for Postens ansatte og selskapets kunder. En endelig dato for fullliberalisering vil i større grad bidra til å gjøre det norske markedet attraktivt for nasjonale så vel som multinasjonale operatører.

Fordi det er positive nettogevinster ved ytterligere liberalisering, bør disse realiseres så snart som mulig. Det bør avsettes tid til å vurdere behovet for regulatoriske endringer som følge av liberalisering, herunder utvikle et sektorspesifikt regelverk. Ved avvikling av eneretten vil det være behov for en vidtgående revisjon av postlovgivningen (postlov, postforskrift og Postens konsesjon). En utfordring vil være å fremme tiltak som skaper bærekraftig konkurranse på lang sikt. EU har ennå ikke utviklet et regelverk for et fullliberalisert postmarked. For å utvikle et sektorspesifikt regelverk, trengs det ett og et halvt til to år fra det tidspunktet Regjeringen vedtar å avvikle eneretten til et forslag om lovendringer kan fremmes for Stortinget. Hvis Norge åpner opp markedet i tråd med den neste liberaliseringsbølgen i 2007/2008, vil Norge kunne dra nytte av erfaringer med regelverksutvikling i Storbritannia, Nederland og Tyskland.

Som pekt på ovenfor i punkt 8.1.1 gjør hensynet til resiprositet seg ikke gjeldende i like stor grad i Norge som i Nederland, Tyskland og Storbritannia ved vurderingen av konsekvensene av ytterligere liberalisering. Det er viktig og ønskelig at fullliberalisering følges av faktisk økt konkurranse. Det er arbeidsgruppens oppfatning at dette best oppnås ved å fastsette en dato for full liberalisering av postmarkedet. Multinasjonale så vel som nasjonale konkurrenter til Posten vil dermed ha tid til å forberede og vurdere om de ønsker å gå inn i markedet.

⁷⁹ Posten ble som ledd i portoøkning fra 1. juli 2001, bedt om å fremvise nødvendig dokumentasjon av beregningsgrunnlaget for de foreslåtte takstene i forhold til Svalbard. Kostnadsoverslagene viste at de foreslåtte takstene for postsendinger innenfor enerettsområdet i stor grad var i samsvar med de faktiske kostnader. Det underliggende tallmaterialet fra Posten er unntatt offentlighet.

9.10 Særlig om konsekvenser ved å senke vektgrensen til 20 gram fra 2006

Arbeidsgruppen antar at en reduksjon av enerettsområdet til 50 gram i 2006 ikke vil medføre betydelige endringer i konkurranseforholdene på brevmarkedet. Posten vil fortsatt opprettholde en konkurransefordel ved at de kan tilby et totalspekter av posttjenester, og de største brevvolumene vil fremdeles være omfattet av enerett. Det kan imidlertid være mulig at en vektgrense på 20 gram vil bety at virksomheter som er etablert i tilgrensende markedsområder (for eksempel selskapet Mediapost innenfor avis-/bladdistribusjon) vil finne det kommersielt interessant å tilby formidling av vanlig adressert brevpost.

Spørsmålet er om vektgrensen for eneretten derfor bør settes til 20 gram. Etter arbeidsgruppens oppfatning vil en vektgrense på 20 gram ikke medføre betydelige endringer i konkurranseforholdene. Dette har sammenheng med at de største brevvolumene fremdeles vil omfattes av Postens enerett.⁸⁰ Det kan også tenkes at enkelte storbrukere vil legge flere sendinger i samme konvolutt med det formål å komme over vektgrensen på 20 gram, for eksempel ved å legge reklamemateriell i samme sending. Omgåelse av vektgrense på 20 gram kan også tenkes ved at postoperatører tilbyr sine kunder spesielle konvoluttyper, som sammen med et standard brevark veier 21 gram. På den måten vil eneretten kunne omgås, og postoperatøren få tilgang til hele brevmarkedet. Arbeidsgruppen antar at risikoen for slike omgåelser er mindre ved en vektgrense på 50 gram enn ved 20 gram.

En endring av vektgrensen til 20 gram, vil måtte gjøres ved endringer i postloven. Utarbeidelse av lovforslag om dette vil innebære økte administrative kostnader i forhold til den reduksjon av enerettsområdet til 50 gram fra 1. januar 2006 som allerede er nedfelt i postloven. En vektgrense på 20 gram innebærer også at det må vurderes endringer i kravet om geografisk enhetsporto.

Det er således flere forhold som etter arbeidsgruppens oppfatning taler mot en reduksjon av vektgrensen til 20 gram, og arbeidsgruppen finner ikke å støtte dette alternativet.

9.11 Særlig om konsekvenser ved å liberalisere spesifiserte tjenester/markeder

9.11.1 Innledning

Nedenfor drøftes alternative måter å redusere enerettsområdet på enn å endre pris- og vektgrensen for eneretten: massesendinger, adressert reklame og markedet for inngående grensekryssende post.

9.11.2 Konsekvenser ved å liberalisere massesendinger

Begrepet "massesendinger" kan defineres ved en antallsgrense som relaterer seg til den grad av markedsåpning som ønskes. En eventuell liberalisering av dette markedet vil også omfatte massesendinger under 20 gram, det vil si det vektsegmentet med de største brevvolumene. En liberalisering av dette markedssegmentet vil således i større grad enn en liberalisering

⁸⁰ For A-post er volumet av sendinger i vektclassen 0-20 gram cirka 67 prosent. For volumet av sendinger mellom 0-50 gram er tallet 85 prosent (i følge London Economics).

ved vekt- og priskriterier ivareta hensynet til en *gradvis* liberalisering av postmarkedet. Det antas imidlertid, blant annet på bakgrunn av erfaringer fra Storbritannia, at liberalisering av massesendinger vil kunne medføre store administrative kostnader knyttet til regelverksutvikling og tilsyn. Slike kostnader kan lettere forsvares i forhold til det britiske markedet som er av en helt annen størrelsesorden enn det norske markedet. Dersom eneretten i Norge avvikles før 2009, vil de administrative ulempene ved å liberalisere markedet for massesendinger, som et steg mot full liberalisering, bli uforholdsmessig store.

I den danske utredningen fra 2003 vedrørende fremtidens postpolitikk i Danmark⁸¹, pekes det på at med mindre antallet sendinger settes meget høyt vil en liberalisering av massesendinger i praksis medføre full liberalisering. I den danske utredningen er derfor dette alternativet ikke anbefalt.

Arbeidsgruppen mener at det bør vurderes nærmere om markedet for massesendinger bør liberaliseres dersom det ikke fastsettes en dato for avvikling av enerett før 2009.

9.11.3 Konsekvenser ved å liberalisere markedet for adressert reklame

Adressert reklame ligger de facto innenfor Postens enerettsområde, og selskapet har derfor rundt 100 prosent markedsandel. Posten har ikke oppgitt konkrete tall for volum og omsetning av adressert reklame. London Economics viser til at markedet for adressert reklame i stor grad er av lokal karakter. Adressert reklame er generelt billig å formidle, og mer lønnsomt hvor befolkningkonsentrasjonene er enklere å identifisere, enn hvor befolkningen er mer jevnt fordelt. London Economics mener derfor at adressert reklame er en tjeneste som i stor utstrekning er sårbar for "fløteskumming". London Economics antar at Norge med utgangspunkt i befolkningsstruktur er middels utsatt. Norge er mer utsatt enn Sverige, men mindre utsatt enn Finland. Konsulentselskapet antar at en eventuell liberalisering av adressert reklame bør skje trinnvis.

En ulempe ved en liberalisering av adressert reklame er at innholdet er avgjørende. For å kunne avklare hva som er adressert reklame, vil det være behov for å fastlegge detaljerte innholdskriterier.⁸² På samme måte som for massesendinger, vil liberalisering av adressert reklame medføre administrative kostnader knyttet til regelverksutvikling og tilsyn. Som for massesendinger, anbefaler arbeidsgruppen at liberalisering av adressert reklame kun vurderes subsidiært dersom det ikke fastsettes en dato for avvikling av enerett.

9.11.4 Konsekvenser ved å liberalisere inngående grensekryssende post

Kommisjonen har tidligere vurdert å liberalisere markedet for grensekryssende inngående brevpost, uten at Kommisjonen har valgt å fremme forslag om dette. Årsaken er at en liberalisering av dette markedssegmentet kan få større konsekvenser enn tilsiktet. Post kan samles inn i Norge, sendes ut av landet (fysisk eller elektronisk) for så å sendes inn i Norge igjen. I den danske utredning av postmarkedet (omtalt i punkt 6.1 ovenfor) har man av

⁸¹ Rapporten er omtalt ovenfor punkt 6.1.

⁸² For eksempel for de tilfeller hvor en regning/faktura legges i samme konvolutt som reklame.

samme årsak som Kommisjonen valgt ikke å vurdere alternativet videre. London Economics har ikke utredet alternativet i sin utredning for Samferdselsdepartementet.

Det vil trolig være særlig kommersielt interessant for internasjonale aktører å tre inn i markedet for inngående grensekryssende post. Arbeidsgruppen er enig i at en liberalisering av markedet for grensekryssende inngående post kan få større konsekvenser enn tilsiktet. Generelt sett er det uheldig at en enerett omgås ved at post fraktes ut av landet. Konsekvensene av et eventuelt forslag om liberalisering av dette markedssegmentet bør vurderes nøye.

10. FINANSIELLE VIRKEMIDLER FOR Å SIKRE TILBUD AV LEVERINGSPLIKTIGE TJENESTER

10.1 Innledning

Volumene i deler av brevmarkedet er fallende, og samfunnet er inne i en utvikling hvor alternative former for kommunikasjon vokser raskt. På den annen side er det fortsatt sterkt behov for å sikre at posttjenester er tilgjengelige for hele befolkningen, også i områder hvor det er ulønnsomt å tilby posttjenester av dagens kvalitet. Uansett vil det være utfordringer knyttet til finansieringen av de leveringspliktige tjenestene. Dette har blant annet sammenheng med at inntektene fra fysisk kommunikasjon synker, i hovedsak som følge av konkurranse fra elektroniske alternativer.⁸³

Det er flere muligheter å løse disse utfordringene på. Myndighetene kan pålegge én aktør å levere slike tjenester eller flere aktører i felleskap. En annen løsning er å inngå avtale om levering av tjenestene. En slik avtale kan spesifisere det nærmere innholdet av krav til tjenestene. Den kan også gjøres tidsbegrenset, deles mellom ulike operatører etter hvilken type tjeneste det er tale om, eller etter geografisk område.

10.2 Generelt om virkemidlene

I Norge baserer man seg i dag på statlig kjøp og et eventuelt overskudd fra enerettsområdet for å sikre et landsdekkende postnett og leveringspliktige tjenester i bedriftsøkonomiske ulønnsomme områder. I konsesjonen til Posten punkt 4.2 heter det således at:

”Merkostnadene for Posten i forhold til en ren bedriftsøkonomisk lønnsom tilpasning [...] dekkes gjennom eventuelt enerettsoverskudd og statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester.”

Direkte statlige kjøp av posttjenester for å dekke Postens merkostnader i bedriftsøkonomiske ulønnsomme områder er en særegen ordning, som så vidt vites ingen andre land enn Spania har i samme form.⁸⁴ ”Bladtilskudsordningen” i Danmark og det statlige tilskuddet i Sverige for å opprettholde bankvirksomhet i postnettet er mer rettede tilskuddordninger.

Arbeidsgruppen har vurdert mulige alternativer til enerett og direkte statlige tilskuddordninger som finansieringskilder for de leveringspliktige tjenester. De to hovedkategoriene er kompensasjons-/avgiftsfond (”USO-fond”) eller et anbudssystem der staten kjøper ulønnsomme posttjenester fra postoperatører.

⁸³ Se ovenfor kapittel 3.

⁸⁴ I Spania har staten siden en lovendring i 2001 kompensert det nasjonale postselskapet Correos for å opprettholde postlevering til ulønnsomme områder.

10.2.1 USO-fond

Formålet med slike fond er å hindre uheldige virkninger av at nykommere i markedet kun betjener de lønnsomme områdene, såkalt "fløteskumming". I postdirektivet er muligheten for å benytte USO-fond for å sikre leveringspliktige tjenester eksplisitt nevnt. Kommisjonen har tydelig hatt telesektoren som forbilde ved utforming av dette alternativet til enerett som virkemiddel for å opprettholde tilbudet av leveringspliktige tjenester. Reguleringen av leveringspliktige tjenester i telesektoren, herunder finansieringen av disse tjenestene (USO-fond), gjennomgås kort i det følgende.

Etter ekomloven § 5-1⁸⁵ kan telemyndigheten inngå avtale med eller utpeke en eller flere tilbydere av elektronisk kommunikasjon for å sikre tilbudet av leveringspliktige tjenester. I forarbeidene (Ot.prp. nr 58 (2002-2003)) heter det at bestemmelsen synliggjør at myndigheten i utgangspunktet kan inngå avtale med en eller flere tilbydere om å tilby leveringspliktige tjenester. Samferdselsdepartementet tar sikte på å inngå en avtale med Telenor for å sikre et nasjonalt tilbud av leveringspliktige tjenester.

Ekomloven § 5-2 gir rettsgrunnlag til å etablere en finansieringsordning for leveringspliktige tjenester. Finansieringsordningen *kan* være i form av et USO-fond som finansieres av tilbyderne. Etablering av finansieringsordning kan kun skje dersom tilbyder av leveringspliktig tjeneste anmoder om kompensasjon, og telemyndigheten finner at levering av leveringspliktige tjenester utgjør en urimelig byrde for tilbyder. Det er kun nettokostnadene knyttet til de leveringspliktige tjenestene som kan dekkes av finansieringsordningen. Dersom finansieringen skjer gjennom et fond, skal utpeking skje ved anbudskonkurranse. Kostnadene forbundet med fondet kan deles mellom tilbyderne, men i forarbeidene til bestemmelsen heter det at myndigheten av konkurransehensyn kan velge å utelate nye tilbydere med små markedsandeler fra en eventuell kostnadsdeling.⁸⁶

I SNF⁸⁷-rapport 6/2000 *Samfunnsøkonomiske virkninger av den statlige virkemiddelbruken på postområdet*, er ulike finansieringskilder for leveringspliktige tjenester drøftet. I rapporten og i internasjonale arbeider⁸⁸ er det skilt mellom følgende kategorier USO-fond:

- "French regulation": en aktør er pålagt leveringspliktige tjenester og ansvaret for å betjene de ulønnsomme segmentene av markedet. Tapet aktøren får ved å betjene disse finansieres gjennom avgifter som pålegges samtlige aktører som betjener lønnsomme segmenter. Avgiftsinntektene tilfaller aktøren som er pålagt å betjene de ulønnsomme segmenter. Posten som dominerende aktør vil med en slik modell selv måtte bli den største bidragsyteren til fondet.

⁸⁵ Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)

⁸⁶ Se Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) s. 109.

⁸⁷ Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF), Bergen. Prosjektet "Velferdsmessige og fordelingsmessige virkninger av den statlige virkemiddelbruken på postområdet" (Rapport 6/00) er fra mars 2000 og ble utført på oppdrag fra Samferdselsdepartementet.

⁸⁸ Choné, Flochel og Perrot, 1999

- ”Pay or play regulation”: en aktør er pålagt leveringspliktige tjenester og ansvaret for å betjene de ulønnsomme segmentene av markedet. Konkurrentene kan velge om de vil betale en avgift (”pay”) eller også tilby leveringspliktige tjenester i de ulønnsomme segmentene av markedet (”play”). Avgiftsinntektene fra konkurrenter som velger kun å betjene de lønnsomme segmentene, tilfaller aktøren som er pålagt å betjene de ulønnsomme segmenter.

Det er få erfaringer med bruk av USO-fond. Det finnes imidlertid erfaringer fra Finland, som liberaliserte postmarkedet i 1994. Erfaringene fra Finland viser at USO-fond i praksis kan virke som en etableringsbarriere for nye markedsaktører. Lovgivningen krever at nye postoperatører bidrar til å dekke kostnader ved de leveringspliktige tjenestene for å få tillatelse til å drive postvirksomhet, det vil si at finske postmyndigheter har valgt en ”pay or play regulation”. Dette medfører at det er lite attraktivt for nye aktører å etablere seg, og lovgivning har derfor ført til et faktisk monopol for det statlige postselskapet.⁸⁹ For postmarkedet i Norge blir utfordringen å utforme eventuelle USO-fond på en slik måte at det ikke unødvendig svekker konkurransen i markedet, jf. de finske erfaringene om dette.

10.2.2 Anbud

Man kan se for seg to ulike varianter av anbud på postområdet⁹⁰:

- Nasjonal anbudskonkurransse der siktemålet er å utpeke én aktør som står for oppfyllelse av de leveringspliktige tjenester i ulønnsomme områder, eller
- Regional anbudskonkurransse for oppfyllelse av lokale leveringspliktige tjenester.

Anbud som finansielt virkemiddel i postsektoren er sparsomt behandlet i internasjonal økonomisk teori. SNF (rapport 6/00) synes å stille seg positive til slik regulering av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester, men peker på at det bør foreligge en rekke forutsetninger for at et slikt virkemiddel skal bli vellykket i postmarkedet, blant annet at tjenesten er enkel og veldefinert, at den teknologiske utvikling er forutsigbar, at irreversible kostnader er lave og at det foreligger tilstrekkelig antall konkurrenter.

I en artikkel av Vincenzo V. Comandini (professor ved Universitetet ”Tor Vergata” i Roma) er anbud som finansielt virkemiddel i et liberalisert postmarked behandlet.⁹¹ Det anføres at anbud synes som et relativt teoretisk alternativ. Forutsetningen må i det minste være at utgiftene til de leveringspliktige tjenester er betydelige, og at det er mer enn én aktør i markedet. Kritikken til anbud som virkemiddel er ikke relatert til samfunnsøkonomisk effektivitet, men til kostnadene ved å gjennomføre anbudet og kontroll med at aktørene etterlever sine forpliktelser. Kontrollkostnadene er særlig knyttet til regionale anbud.

⁸⁹ Se punkt 6.3 ovenfor. Terskelen for inntreden er regulert slik at nye aktører må betale inntil 20 % av omsetningen for å kunne levere i de lønnsomme områder.

⁹⁰ Forutsetningen er her at postmarkedet er fullliberalisert og at staten innbyr til bud for leveringspliktige tjenester til laveste pris. Tesen er at den mest effektive operatøren vil tilby tjenestene til laveste kostnad.

⁹¹ ”The provision and funding of USOs in a liberalised environment”, seminar i Brussel ”Postal Services Liberalisation & EC Competition Law”, 2002.

Comandini konkluderer med at anbud som virkemiddel for å sikre leveringspliktige tjenester ikke er gjennomførbart i praksis.

Selv om det i teorien har blitt hevdet at anbud er vanskelig å gjennomføre som finansielt virkemiddel i postsektoren, er det etter arbeidsgruppens syn hensiktsmessig å utrede et slikt virkemiddel nærmere i den videre liberaliseringsprosessen.

10.3 Konklusjon

Arbeidsgruppen mener at ordningen med statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester bør opprettholdes ved ytterligere liberalisering av postmarkedet. Det må antas at Posten i flere år vil være en svært dominerende aktør og i praksis den eneste som kan garantere for et landsomfattende høyt servicenivå. Alternativer til statlig kjøp, herunder USO-fond og regionale anbud, bør vurderes i den videre liberaliseringsprosessen.

11. BEHOV FOR ENDRINGER I POSTENS RAMMEBETINGELSER

11.1 Innledning

Postens rettigheter og plikter er i dag nedfelt i postlov, postforskrift og konsesjon. Kravene til det leveringspliktige tjenestetilbudet følger av selskapets konsesjon. Gjeldende konsesjon utløper 31. desember 2005. Et spørsmål er i hvorvidt en ytterligere liberalisering vil medføre endringer i Postens rettigheter og plikter. Nedenfor drøftes dette for henholdsvis krav om tilbud av leveringspliktige tjenester (11.2), samt kravet om geografisk enhetsporto (11.3).

Et annet spørsmål er hvilket styringsnivå som er mest hensiktsmessig ved ileggelse av forpliktelser i et ytterligere liberalisert postmarked. Forpliktelser kan nedfelles i lov, forskrift eller enkeltvedtak/konsesjon (11.4).

11.2 Krav til omfang, innhold og pris for leveringspliktige tjenester

I den innskrenkning av eneretten som har funnet sted til nå, har nivået på de leveringspliktige tjenester ligget fast. Dette utgangspunktet bør også ligge til grunn ved ytterligere liberalisering. Det må også legges til grunn at Posten i mange år etter en full liberalisering av postmarkedet vil gis ansvaret for å sikre det universelle tjenestetilbudet. Postens plikter, som de i dag har etter selskapets konsesjon, bør således videreføres.

I overgangen fra et monopol til et fullt ut konkurranseutsatt postmarked, vil som nevnt omfanget og innholdet av de leveringspliktige tjenester endre seg over tid. Omfanget av de leveringspliktige tjenestene vil alltid inneholde et dynamisk element, uavhengig av i hvilken grad markedet er liberalisert⁹². Også eksterne forhold kan påvirke omfanget av leveringsplikten⁹³. Posten har ønsket et klarere skille mellom tjenester utenfor og innenfor leveringsplikten. Samferdselsdepartementet har i siste eiermelding⁹⁴ konkludert med at det ikke er behov for å gjøre endringer i konsesjonen nå, og at den nærmere grenseoppgangen bør gås opp av Post- og teletilsynet fra sak til sak. Ved ytterligere liberalisering av postmarkedet, bør det ut fra konkurransehensyn vurderes å trekke opp klarere grenser mellom tjenester utenfor og innenfor leveringsplikten.

I konsesjonen til Posten, stilles det krav om at prisene for de leveringspliktige tjenestene skal være kostnadsbaserte. Det er således ikke anledning til å utforme prispolitikken på en slik

⁹² Postdirektivet art. 3 lar det også være opp til hver enkelt medlemsstat å nærmere bestemme innhold og omfang av det leveringspliktige området. Dette varierer også fra medlemsland til medlemsland.

⁹³ I gjeldende konsesjon stilles det krav om at minst 85 % av innenlandsk prioritert brevpost (A-post) skal være fremme innen dagen etter innlevering, og Posten overholder i dag dette kravet. Postens nylige innkjøp av nye og mer effektive sorteringsmaskiner taler for å skjerpe kravet. På den annen side kan implementeringen av nye securityforordninger på luftfartsområdet (herunder Forordning (EF) nr. 2320/2002 av 16. desember 2002), få som konsekvens at postgangen blir forsinket. Dette kan medføre at kravene til fremsendingstid på sikt må lempes.

⁹⁴ St.meld. nr. 11 (2003-2004) *Om virksomheten til Posten Norge AS*

måte at kostnader ved konkurranseutsatte tjenester dekkes av inntektene fra enerettsområdet (krysssubsidierting)⁹⁵.

11.3 Kravet til geografisk enhetsporto

Kravene til de leveringspliktige tjenestene har sammenheng med kravet om geografisk enhetsporto. I 1999 ble det ved revisjon av konsesjonen innarbeidet et eksplisitt krav om at tjenester innenfor enerettsområdet skal ha geografisk enhetsporto. Krav om kostnadsbasering og enhetsporto er tilsynelatende innbyrdes motstridende. Kravet om kostnadsbasering må imidlertid forstås å gjelde på et aggregert nivå, både geografisk og i forhold til produkter.

For å oppnå effektiv konkurranse er det nødvendig å stille aktørene friere når det gjelder prissetting⁹⁶. Fordelingskonsekvensene av større ulikheter i prissetting synes å være relativt små. Det bør likevel vurderes innført virkemidler for å forhindre store regionale prisforskjeller (jf. krav om enhetsporto og pristak for enkeltbrev i Sverige)⁹⁷.

11.4 Fremtidig styringsnivå for Postens plikter

Når det gjelder hvilket styringsverktøy man skal velge i et fremtidig liberalisert regime, kan det stilles spørsmål ved behovet for å opprettholde dagens konsesjonssystem. Postloven fungerer i dag først og fremst som en fullmaktslov. Postforskriften er ikke i samme grad som konsesjonen til Posten et aktivt styringsverktøy for postmyndigheten.

På telesektoren var bestemmelsene om plikt til å tilby leveringspliktige tjenester tidligere nedfelt i konsesjonen til Telenor av 2. mars 1999. Bakgrunnen for å pålegge Telenor slike landsdekkende forpliktelser i konsesjon var først og fremst begrunnet i hensynet til å sikre kontinuitet samt sikre betryggende videreføring av de leveringspliktige tjenester i det norske telemarkedet. Det innebar at i de første fem år etter at telemarkedet var fullt ut liberalisert (fra 1998), valgte Samferdselsdepartementet å anvende konsesjon som virkemiddel for å sikre tilbudet av de leveringspliktige tjenestene.

I ekomloven ble bestemmelsene i teleloven om de leveringspliktige tjenester og de spesielle samfunnsplågte oppgaver (hovedsakelig beredskaps- og sikkerhetsoppgaver) videreført i sin helhet. En viktig endring ved vedtakelsen av ekomloven var imidlertid at de leveringspliktige tjenester ikke lenger skulle følge av Telenors konsesjon i og med at konsesjonsordningen ble opphevet. Leveringspliktige tjenester innen rammene for lov om

⁹⁵ Unntak fra dette kan bare skje der overskudd fra enerettstjenester i lønnsomme områder benyttes til å dekke underskudd i samme tjeneste i ulønnsomme områder, og i den grad krysssubsidierting (sammen med bevilgninger til kjøp av posttjenester) er et ledd i finansieringen av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester.

⁹⁶ Et åpent spørsmål er i hvilken grad Posten vil benytte seg av denne friheten, eller om de av forretningsmessige eller andre hensyn ønsker å fortsette å tilby sine tjenester til enhetspriser. På teleområdet tilbyr i dag Telenor i dag sine tjenester til samme pris, landet rundt.

⁹⁷ Se drøftelse punkt 9.5 ovenfor.

elektronisk kommunikasjon vil i stedet bli ivaretatt på annen måte enn gjennom det tidligere konsesjonssystem. I henhold til ekomloven vil myndigheten inngå avtale med eller ved pålegg utpeker, en eller flere tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett, for å sikre tilbud av visse spesifiserte leveringspliktige tjenester. Telemetryndigheten har således forlatt konsesjon som styringsverktøy, og det er nå ekomloven med tilhørende forskrifter som regulerer aktørenes rettigheter og plikter. Samtidig ble konsesjonen til den dominerende teleaktøren Telenor opprettholdt i fem år etter at telemarkedet var fulliberalisert. Det kan være hensiktsmessig å fornye konsesjonen til Posten også for en periode etter 31. desember 2005, særlig dersom man går inn for en trinnvis liberalisering av postmarkedet.

Dersom man på sikt velger å forlate konsesjon som styringsverktøy i et liberalisert postmarked, bør forskrift anvendes mer aktivt enn i dag som et praktisk og fleksibelt styringsverktøy. Forutsatt at liberalisering gir økt konkurranse i postmarkedet, vil det kunne skape bedre forutberegnlighet for postaktørene at posttjenester reguleres gjennom lov og forskrift. Behovet for å gi konsesjon til én landsdekkende postaktør vil også avhenge av hvor stor konkurranse Posten vil møte i brevmarkedene som hittil har vært beskyttet fra konkurranse gjennom lovfestet enerett.

12. VIRKEMIDLER FOR Å FREMME KONKURRANSE

12.1 Innledning

Liberalisering av postmarkedet ved helt eller delvis å avvikle Postens enerettsområde, vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig for å fremme størst mulig samfunnsøkonomisk gevinst. Konkurransen kan hindres fordi stordriftsfordeler i Postens produksjon av posttjenester gjør det vanskelig for andre å etablere seg og konkurrere med Posten. Det kan også være andre forhold som kan være hinder for etablering i markedet. For å kunne hente ut størst mulig samfunnsøkonomisk gevinst vil det kunne være behov for at én eller flere aktører pålegges strengere krav enn øvrige aktører. Regulatoriske virkemidler for å fremme konkurranse vurderes nærmere i punkt 12.2. Strukturelle virkemidler omtales i punkt 12.3.

For å fremme konkurranse, bør det også nevnes at det vil være nødvendig å sikre at postoperatører *likestilles* etter andre regelverk enn postregelverket, for eksempel etter merverdiavgiftsloven, tolloven og transportlovgivningen. For eksempel har Royal Mail i Storbritannia momsfristak som andre postoperatører ikke har. Dette utgjør i følge Postcomm en av de viktigste konkurransehindringene på det britiske postmarkedet i dag. I Norge er alle posttjenester inkludert merverdiavgift.

12.2 Regulatoriske virkemidler (assymetrisk regulering)

12.2.1 Tilgang til postnett – sektorspesifikk konkurranseregulering

For å legge til rette for virksom konkurranse, har man på andre områder av samferdselssektoren stilt krav til at andre tilbydere skal ha tilgang til dominerende operatørs infrastruktur. Omfattende sektorspesifikk konkurranseregulering er blant annet innført i telesektoren. På flere andre samfunnsområder har man etablert alternative former for sektorspesifikk konkurranseregulering ved å skille mellom nett og tjenestedel av virksomheten (kraftsektoren, jernbane). Innenfor telesektoren er andre tilbydere blant annet gitt rett til å bruke Telenors fastnett.

På samme måte må det vurderes om det er hensiktsmessig eller nødvendig å regulere postsektoren ved å gi andre operatører rett til å bruke en postoperatørs postnett. London Economics peker i sin utredning på at hvor andre operatører kun får små markedsandeler, slik som i Sverige og New Zealand som har fulliberalisert sine markeder, kan det være nødvendig med slik regulering.

Rett til tilgang kan gis enten ved å anvende alminnelig konkurranserett eller sektorspesifikk konkurranseregulering. Sektorspesifikk konkurranseregulering kan vurderes dersom generell konkurranseregulering av ulike årsaker ikke viser seg hensiktsmessig eller tilstrekkelig.

Dominerende aktører kan gjennom konkurransereglens forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling være underlagt leveringsforpliktelser, herunder plikt til å gi tilgang til infrastruktur. Det eksisterer imidlertid neppe et generelt konkurranserettslig prinsipp om rett til tilgang til postnett. Et diskusjonstema er om det er misbruk av markedsrett å nekte andre operatører tilgang til en "essential facility". Et eksempel på en slik fasilitet kan for eksempel være en flyplass eller en havn, hvor det ikke er andre muligheter for å kunne tilby sine tjenester i konkurranse enn gjennom tilgang til dette. I "Bronner"-saken fra 1998⁹⁸, som gjaldt spørsmål om tilgang til et landsdekkende distribusjonssystem for aviser, ble det stilt meget strenge krav for tilgang. I realiteten stilte EF-domstolen krav om at det både praktisk og økonomisk måtte være tilnærmet umulig å etablere seg uten å få tilgang til ressursen.

Sektorspesifikk regulering skaper i større grad enn alminnelig konkurranserett forutberegnlighet om rettigheter og plikter, ved at kravene for tilgang spesifikt fremgår av det sektorspesifikke regelverket.

Ved at tilbydere uten eget landsdekkende postnett gis tilgang til annen operatørs postnett, kan dette bidra til økt konkurranse for landsdekkende tjenester. Utover dette vil tilgangsregulering kunne tenkes å sikre bedre samfunnsøkonomisk utnyttelse av ressursene. Et geografisk omfattende (landsomfattende) postnett innebærer store faste kostnader. Antall sendinger som formidles i nettet vil være av stor betydning for enhetskostnadene. Utviklingen går i retning av at elektronisk kommunikasjon erstatter fysisk kommunikasjon (brev) og kan tilsi behov for å gi incentiv til bruk av eksisterende infrastruktur. Ved at andre operatører gis tilgang til postnett vil ledig kapasitet i nettet kunne tenkes å utnyttes bedre. Internasjonal litteratur peker på at slik "arbeidsdeling" mellom tilbydere av leveringspliktige tjenester og andre tilbydere kan bidra til å gjøre operatører med leveringsforpliktelser mer konkurransedyktige.

Sektorspesifikk konkurranseregulering vil kunne innebære større byråkrati generelt og "transaksjonskostnader" for aktørene i markedet ved tvister mellom operatører. Erfaring fra Tyskland og Storbritannia, som har gjennomført sektorspesifikk konkurranseregulering, tilsier at bemanningen i tilsynsorganet vil være vesentlig høyere enn i land uten slik regulering. Det vil ved innføring av slik regulering sikres at tilsynsorganet har tilstrekkelig kompetanse/kapasitet til å håndheve reguleringen.

Før man eventuelt beslutter hvorvidt sektorspesifikk konkurranseregulering skal gjennomføres i postregelverket, bør dette utredes nærmere. Utredningen kan gjøres i forbindelse med utviklingen av regelverk for et liberalisert postmarked. Erfaringer med tilgangsregulering innen postsektoren er så langt begrenset. Erfaringer fra Tyskland og Storbritannia bør trekkes inn i vurderingene.

12.2.2 Annen tilgang til postal infrastruktur

Andre former for tilgang til postal infrastruktur kan være tilgang til postnummer, postkasser/postbokser og adresseendringsregister. Nedenfor gjennomgås områder med mulig behov for

⁹⁸ Oscar Bronner v. Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag and Others, avgjørelse av 26. november 1998.

regulering. Det er sett hen til svensk regulering og erfaringer. I Sverige ble det ved markedsåpningen i 1994 forutsatt at tilgang skulle reguleres gjennom kontrakter. Loven inneholdt ikke bestemmelser om tilgang til infrastruktur. Ved senere endringer i postloven har imidlertid andre operatører blitt gitt tilgang til Postens Sveriges nett.

Postnummersystemet

Postnummersystemet forvaltes av Posten. Egne postnummer kan være aktuelt for postoperatører (og eventuelt andre) som ønsker å etablere postboksanlegg i konkurranse med Posten. Gjeldende regulering åpner ikke for slik tildeling av postnummer til konkurrenter. Det bør vurderes å etablere et system som sikrer at andre kan tildeles postnummer. Postnummersystemet kan sees som en begrenset ressurs som bør forvaltes særskilt. Manglende tilgang til postnummer er likevel neppe et vesentlig hinder for virksom konkurranse.

Tilgang til utleveringspostkasser og postbokser

Postboksanlegg på postkontorer eies og disponeres av Posten. Dersom ikke andre operatører gis tilgang til disse vil det kunne innebære konkurransevridding ved at ikke alle mottakere kan nås av alle tilbydere. Tilgangsregulering må sikre at alle operatører gis tilgang til hverandres anlegg uavhengig om de har dominerende stilling eller ikke, og bygge på et "alle til alle" prinsipp. I Sverige er andre postoperatører gitt tilgang til Posten Sveriges postboksanlegg til kostnadsorientert pris.

Utleveringspostkasser eies av mottakerne. Anslagsvis er cirka 350 000 husstander av totalt cirka 1 900 000 i blokker. I bygårder er det i praksis kun Posten som har tilgang til utleveringspostkasser. Dette skyldes at det kun er Posten som har nøkkel til kassene. Avisdistributører vil ofte ha tilgang til inngangsdører, men ikke til postkassene idet aviser normalt leveres på døren.

Manglende tilgang til utleveringspostkasser kan vise seg å være en vesentlig hindring for inntreden i markedet for andre operatører. Problemstillingen kan komme på spissen i bygårder, hvor det er størst grunn til å tro at konkurrerende aktører vil etterspørre slik tilgang. Ved en eventuell ytterligere liberalisering, bør det vurderes nærmere om tilgang til systemnøkler og postkasser skal reguleres nærmere i postloven.

Sentralt adresseregister eller lignende

I et liberalisert marked kan det være ønskelig å sikre at samtlige operatører har lik tilgang til oppdaterte adresser. Det kan for eksempel være aktuelt å opprette et felles adresseregister etter modell fra Sverige. Adresseregisteret i Sverige forvaltes av et aksjeselskap som eies av Posten Sverige og andre postoperatører i fellesskap.

12.2.3 Prisregulering og produktregnskap

I gjeldende postregelverk er det stilt flere krav til prisfastsettelse. Flere av kravene har ingen direkte sammenheng med å sikre konkurranse, men er oppstilt av hensyn til å sikre at brukerne får tilgang til de leveringspliktige tjenestene til en riktig pris.

Gjeldende konsesjon for Posten stiller krav til at de leveringspliktige tjenestene skal tilbys til kostnadsbaserte priser (herunder for eventuelle rabatter) på objektive, oversiktelige og ikke-diskriminerende vilkår. Formålet med kravet til vilkår/priser er å søke å simulere prisfastsettelse slik det ville skjedd i et marked med konkurranse og hindre konkurranseskadelig adferd. Kravet til kostnadsbasert pris vil i prinsippet kun være aktuelt dersom det ikke kan antas å oppnås virksom konkurranse i markedet. I den utstrekning det etableres regulering av tilgang til postnett jf. ovenfor vil det være behov for regulering av vilkår for tilgang for denne tjenesten.

Produktregnskap er det stilt krav til i gjeldende konsesjon for Posten, og er en konsekvens av prisreguleringen (kravet om kostnadsbaserte priser). Produktregnskap er en forutsetning for at tilsynsmyndighetene kan avklare hvorvidt Posten overholder krav til prisene, herunder krav som er stilt vedrørende krysssubsidiert mellom enerettstjenester og andre leveringspliktige tjenester, og forbudet mot krysssubsidiert mellom leveringspliktige tjenester og andre konkurranseutsatte tjenester.

I gjeldende regelverk stilles det for øvrig krav om at Samferdselsdepartementet skal godkjenne prisene på enerettstjenestene, at enerettstjenestene skal ha geografiske enhetspriser og at overskudd på enerettstjenestene kan brukes til å dekke underskudd på andre leveringspliktige tjenester. Bestemmelsene vil måtte endres når eneretten oppheves.

I et ytterligere liberalisert postmarked kan det være behov for å innføre et pristak, som et sikkerhetsnett for det tilfelle at prisene vil være uoverkommelige for brukerne. En maksimalprisordning ble etablert på teleområdet fra 1997. Hensikten var at hele landet skulle få nytte godt av de prisreduksjonene man regnet med ville komme på grunn av konkurransen. Adgangen til å fastsette maksimalpris er opprettholdt i den nye loven om elektronisk kommunikasjon (ekomloven). Ekomloven § 4-9 hjemler myndighetenes adgang til å benytte prisregulering, herunder maksimalpris, ovenfor aktører med sterk markedsstilling (typisk Telenor og NetCom). Maksimalpris skal først og fremst bidra til en effektiv prisstruktur og fremme sluttbrukernes vilkår. Myndigheten kan fastsette prisregulering på forskjellige tjenester, elementer og geografiske områder. Prisregulering i form av pristak innebærer at kravet om at kostnadsbaserte priser tolkes mindre strengt. Hvordan kravet om kostnadsorientering skal praktiseres har voldt atskillig hodebry på telesektoren, og gitt grunnlag for flere rettstvister. Forskjeller i produksjonsstruktur/etableringsterskler kan tilsi en annen regulering i postsektoren.

12.3 Strukturelle virkemidler

I en liberaliseringsprosess bør det etableres en markedsstruktur som gjør at konkurransen på permanent grunnlag kan fungere effektivt. Innføring av et strukturelt skille vil være et sentralt vurderingstema i tilfeller der den tidligere monopolisten kontrollerer ”essensiell infrastruktur”, som konkurrerende virksomheter må benytte dersom de skal kunne konkurrere effektivt med den tidligere monopolisten i sluttbrukermarkedet. Forholdene vil ofte ligge til rette for at det kan benyttes strukturelle virkemidler i en liberaliseringsfase,

fordi den tidligere monopolisten er statlig eid. Strukturelle endringer kan dermed gjennomføres med kompetanse i eierposisjonen.

Det finnes ulike måter å gjennomføre strukturelle endringer på. En drastisk endring er en fullstendig strukturell separasjon, som innebærer at ulike deler av en virksomhet skilles ut som egne juridiske enheter og at det gjennomføres begrensninger i krysseierskap. En mindre drastisk endring er at virksomheten skilles juridisk uten at det pålegges begrensninger i eierskap. Et krav om juridisk skille uten eierskapsmessige begrensninger vil kunne være begrenset i forhold til å gi økte incentiver til å konkurrere. Et slikt skille vil imidlertid kunne gjøre disposisjonene til de ulike delene av den totale virksomheten mer gjennomiktig og dermed gjøre det lettere å anvende konkurransereglene og sektorregelverk som skal fremme konkurranse. Et krav om regnskapsmessig skille kan i noen grad ivareta de samme funksjonene som et juridisk skille.

Arbeidsgruppen mener at det i det videre liberaliseringsarbeidet må utredes hvorvidt strukturelle tilpasninger er hensiktsmessige og legitime overfor Posten for å fremme konkurranse.

Utgitt av Samferdselsdepartementet

Publikasjonen er også tilgjengelig på Internett:
www.odin.dep.no/sd

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Kopi- og distribusjonsservice
Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks 22 24 27 86

Husk å oppgi publikasjonsnummer N-0536

Forsidefoto: Markus Henttonen / Gorilla / Samfoto

Print: Kopi- og distribusjonsservice - 04/04 - 200

