

SNF-rapport nr. 3/09

Effekter ved en liberalisering av det norske postmarkedet

Av

Christian Andersen

Rune Mjørnlund

SNF-prosjekt 4540 "Konsekvenser ved en liberalisering av postmarkedet"

Prosjektet er finansiert av Samferdselsdepartementet

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

BERGEN, MARS 2009

ISBN

Trykt versjon

ISBN

Elektronisk versjon

ISSN

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Arbeidet er gjennomført i perioden desember 2008 – februar 2009.

Vi har i arbeidet hatt løpende kontakt med en referansegruppe i Samferdselsdepartementet, og har fått nyttig informasjon fra Posten Norge AS.

Internt i SNF har arbeidet vært støttet av en referansegruppe bestående av Kåre P. Hagen, Kenneth Fjell og Egil Kjerstad, som alle har bidratt med viktige innspill og perspektiver.

Ansvar for analysen og konklusjonene hviler imidlertid helt på forfatterne.

Bergen, 2. mars 2009

Innhold

Forord	iii
Sammendrag	vii
Innledning	vii
Konkurransesituasjonen i det norske og nordiske markedet	vii
Samfunnsøkonomisk effektivitet og fordeling som følge av liberaliseringen	vii
Økonomiske konsekvenser for Posten Norge AS	viii
Konsekvenser for størrelsen på statlig kjøp	ix
Konsekvenser for de ansatte i Posten	ix
Konsekvenser for kundene (næringsliv og forbrukere)	x
Postens evne til å opprettholde tjenestetilbudet på dagens nivå i hele landet	x
Distriktmessige konsekvenser	x
Konsekvenser for andre postoperatører	xi
Regulatoriske utfordringer og virkemidler for virksom konkurranse	xi
1 Innledning og problemformulering	1
2 Rammevilkår i postmarkedet	2
2.1 Konsesjonsgrunnlaget for Posten Norge AS	2
2.2 Aktiviteter i verdikjeden	3
2.3 Utvikling i ulike markedssegmenter	5
2.4 Kundestruktur i ulike markedssegment	11
3 Samfunnsøkonomiske effekter av liberalisering	13
3.1 Allokeringseffektivitet	13
3.2 Effektivitet i produksjon og stordriftsfordeler	13
3.3 Dynamisk effektivitet og informasjonsmonopol	14
4 Erfaringer fra utlandet	15
4.1 Storbritannia	15
4.2 Sverige	18
4.3 Tyskland	20
4.4 Oppsummering av erfaringer fra utlandet	22
5 Økonomiske konsekvenser for Posten Norge AS	23
6 Finansiering av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester	24
6.1 Innledning	24

6.2	Oversikt over ulike finansieringsordninger	24
6.2.1	Enerettsområde:.....	24
6.2.2	Kompensasjonsfond	24
6.2.3	Statlig finansiering	25
6.2.4	Pay-or-play	25
6.2.5	Påslag på aksessbetaling.....	26
6.2.6	Anbud/auksjoner	26
6.2.7	Oppsummering av gjennomgang av finansieringsformer	27
6.3	Konsekvenser av en liberalisering for utforming av statlig kjøp.....	28
6.3.1	Grunnlag for beregning av merkostnader ved pålagte krav	28
6.3.2	Vil merkostnader ved pålagte krav endre seg som følge av liberaliseringen.....	29
6.3.3	Utforming av statlig kjøp etter en liberalisering	30
7	Konsekvenser for ulike aktører i postmarkedet.....	32
7.1	Konsekvenser for de ansatte i Posten Norge	32
7.2	Konsekvenser for kundene	34
7.3	Konsekvenser for andre postoperatører	36
8	Regulatoriske utfordringer og virkemidler for virksam konkurranse	37
8.1	Mulighet for etablering av konkurranse	37
8.2	Problemstillinger knyttet til prising.....	37
8.3	Behov for regulering av tilgangsprising	39
8.4	Nasjonal enhetsporto	41
8.5	Andre krav til prisstruktur og rabatter	42
8.6	Andre problemstillinger knyttet til nettverkstilgang	42
8.7	Andre momenter for effektiv konkurranse	42
9	Litteratur.....	43

Sammendrag

Innledning

Formålet med denne rapporten er å belyse konsekvensene ved en liberalisering av markedet for posttjenester, der Postens enerett på brev under 50 gram oppheves. Det er lagt som en premis for utredningen at en ytterligere liberalisering ikke i seg selv skal føre til endringer i nivået på det landsdekkende tjenestetilbudet. Det er derfor lagt vekt på å skissere et rammeverk som er robust i forhold til uønskede konsekvenser av en liberalisering.

Den tematiske inndelingen i sammendraget er basert på de problemstillinger som er reist i Samferdselsdepartementets beskrivelse av utredningsoppdraget. Det svarer i hovedsak til avsnittsinndelingen i hovedteksten.

Konkurransesituasjonen i det norske og nordiske markedet

Postmarkedet kan grovt deles inn i markedet for uregistrerte og registrerte sendinger. Innen det norske markedet for uregistrerte sendinger, som blant annet består av brev og uadresserte sendinger er Posten Norge den klart største aktøren. Avisene og deres distribusjonsselskaper har imidlertid store markedsandeler innen segmentene for uadressert reklame og utsending av aviser og blader. Det har altså ikke kommet noen internasjonale aktører inn i dette markedet ennå. For registrerte sendinger, som består av blant annet pakker og rekommanderte sendinger, har Posten imidlertid fått konkurranse fra flere internasjonale selskaper. Eksempler på slike selskaper er UPS, Tollpost og Schenker. Siden disse selskapene allerede har et utbygd ekspedisjonsnettverk, kan det tenkes at de vil utvikle dette slik at man også legger til rette for brevdistribusjon ved en ytterligere liberalisering.

Det nordiske postmarkedet domineres i stor grad av de nasjonale postselskapene. Med en størrelse på ca 50 milliarder NOK utgjør dette et vesentlig marked. Den 2. februar 2009 ble en fusjonsavtale mellom Posten Sverige og Posten Danmark underskrevet. Det nye selskapet vil etter fusjonen ha en markedsandel på ca 50 % av det totale nordiske postmarkedet, og vil således bli en betydelig aktør i Norden.

I de senere år har Norden i stadig større grad blir sett på som ett marked, ved at det har vært en utvikling i retning av nordisk konsolidering innen blant annet bank og finans, forsikring og telekommunikasjon. Dette gjør at man får en økning av kunder som etterspør postoperatører som kan tilby nordiske løsninger. En konsekvens av dette vil være at postselskapene får et insitament til å etablere seg i andre nordiske land. Posten Norge er for eksempel inne i både det svenske og danske postmarkedet med Bring Citymail. Dette selskapet har rettet seg inn mot markedet for ferdigsorterte sendinger, og har blant annet oppnådd en markedsandel på 9,1 % i Sverige. En liberalisering av det norske postmarkedet kan ut fra dette føre til at det vil komme til flere postselskaper i Norge som vil tilby nordiske løsninger.

Samfunnsøkonomisk effektivitet og fordeling som følge av liberaliseringen

I den grad en liberalisering av det norske postmarkedet fører med seg økt konkurranse, kan man vente seg at prisene i større grad vil reflektere de underliggende kostnadene ved å tilby de forskjellige posttjenestene. For de segmentene hvor prisene er høyere eller lavere enn

kostnadene vil man derfor vente at man får en mer effektiv tilpasning dersom det åpnes for konkurranse. Videre kan en liberalisering føre til at incentivet til å minimere kostnadene økes for den enkelte operatør, slik at en på den måten er bedre rustet til å sikre sin posisjon i markedet. I tillegg kan en økt konkurranse også medføre at man får flere produkter på markedet, og at det blir en økning i kvalitet på de eksisterende produktene. En annen effekt ved å liberalisere postmarkedet kan være at informasjonsmonopolet for blant annet kostnader ved å tilby visse tjenester oppheves, og at man på den måten lettere kan avsløre ineffektivitet.

Økonomiske konsekvenser for Posten Norge AS

Det er flere langsiktige utviklingstrekk som kan føre til reduksjon i inntjeningen for postoperatører i årene fremover. Dette gjelder først og fremst en nedgang i volum innen brevpost. Det kan også forventes en nedgang i volum av reklame. Begge disse markedssegmentene påvirkes av konjunktursituasjonen, men økt bruk av elektronisk kommunikasjon og økt reservasjonsgrad i forhold til reklame vil gi en langsiktig nedgang i volum.

En liberalisering av postmarkedet vil påvirke Posten Norges overskudd fra dagens enerettsområde. Påvirkningen vil komme langs tre dimensjoner

- Det kan forventes at nye aktører vil etablere seg innen brevmarkedet og overta deler av dagens marked. Nyetableringer vil i første omgang rette seg mot markedet for masseutsendelser fra store kunder, og spesielt mot sendinger som skal distribueres i sentrale strøk
- Økt konkurranse innen markedet for massesendinger kan på sikt føre til en reduksjon i prisnivået innen dette markedssegment
- Det at nye aktører kommer inn i brevmarkedet kan føre til økt konkurranse også innen deler av markedet som i dag er åpent for konkurranse, men hvor det ikke har vært lønnsomt å etablere seg. Dette kan for eksempel gjelde adressert brevpost over 50 gram.

Det kan være langsiktige trekk i utviklingen i brevmarkedet som øker potensialet for konkurranse. Dette gjelder for eksempel en utvikling i retning av et klarere skille mellom post som skal leveres ekspress eller over natten på den ene siden, og post som må leveres til avtalt tid, men hvor leveringshastigheten er mindre viktig.

Ved et bortfall av deler av overskuddet fra de tidligere enerettsområdet vil to forhold bli viktige for Posten Norge

- Finansieringen av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester kan ikke være knyttet opp mot et enerettsoverskudd
- Det vil bli økt fokus på lønnsomhet i alle deler av aktiviteten innen Posten Norge AS

Det har gjennom en lengre årrekke vært fokus på kostnadsstrukturen innen Posten Norge, og det er fortsatt fokus på dette området. Reduksjonen i overskudd på grunn av økt konkurranse i brevmarkedet vil forventelig komme gradvis, men det er vanskelig å forutse hvor raskt utviklingen vil gå.

Konsekvenser for størrelsen på statlig kjøp

Statlig kjøp er i dagens ordning definert som differansen mellom merkostnadene ved å opprettholde bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester og overskuddet Posten Norge AS har fra enerettsområdet.

Denne rapporten konkluderer med at merkostnadene ved de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene ikke vil bli påvirket i noen vesentlig grad av en liberalisering av postmarkedet. Dette skyldes primært to forhold.

- Kostnadene ved de tjenester som leveres under statlig kjøp er i liten grad følsom overfor utviklingen i volum
- Liberaliseringen vil primært påvirke aktiviteten i de mest sentrale strøk, og vil i mindre grad påvirke de volum som distribueres av Posten Norge i mindre sentrale områder

Bortfall av enerettsområdet aktualiserer spørsmålet om statlig kjøp fortsatt skal defineres i forhold til dette markedssegmentet. Det er i avsnittet om økonomiske konsekvenser for Posten Norge konkludert, at tap av markedsandeler og press på prisnivået i markedet for brev over tid vil redusere det overskudd Posten Norge tradisjonelt har hatt fra dette markedssegmentet.

Utformningen av ordningen for statlig kjøp må være slik at den sikrer

- Stabile og forutsigbare rammevilkår for Posten Norge
- Mulighet for å konkurrere på like vilkår innen de konkurranseutsatte områdene
- At kjøpsordningen bidrar til insitamenter til effektiv drift innen alle deler av aktiviteten i Posten Norge

Vi anbefaler at statlig kjøp fastsettes som merkostnadene ved å opprettholde pålagte krav. Merkostnadene defineres som tidligere. Det kan være hensiktsmessig å ta beregningen av merkostnader opp til vurdering når en ny markedsstruktur har etablert seg.

Konsekvenser for de ansatte i Posten

I den senere tid har det vært en jevn nedgang i antall ansatte i Posten som følge av omlegging til post i butikk, en effektivisering av terminalstrukturen og innføring av mer effektive administrative prosesser. Ytterligere bemanningskutt er ventet fremover som et ledd i Spinnakerprogrammet som nå er iverksatt. Disse bemanningskuttene skjer uavhengig av liberalisering, og er blant annet en konsekvens av konkurransen fra andre medier, som har ført til en nedgang i postvolumet. En liberalisering av postmarkedet vil, etter vår mening, ikke forsterke den tendensen som en allerede ser i Posten. Bemanningskuttene og effektiviseringen som allerede er gjennomført, og selskapets fokus på ytterligere kostnadsrasjonaliseringer i lys av den generelle markedsutviklingen, gjør at Posten Norge AS står godt rustet til å møte en eventuell konkurranse.

Konsekvenser for kundene (næringsliv og forbrukere)

En økt konkurranse som følge av liberalisering kan medføre at postoperatørene vil redusere sine priser i de markedene hvor det er konkurranse. I første omgang virker det mest sannsynlig at man får konkurranse i markedet for massesendinger, slik man har sett i Sverige, og at de store bedriftene derfor vil være de som tjener på en liberalisering. Dette kan imidlertid også gi en indirekte effekt ved at bedriftene som står for massesendingene får besparelser som kan velte over til kundene.

En liberalisering kan også medføre at dagens ordning med enhetsporto blir utfordret. En opprettholdelse av enhetsporto under liberalisering vil gjøre at risikoen for fløteskumming fra ineffektive aktører i lavkostsegmentene vil bli store. Ved å avvikle enhetsportoen for massesendinger, vil man redusere mulighetene for en slik inntreden. En oppheving av kravet om enhetsporto for massesendinger kan gi et større press i retning av mer kostnadsbaserte priser, noe som kan medføre høyere kostnader for sendinger til kunder i høykostområder. En løsning hvor man fjerner kravet om enhetsporto for massesendinger, samtidig som en opprettholder kravet om enhetsporto for enkeltendinger kan således bidra til at man reduserer mulighetene for fløteskumming, samtidig som privatpersoner fortsatt vil stå overfor en uniform pris for brevendinger uavhengig av hvor i landet avsender eller mottaker befinner seg.

Postens evne til å opprettholde tjenestetilbudet på dagens nivå i hele landet

En liberalisering av postmarkedet kan svekke Posten Norges evne til selv å finansiere ulønnsomme tjenester. Dette kommer som en konsekvens av at nye aktører sannsynligvis vil etablere seg der hvor Posten Norge tidligere har hatt et overskudd, slik at grunnlaget for krysssubsidierting av de ulønnsomme tjenestene forsvinner. Dette vil imidlertid ikke være et problem så lenge Posten Norge får dekket sine utgifter ved å opprettholde det landsdekkende postnettet. Finansieringen kan for eksempel sikres ved at man benytter seg av dagens ordning med statlig kjøp.

Overgangen fra postkontor til post i butikk som man har hatt de siste årene, medfører at kostnadene ved å ha minst ett ekspedisjonssted i hver av landets kommuner, slik Posten er pålagt gjennom konsesjonen, har blitt redusert. Det er planlagt en ytterligere overgang til post i butikk fremover, noe som vil føre til en videre reduksjon av kostnadene knyttet til et landsdekkende ekspedisjonsnett. Det økte fokuset på lønnsomhet i Posten Norge har altså bidratt til at man har funnet løsninger for å tilby landsdekkende tjenester på en kostnadseffektiv måte.

Vi mener at en liberalisering av brevmarkedet i Norge i seg selv ikke vil svekke Posten Norges evne til å opprettholde tjenestetilbudet på dagens nivå i hele landet, så fremt en finansiering av de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene finner sted.

Distriktmessige konsekvenser

Økt konkurranse og behov for kostnadsreduksjoner kan føre til at man får en nedleggelse av bedriftsøkonomisk ulønnsomme postkontor i distriktene. Vi viser imidlertid i denne rapporten at man i de siste årene har omgjort en stor del av postkontorene til post i butikk, og at man har planer om å fortsette denne utviklingen fremover. Post i butikk tilbyr kundene større

fleksibilitet i form av lengre åpningstider, og kundetilfredsheten for post i butikk er nå på høyde med kundetilfredsheten for postkontor. Denne utviklingen har skjedd som en følge av en stadig effektivisering av Posten Norge og som en følge av et endret bruksmønster hos kundene, ved at bruken av tradisjonelle banktjenester har vært fallende.

I avsnittet om konsekvenser for kundene viser vi til at en liberalisering kan føre til at prisene i større grad blir kostnadsbasert, dersom kravet om en geografisk enhetsporto samtidig blir fjernet. Dette vil da bety at prisene på brevsendinger til og fra distriktene kan ventes å øke. Den forventede løsningen er imidlertid her at man opprettholder kravet om enhetsporto for enkeltsendinger, samtidig som kravet om enhetsporto på massesendinger blir opphevet.

Vi forventer ikke at en liberalisering vil føre til negative distriktsmessige konsekvenser. Dette begrunnes i den overgangen man har hatt til post i butikk de senere år, som har ført til at kostnadene ved å opprettholde et landsdekkende ekspedisjonsnett. Ved at man trolig vil velge å opprettholde en enhetsporto på enkeltsendinger etter en liberalisering, sikrer man at privatpersoner i distriktene ikke må betale mer enn privatpersoner i mer sentrale strøk for å benytte seg av posttjenestene. Dersom Posten Norge er fortsatt sikret en finansiering av de driftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene etter liberalisering, vil også evnen til å opprettholde det landsdekkende tjenestetilbudet opprettholdes.

Konsekvenser for andre postoperatører

En liberalisering av postmarkedet vil åpne opp et lønnsomt markedssegment for eksisterende og eventuelle nyetablerte aktører i postmarkedet. Dette vil øke de muligheter andre aktører har for lønnsom aktivitet i postmarkedet. I det omfang det er samdriftsfordeler i forhold til annen aktivitet vil det bli mulighet for å øke aktiviteten innen områder hvor det i prinsippet har vært åpent for konkurranse, men hvor etablering ikke har vært lønnsomt.

Det er trekk i utviklingen av postmarkedet som vil øke mulighetene for andre operatører

- En splitting av brevmarkedet i ekspresprodukter og produkter med garantert leveringstid (ikke nødvendigvis over natten) gir økt fokus på markedssegmenter hvor det er etablerte aktører i utgangspunktet (ekspres), og hvor det vil være lettere for nye aktører å etablere seg
- En koordinert liberalisering i det europeiske markedet vil føre til økt oppbygning av erfaring blant store og mindre aktører og økt produktutvikling

Mulighetene for andre postoperatører vil være avhengig av ulike regulatoriske virkemidler, spesielt i forhold til tilgang til Postens distribusjonsnettverk og tilgang til eksisterende infrastruktur (postkasser, adressesystemer) i sentrale strøk.

Regulatoriske utfordringer og virkemidler for virksom konkurranse

Rapporten drøfter en rekke problemstillinger knyttet til et regulatorisk rammeverk, som er tilpasset et liberalisert postmarked.

Posten Norge vil være en dominerende aktør innen postmarkedet, men det er ikke alvorlige etableringshindringer innen de markedssegmenter som vil være mest aktuelle for konkurranse. Det er derfor ikke behov for spesielle tiltak for å gi insitamenter til etablering, utover det som følger av vanlige markedsvilkår.

Det er viktig at prisene i ulike markedssegmenter gir korrekte insitamenter til etablering, slik at konkurransen bidrar til reduserte kostnader og bedre kvalitet og produkttilbud. EU direktivene stiller krav til at prisene i markedet sikrer tilgang for brukerne, at de er tilpasset kostnadene og at betingelsene er gjennomsiktige og ikke-diskriminerende.

Ordningen med statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester løsriver spørsmålet om finansiering av pålagte krav fra prising av tjenester levert fra Posten Norge til egne kunder eller tilgangsprising for andre postoperatører. Dette gjør det lettere å etablere priser basert på forhandlinger mellom de ulike aktørene.

Et viktig virkemiddel for konkurranse vil være bestemmelser om transparente og ikke diskriminerende vilkår for tilgang til postnettverket. Her er det grunnlag for bruk av den generelle konkurranselovgevingen. I det omfang man kan sikre transparente og ikke diskriminerende priser vil det ikke være behov for direkte regulering fra myndighetenes side av prisstrukturen for tilgang til postens nettverk.

En nasjonal enhetsporto kan opprettholdes for enkeltsendinger etter nærmere definisjon.

Regulering av tilgangsprising og konkurransen mellom ulike operatører bør bli basert på ex-post kontroll med utgangspunkt i det generelle konkurranseregelverket. Det må foretas en grensedraining mellom ansvar som tilligger konkurransemyndighetene og ansvar som skal knyttes til Post- og Teletilsynet.

Det er viktig at det i tiden frem mot en liberalisering bygges opp kompetanse på problemstillinger som kan forventes å oppstå. Her er det grunnlag for å basere seg på erfaringer fra land, som tidligere har gjennomført liberalisering av postmarkedet.

Det må sikres ordninger for tilgang for andre postoperatører til den fysiske del av distribusjonsnett, slik som postkasser og postbokser. Det samme gjelder systemet for adresser og oppdateringer av disse og postnummersystemet.

1 Innledning og problemformulering

Hovedformålet med prosjektet er å belyse konsekvensene ved en liberalisering av markedet for posttjenester, der Postens enerett på brev under 50 gram oppheves. Det er lagt som en premiss for utredningen at en ytterligere liberalisering ikke i seg selv skal føre til endringer i nivået på det landsdekkende tjenestetilbudet. Det skal derfor legges vekt på tiltak som kan motvirke eventuelle uønskede konsekvenser av en liberalisering.

Det er presisert i Samferdselsdepartementets utlysning, at utredningen på et så bredt grunnlag som mulig skal gjøre rede for økonomiske konsekvenser for Posten som selskap og konsekvensene for tjenestetilbudet i hele landet, både for bedriftskunder og vanlige forbrukere. Konsekvensene for samfunnsøkonomisk effektivitet og fordeling som følge av liberaliseringen, regulatoriske utfordringer og konsekvenser for statlig kjøp skal også belyses.

I tillegg er følgende tema presisert i utlysningen:

- Konkurransesituasjonen i det norske og nordiske markedet
- Samfunnsøkonomisk effektivitet og fordeling som følge av liberaliseringen
- Økonomiske konsekvenser for Posten Norge AS
- Postens evne til å opprettholde tjenestetilbudet på dagens nivå i hele landet
- Konsekvenser for de ansatte i Posten
- Konsekvenser for kundene (næringsliv og forbrukere)
- Distriktsmessige konsekvenser
- Konsekvenser for andre postoperatører
- Regulatoriske utfordringer og virkemidler for virksom konkurranse
- Konsekvenser for størrelsen på statlig kjøp

Det er i denne rapporten lagt til grunn at konsesjonsforpliktelsene for Posten Norge AS skal opprettholdes. Hvilke konsekvenser som følger av en liberalisering vil være avhengig av utformingen av regelverket og hvilke muligheter Posten Norge AS gis for å tilpasse seg konkurranse. Det er ikke i oppdraget gitt føringer med hensyn til dette. Det vil derfor bli lagt til grunn et forslag til regelverk, men det vil ikke være mulig å utarbeide alle detaljer i dette.

I diskusjonen av regelverk vil det bli lagt til grunn at regelverket skal bidra til å maksimere samfunnsøkonomisk lønnsomhet innen de forutsetninger som er stipulert av SD. De regler som legges til grunn må videre være robust i forhold til størrelser som det er knyttet stor usikkerhet til. Dette kan for eksempel være utviklingen i ulike markedssegmenter eller teknisk utvikling som er relevant for utviklingen av nye tjenester eller konkurransesituasjonen i markedet.

2 Rammevilkår i postmarkedet

Formålet med dette avsnitt er å gi en kort oversikt over karakteristiske trekk ved postmarkedet, som er relevant i forhold til grunnlaget for konkurranse og i forhold til forventede utviklingstrekk. Det vil bli lagt vekt både på forholdene i det norske markedet og momenter som kan hentes fra den generelle litteraturen.

2.1 Konesjonsgrunnlaget for Posten Norge AS

Konesjonen til Posten Norge AS (Posten) er hjemlet i Postloven § 5. Den gjeldende konesjon for Posten dekker perioden 1.1. 2007- 31.12. 2010. Konesjonens formål er å sikre et landsdekkende tilbud om formidling av leveringspliktige tjenester til rimelig pris og god kvalitet. Posten skal sikre alle brukere et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet.

Kravene til det landsdekkende postnettet kan presiseres i følgende punkter

- Det skal være minst ett fast ekspedisjonssted i hver kommune. Disse skal være åpne alle hverdager med en åpningstid som er tilpasset lokale behov
- Det skal sikres god tilgjengelighet gjennom et tilstrekkelig antall innsamlingspostkasser
- Posten skal utlevere leveringspliktige uregistrerte sendinger til alle mottakeres postadresse (bosted/fysiske adresse)
- Innsamlingspostkasser skal tømmes daglig mandag til og med fredag og lørdag eller søndag
- Prioritert brevpost og hentemeldinger skal utleveres alle hverdager. Unntak kan gjøres ved ekstraordinære omstendigheter eller ved særlige geografiske forhold, men utlevering skal som hovedregel finne sted minst tre dag er per uke

De leveringspliktige tjenestene omfatter

- Prioritert brevpost inntil 2 kg
- Uprioritert brevpost inntil 2 kg
- Lettgods inntil 20 kg
- Tjenestene nevnt over skal leveres innenlands og til og fra utlandet
- Formidling av aviser og blad inntil 2 kg
- Ettersending ved midlertidig og varig adresseendring, retur til avsender og midlertidig oppbevaring av sendinger
- Verdibrev inntil 2 kg, postoppkrav for sendinger inntil 20 kg og rekommandert sending inntil 2 kg
- Minst 85% av innenlandsk prioritert brevpost skal være fremme innen dagen etter innlevering (D+1), mens minst 97% skal være fremme innen D+3. For uprioritert post gjelder tilsvarende for D+4 og D+6

Det er i egen lov bestemt at Posten skal tilby grunnleggende banktjenester gjennom hele selskapets ekspedisjonsnett.

De leveringspliktige tjenestene skal tilbys til kostnadsbaserte priser og på objektive, oversiktlige og ikke-diskriminerende vilkår. Det samme gjelder for eventuelle rabatter.

Tjenester som kommer inn under enerettsområdet skal ha geografisk enhetsporto. Portotakster for prioriterte brev innenlands skal godkjennes av Samferdselsdepartementet. For leveringspliktige tjenester utenfor enerettsområdet skal kravet om kostnadsbaserte priser ivarets gjennom en maksimalprisordning med utgangspunkt i prisnivået ved konsesjonens ikrafttredelse. Prisene skal vektet med tjenestens omsetningsandel for forutgående år. Den nominelle prisendringen skal totalt sett ikke overstige endringene i lønnsindeksen for samferdselssektoren samme år. Maksimalprisen kan dog beregnes kumulativt for hele konsesjonsperioden.

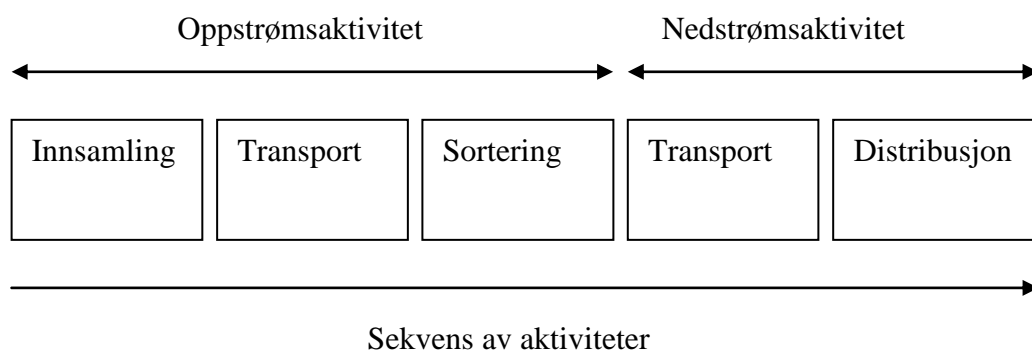
Bestemmelser om enerett er gitt i Postloven § 6. Her fremgår det at Posten Norge AS skal ha enerett til å formidle lukket adressert innenriks brevpost innenfor visse vekt- og prisegrener. Eneretten gjelder også tilsvarende formidling av sendinger fra utlandet. Eneretten omfatter ikke formidling av bøker, kataloger, aviser og blad, selv om disse sendes i lukket og adressert form.

Fra og med 1. Januar 2006 omfatter eneretten brevpost med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og en halv ganger grunntaksten for et innenriks prioritert brev innenfor første vektklasse (20 gram).

Eneretten kan gis til andre postoperatører som har oppnådd konsesjon etter Postlovens § 4.

2.2 Aktiviteter i verdikjeden

Den samlede verdikjeden i postsektoren kan deles inn på ulike måter. Vi bruker her en sekvens med fem aktiviteter.



Figur 1: Ulike aktiviteter fra avsender til mottaker

Første ledd i kjeden er innsamling av post. Etter dette følger transport til sorteringsanlegg. Sortering er i dag karakterisert av høy grad av automatisering. Etter sortering følger transport av sortert post til de ulike distribusjonssentraler. Siste etappe er distribusjon til mottaker.

Denne skjematiske fremstillingen dekker over en betydelig variasjon avhengig av hvilke kunde- og markedssegmenter det er tale om. Når det gjelder brev fra husholdninger og små bedrifter, kan innsamling foregå gjennom innsamlingspostkasser eller ved levering på

postkontor. For større bedrifter som har store kvanta av brev vil innlevering som hovedregel skje på sorteringsterminal eller ved avhenting fra postoperatørens side. Posten Norge AS disponerte i 2007 25 598 innleveringskasser. Det er i tillegg mulighet for innlevering på ekspedisjonssteder (postkontorer eller post i butikk) eller ved landpostbud. Inklusiv innleveringskasser gir dette 28 850 innleveringspunkter.

Transport til sortering vil skje til nærmeste sorteringssentral. Posten Norge driver i dag 12 sorteringsterminaler. En stadig høyere grad av automatisering har ført til en konsentrasjon av sorteringsvirksomheten på færre anlegg. Sortering omfatter dels en grovsortering i forhold til postnummer som angir hvilken distribusjonssentral som er aktuell. Sortering gjelder imidlertid også en fordeling av post på ulike ruter og en ordning av posten i sekvens innen hver rute. Tradisjonelt har den siste sorteringen foregått i distribusjonssentralen, men i nyere sorteringssentraler er det mulig å kombinere grovsortering og sekvensering i en prosess.

I distribusjon skjelnes det mellom rutetid, aksesstid og puttetid (Cohen & Chu, 1999). Her er rutetid den tid det tar for budet å beveges seg gjennom ruten uten stopp, mens aksesstid er tid brukt på å gå til hver enkelt adressat som skal ha post, og puttetid er tid brukt til håndtering av posten. Hvis en stor del av husstander eller bedrifter mottar noe post daglig, vil ikke aksesstiden bli sterkt påvirket av endringer i volum. Puttetiden anses heller ikke for å være sterkt avhengig av volum. Under disse forutsetninger blir distribusjonskostnadene faste i forhold til volum. Dette ligger til grunn for en antagelse om stordriftsfordeler i distribusjon.

Kostnadene til de ulike aktivitetene varierer. Størstedelen av kostnadene knytter seg til distribusjon. Anslagene på andelen av samlede kostnader ligger ofte i intervallet 50-60%.

Beskrivelsen over svarer til aktiviteten i de tradisjonelle nasjonale postoperatører, som har dekket alle ledd i verdikjeden og har betjent alle geografiske områder. Den gradvise liberalisering av postmarkedet har ikke ført til etablering av nye aktører som dekker hele dette spektret.

Det er en betydelig grad av asymmetri i brevmarkedet mellom avsendere og mottakere. På avsendersiden er det en betydelig konsentrasjon på store enkeltaktører, mens mottakersiden er vesentlig mer desentralisert og følger i stor grad den geografiske befolkningsskonsentrasjonen. Det vil imidlertid også være en viss grad av konsentrasjon på mottakersiden representert ved for eksempel bedrifter eller offentlig sektor som mottaker av post.

De to dominerende segmentene i brevmarkedet er sendinger bedrift-bedrift og bedrift-husholdning. Sendinger fra husholdninger er en liten del av det samlede markedet. En nærmere beskrivelse av det norske markedet er gitt i Vedlegg 1.

De største avsendere av brev har selv til rådighet en betydelig grad av sorteringskapasitet. De sender samtidig store volum standardiserte brev som er velegnet for automatisert håndtering. Dette åpner for at disse kundene selv utfører en del av aktivitetene i verdikjeden. Samtidig reduserer konsentrasjonen av sendingene omfanget av innsamlingsarbeid. Når kundene selv utfører en del av aktivitetene i verdikjeden kan man se det som en direkte tilgang til nedstrømsaktiviteten i postnettverket.

For nye aktører i brevmarkedet vil det være aktuelt å konsentrere oppmerksomheten om de største kundene. Markedet for storkunder vil føre til lavere kostnader med

innsamlingsaktiviteten. Når det gjelder distribusjon vil det være mest aktuelt å betjene de største byene. Dette kan gjennomføres enten ved at avsender sorterer posten i forhold til mottakers bosted, og gir postoperatøren posten adressert til de ønskede geografiske områder. Resten vil kunne overføres til den nasjonale postoperatøren som har ansvaret for det landsdekkende nettet. En annen mulighet er at postoperatøren mottar alle brev og sorterer i forhold til det som man selv vil distribuere, og det som skal distribueres av den nasjonale operatøren. I det siste tilfellet vil det være tale om at konkurrerende operatører får tilgang til nedstrømsaktiviteten i det nasjonale postnettverket.

Det er også mulig for aktører å gå inn i oppstrømsaktiviteten alene. Dette kan for eksempel være ved innsamling av brev fra mindre aktører for felles innlevering til sortering. Dette kan gi mindre aktører mulighet for å få del i mengderabatter. For den nasjonale postoperatøren kan muligheten for worksharing være av mindre betydning, men for muligheten for å få inn nye aktører er disse aktiviteter viktige.

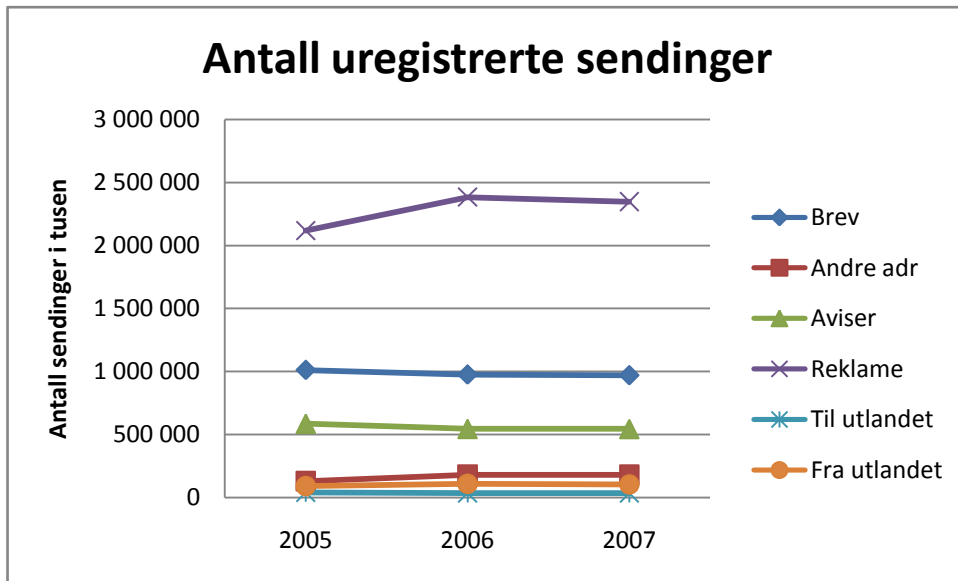
2.3 Utvikling i ulike markedssegmenter

Det finnes en rekke produktkategorier innen postmarkedet. De har ulike grad av relevans for liberalisering av enerettsområdet, og betydningen målt i antall sendinger og omsetning har utviklet seg forskjellig over tid. Dette avsnitt gir en kort oversikt over de viktigste kategoriene og utviklingen de seneste årene.

Uregistrerte sendinger er alle sendinger som ikke krever underskrift av mottaker ved utlevering. Dette inkluderer vanlige prioriterte og ikke prioriterte-brev og reklame. Registrerte sendinger er all form for sending som krever underskrift av mottaker. Dette gjelder pakker, verdibrev og lignende.

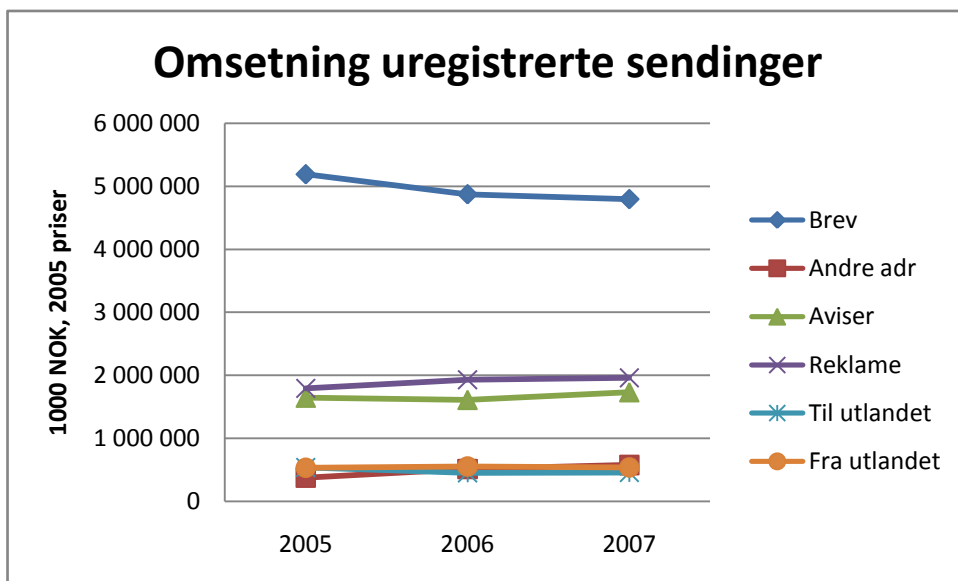
Utviklingen i postmarkedet vil være preget både av kortsiktige og langsiktige svingninger. Alt annet like er omfanget av post avhengig av konjunktursituasjonen. Høy aktivitet fører til økt antall sendinger. Samtidig er det langsiktige teknologiske trender som påvirker omfanget av post. Dette gjelder for eksempel substitusjon mellom papir og elektronisk kommunikasjon. Økt internasjonal handel over internett fører til en økning i internasjonal pakkepost. Når det gjelder reklame, vil en økning i reservasjonsgraden mot uadressert reklame i postkassen redusere mengden, samtidig som dette segmentet kan være følsomt for kortsiktige konjunkturer.

Figur 2 under viser utviklingen i antallet av ulike kategorier uregistrerte sendinger i Norge for årene 2005-2007. Tallene dekker alle aktører i markedet. Det fremgår at reklame utgjør en vesentlig del av sendingene, fulgt av brev og aviser. For reklame var det en relativt sterk økning fra 2005-2006, og et fall fra 2006-2007. For brev og aviser er det et svakt fall over hele perioden.



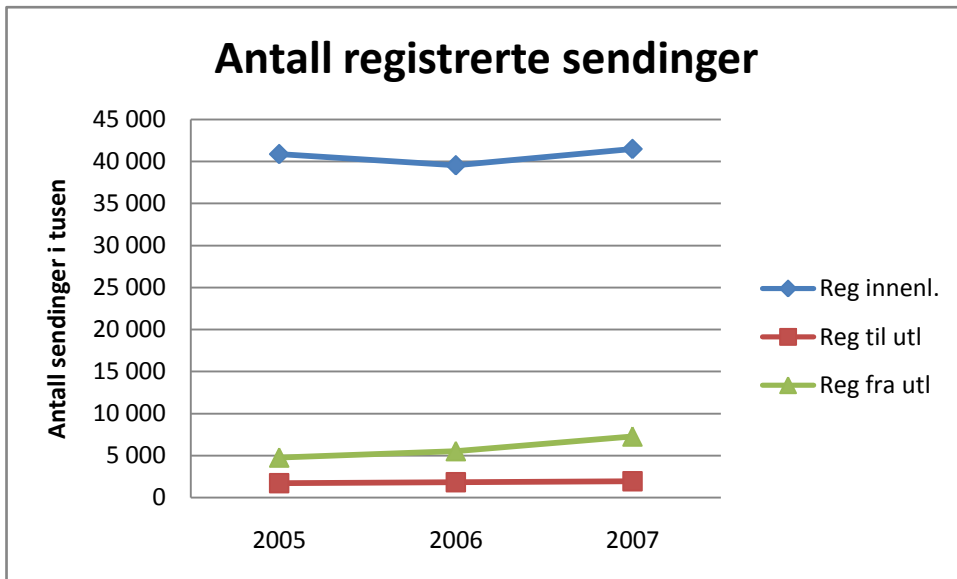
Figur 2: Antall uregistrerte sendinger i Norge 2005-2007. Kilde: Post- og teletilsynet.

Figur 3 viser omsetningen for de ulike kategorier uregistrerte sendinger. Det er brevpost som står for den største delen av omsetningen fulgt av reklame og aviser, som ligger på omtrent samme nivå. Fallet i omsetningen av brev er sterkere enn det er tilfelle for antall brev. Dette kan ha sammenheng med endring av fordeling på vektklasser.



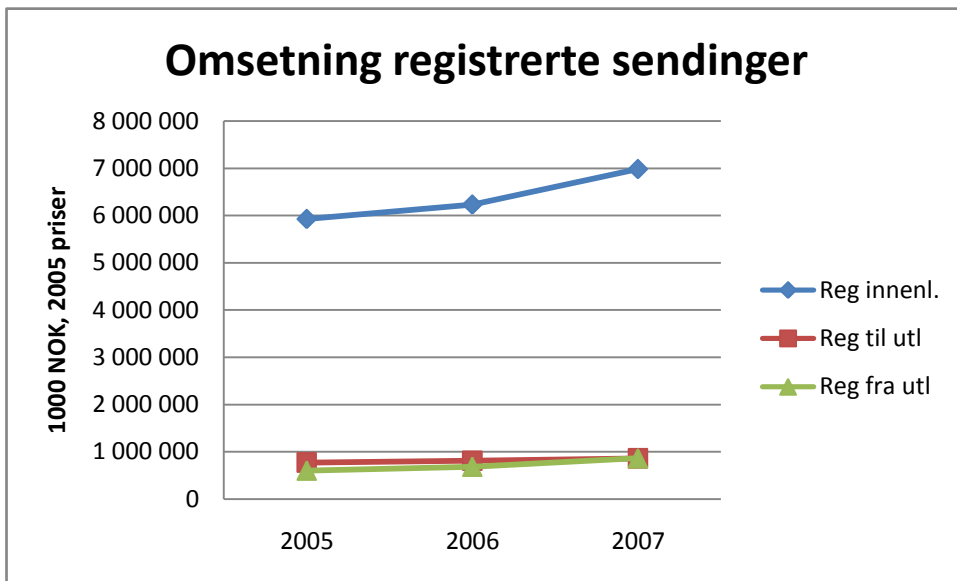
Figur 3: Omsetning uregistrerte sendinger 2005-2007. Kilde: Post og teletilsynet.

Figur 4 viser antall registrerte sendinger fordelt på henholdsvis innenlands og til og fra utlandet. Disse sendingene er for en stor del pakker. Det fremgår at det har vært svingninger for innenlandske sendinger, men en klar vekst i antallet sendinger fra utlandet. Det er imidlertid de innenlandske sendingene som dominerer.



Figur 4: Antall registrerte sendinger i Norge 2005-2007. Kilde: Post- og teletilsynet.

Det er også de innenlandske sendingene som dominerer når det gjelder omsetning. Omsetningen for innenlandske sendinger er større enn omsetningen fra brev som ble vist i Figur 3.



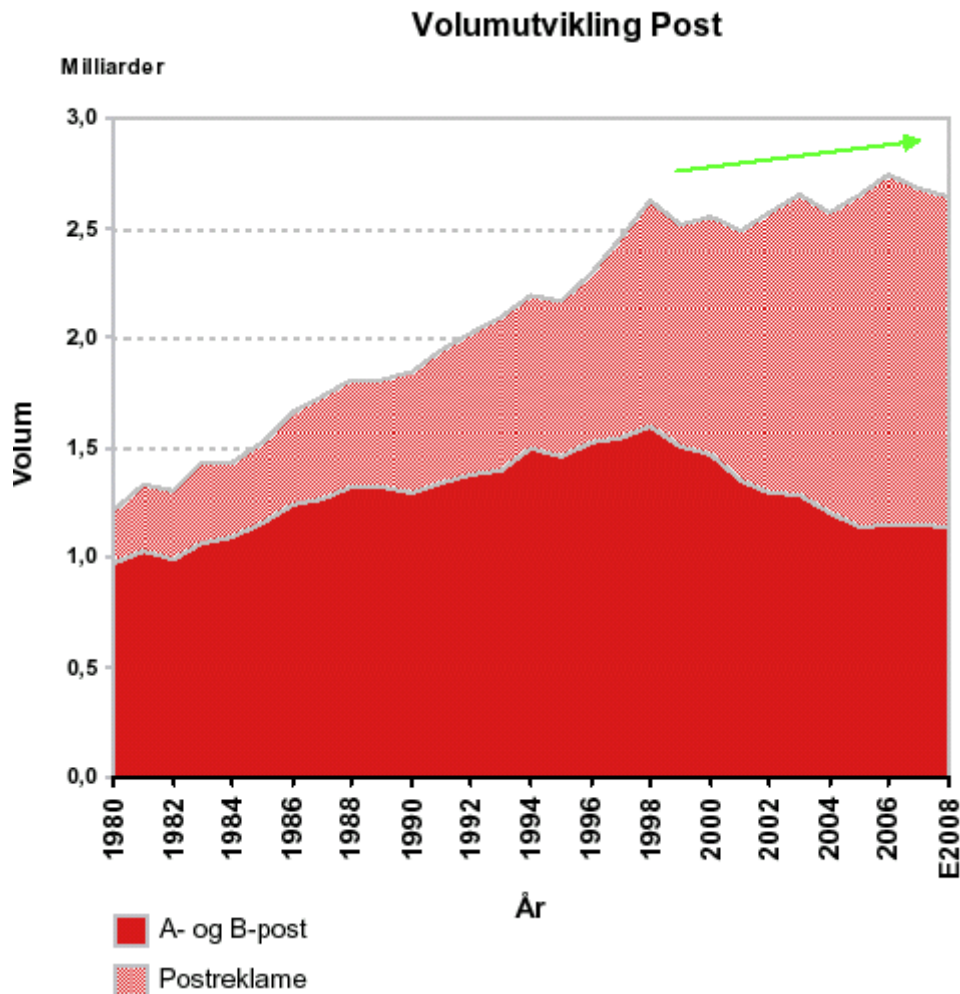
Figur 5: Omsetning registrerte sendinger 2005-2007. Kilde: Post- og teletilsynet.

Det er ulike aktører inne i de ulike markedssegmenter¹. Når det gjelder uregistrerte sendinger er Posten Norge AS helt dominerende i brevmarkedet både innenlands og til og fra utlandet. Markedet for aviser domineres i de store byene av avisenes egne distribusjonsselskaper. Posten Norges andel av dette markedssegment utgjør omkring 20 %. Når det gjelder reklame har Posten en andel av det samlede markedet på 55-60 % mens distribusjonsselskaper knyttet til avisene står for den resterende delen.

¹ Diskusjonen av markedsandeler baserer seg på statistikken Det norske postmarkedet 2007, Post og teletilsynet.

Posten Norge AS har en markedsandel for registrerte innenlandske sendinger på omkring 72 %. Schenker er nest største aktør med en andel på 12 %. Når det gjelder sendinger til og fra utlandet er andre aktører enn Posten sterkere representert. Dette gjelder spesielt sendinger til utlandet, hvor Postens andel er 35 % og hvor DHL har en andel på 31 % mens UPS og Tollpost har henholdsvis 14 og 13 %. Fra utlandet håndterer Posten 65 % av sendingene, mens Tollpost, UPS og DHL har henholdsvis 19, 9 og 5 %.

Bevegelsene i markedet som er beskrevet over dekker bare et kort tidsrom. Den langsiktige trend når det gjelder brevpost fremgår av Figur 6 under.



Figur 6: Volum i brevpost og reklame. Kilde: Posten Norge AS.

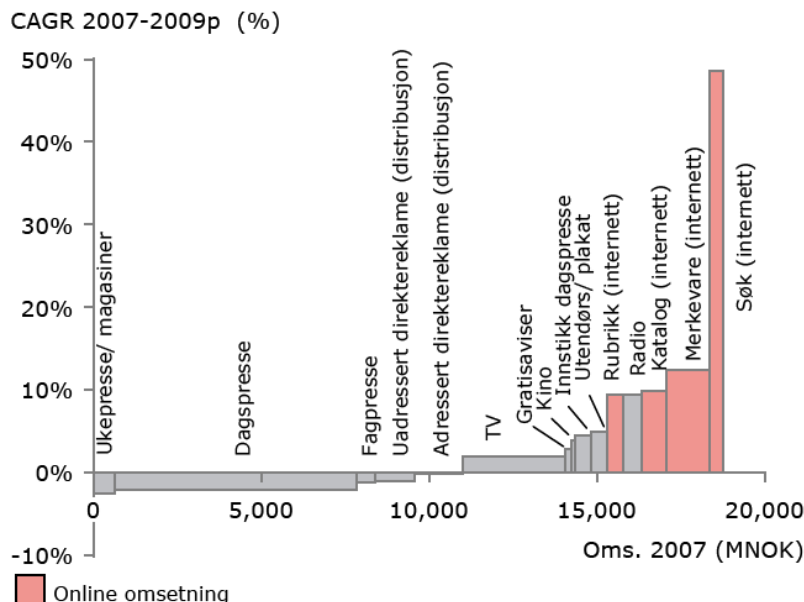
Volum av brevpost i Norge nådde en topp omkring 1999, og har etter dette gått nedover. Det fremgår imidlertid at det har vært en viss utflatning etter 2006. Det har vært en jevn fremgang i reklamemarkedet i hele perioden 1980-2006. Utviklingen har vært spesielt sterk i årene etter 1998. Det er kraftigere kortsiktige svingninger i reklamemarkedet enn i brevmarkedet. Etter 2006 har tendensen for reklame vært nedadgående.

Forventningene i Posten Norge AS at det vil være et fall også i årene fremover i brevmarkedet. Dette gjelder også for reklamemarkedet. Dette fremgår av Figur 7. Blant de langsiktige driverne bak denne utviklingen nevnes

- Konjunkturutviklingen
- Økt substitusjon av elektronisk post for industriell brevpost
- Digitalisering av reklame
- Økende reservasjonsgrad for uadressert reklame

Det har i de siste årene vært en økende bruk av digital markedsføring, noe som har ført til at annonseinntekten for de tradisjonelle mediene har blitt redusert. Av Figur 7 ser man hvordan omsetningen fra annonsering forventes å øke i perioden 2007-2009 for internettbaserte medier, og hvordan de tradisjonelt største aktørene innenfor reklamemarkedet har fått en redusert omsetning i perioden². Overgangen til elektroniske medier ser altså ut til å ha en negativ innvirkning på reklameinntektene til Posten, slik man har sett også for brevsendinger.

Internettannonsering har hurtigst voksende omsetning av reklamekanalene¹



Figur 7: Omsetning i forskjellige reklamekanaler. Kilde: Posten Norge AS, underliggende kilder INMA, IRM, TNS Gallup, BCG

Det er ifølge markedsføringslovens § 2 c forbudt å levere uadressert reklame til forbrukere som på en klar og tydelig måte har tilkjennegitt at de ikke ønsker dette. Her er det ingen formkrav, så ethvert merke som på en klar og tydelig måte viser at forbrukeren ikke ønsker uadressert reklame vil holde. I det siste har det vært diskusjon om man skal innføre en ”ja-ordning” i stedet, hvor forbrukere som ønsker uadressert reklame viser dette ved å merke postkassen med ”ja takk”. Miljøverndepartementet, Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og Naturvernforbundet har vært noen av pådriverne for en slik samtykkeordning.

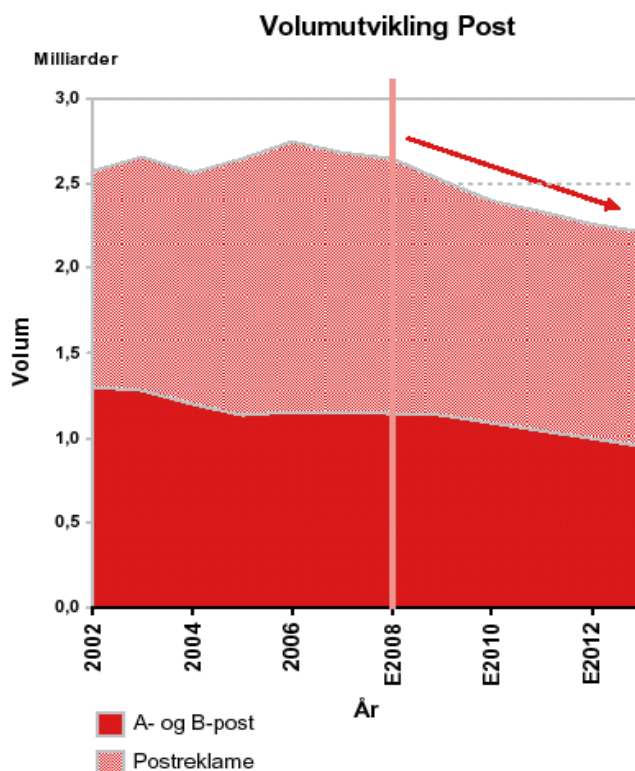
² I Postens presentasjon til SNF den 13.1.2009 påpekes det imidlertid at veksten i onlinemarkedet antas å avta fremover og at totalmarkedet for reklame i Norge antas å falle kraftig i 2009, og at estimatene fremover derfor er usikre.

En samtykkeordning, slik den har vært diskutert, kan føre til at man ser en økning i avisinnstikk siden denne kun vil gjelde for uadressert reklame. Samferdselsdepartementet har derfor uttalt at dersom det skulle bli aktuelt å innføre en samtykkeordning for uadressert reklame, så må denne være konkurransenøytral, det vil si at den også må innføres for avisinnstikk og adressert reklame. I BLD (2008) påpekes det at man vil kunne se en vridning mot avisinnstikk dersom man innfører et forhåndssamtykke. Barne- og likestillingsdepartementet argumenterer også med at et krav om forhåndssamtykke kan virke negativt på næringslivet og tilknyttede arbeidsplasser ved at man i praksis gir et forbud mot en markedsføringskanal. De mener derfor at reservasjonsordningen er tilstrekkelig, og foreslår derfor ikke et krav om forhåndssamtykke. En ”ja-ordning” ordning ble derfor ikke innført da den nye markedsføringsloven ble fremlagt høsten 2008.

De forhold som tidligere la grunnlaget for vekst i postmarkedet sammen med vekst i økonomien, er uttømt i de fleste land med modne postmarkeder. Det gjaldt spesielt

- Økningen i antall kontoer som følge av netthandel og større økonomisk aktivitet
- Økning i reklameomfanget

Samlet sett kan man derfor forvente en reduksjon i post fra bedrifter til husholdninger, som har vært det tyngste markedssegment. Det argumenteres også for at omfanget av post mellom bedrifter må forventes å bli redusert, til fordel for økt bruk av elektronisk post. Dette fremgår av fremskrivningene i Figur 8.



Figur 8: Fremskrivning av volum i brevpost og reklame. Kilde: Posten Norge AS.

Det argumenteres for at det kan forventes en utvikling i produktspekteret. Innen brevmarkedet kan det bli sterkere differensiering mellom sendinger som krever rask levering eller ekspresstilbud og sendinger som er avhengig av et garantert leveringstidspunkt, men hvor frembringningstiden ikke er så avgjørende. Hvis det er press i retning av redusert reklamedistribusjon, kan en økt differensiering i form av mer målretting mot markedssegmenter bli aktuelt.

Hybridpost betyr at brev til forsendelse leveres elektronisk til postoperatøren. Det er da postoperatøren som står for overføring til papir og pakking. Dette reduserer behovet for fysisk avhenting av brev, og reduserer det arbeid som avsenderen trenger å gjøre. For postoperatøren kan den elektroniske håndtering integreres mot sortering. Det er også mulighet for å skrive ut på forskjellige terminaler, avhengig av hva som gir den beste transportmessige løsningen.

Hybridpost gir også mulighet for å kombinere og koordinere forsendelser for ulike kunder. Dette blir sett som en mulighet for større postoperatører til å betjene små og mellomstore bedrifter på en bedre måte.

Det skjer stadig teknisk utvikling som gir mulighet for bedre tjenester til brukere av posttjenester. Dette gjelder for eksempel ulike former for sporingssystemer for de enkelte sendinger. Denne utviklingen kan ha betydning for etterspørselen etter posttjenester, men vil kanskje ha større betydning som et grunnlag for konkurranse mellom ulike tilbydere, som kan tilpasse tjenester til ulike markedssegmenter.

Utviklingen i konkurrerende medier vil være viktig for det tradisjonelle postmarkedet. Dette gjelder spesielt bruk av elektronisk post og kommunikasjon i massebrevmarkedet. Også ulike former for elektronisk reklame vil ha betydning.

Utviklingen mot ekspresstilbud og tjenester med garantert leveringstid kan øke graden av konkurranse. Det er allerede flere aktører som har erfaring og nettverk for ekspresleveringer, og en mer fleksibel ordning med garantert leveringstid vil gjøre det lettere å organisere alternative nettverk.

Markedet for kurer tjenester, pakker og ekspresstjenester har vært i vekst i Norge og i Europa ellers. Dette er et tjenesteområde hvor det eksisterer veletablerte internasjonale aktører. De største aktørene på europeisk basis er DHL, UPS, TNT, Fedex, La Poste og det engelske Royal Mail. Flere av disse aktørene er allerede aktive i Norge og det øvrige nordiske markedet.

2.4 Kundestruktur i ulike markedssegment

Muligheten for konkurrerende operatører til å komme inn i ulike markedssegmenter kan være større når det gjelder storkunder. Dette gjelder både med hensyn til den tekniske tilrettelegging som er nødvendig, og med hensyn til betydningen for kunden av konkurranse på leveringsbetingelsene for ulike produkter.

For flere markedssegmenter står de største kundene for en vesentlig del av den samlede omsetningen. Dette gjelder også markedet for massesendinger. Vedlegg 1 inneholder en nærmere beskrivelse for ulike segmenter.

I tillegg til konsentrasjonen på kundesiden vil den geografiske spredningen av leveringer ha betydning for hvor konkurranseutsatt ulike segmenter er. I et gitt markedssegment vil den potensielle konkurransen være størst for leveringer innen tettbygde strøk og byer. Tall for den geografiske spredning av volum for ulike produkttyper vil derfor være relevant.

Ut fra diskusjonen over er det mulig å fremheve enkelte markedssegmenter som mer konkurranseutsatt enn andre. Markedet for massebrev er kjennetegnet ved høy grad av kundekonsentrasjon og har en betydelig omsetning. Basert på erfaringer fra utlandet kan man forvente at nye aktører innen brevomdeling vil konsentrere seg om dette markedet. Markedet for dagligbrev er mindre konsentrert på kundesiden. Det er imidlertid allerede etablert aktivitet knyttet til konsolidering, dvs. innsamling av forsendelse av en enkelt aktør som håndterer fakturering og videre forsendelse. Hvis enerettsområdet faller bort vil det være mulig med større grad av aktivitet av denne typen, eventuelt kombinert med andre typer oppstrømstjenester. Man kan derfor ikke utelukke økt konkurranse også på dette markedssegmentet på sikt.

Adressert reklame er for en vesentlig grad under enerettsområdet i dag. Det er også en høy grad av kundekonsentrasjon. Dette vil også være et aktuelt område for konkurranse. Når det gjelder uadressert reklame er det betydelig konkurranse mellom ulike aktører. En liberalisering av postmarkedet vil derfor ikke få betydning for dette markedssegmentet i seg selv. Når det gjelder blader er markedet åpent for konkurranse i dag, men omfanget er ikke så stort at det trekker til seg nye aktører i vesentlig grad.

Det er mulighet for en gradvis utvikling med hensyn til hvilke markedssegmenter nye aktører velger å gå inn i. Det må være et vesentlig marked som gir mulighet for etablering, og massebrev kan være et slikt segment. Når en aktør først er etablert vil det imidlertid være mulighet for å konkurrere også på andre segmenter, selv om disse i seg selv ikke er av tilstrekkelig omfang til å gi nyetablering.

I årene som kommer vil det bli økt liberalisering i det Europeiske markedet. Betingelsene for konkurranse vil i tillegg være forholdsvis homogene. De samme aktører vil være representert i de ulike markedene. Det kan derfor forventes at det blir økt grad av konkurranse når flere aktører får erfaring fra ulike markeder. Det vil bli lettere å etablere seg i nye geografiske markeder hvis man har erfaring fra tilsvarende markeder fra før.

3 Samfunnsøkonomiske effekter av liberalisering

I økonomisk teori ser man gjerne på hvordan det samfunnsøkonomiske overskuddet endres som følge av en liberalisering av et marked. Det samfunnsøkonomiske overskuddet øker i takt med hvor effektiv tilpasningen er, det vil si i hvor stor grad prisene og kostnadene er optimalt bestemt. Vi vil derfor gå gjennom hvilke virkninger en liberalisering vil ha på effektiviteten i postmarkedet.

I det følgende vil vi gå gjennom tre forskjellige former for effektivitet som konkurranse som følge av en liberalisering vil ha en positiv innvirkning på.

Disse tre er:

- Allokeringseffektivitet
- Effektivitet i produksjon
- Dynamisk effektivitet

3.1 Allokeringseffektivitet

En virkning som gjerne blir trukket frem når det er snakk om liberalisering, er at man kan få reduserte priser for konsumentene. Dersom man har flere produsenter som tilbyr homogene varer vil disse, ifølge økonomisk teori, konkurrere på pris for å tiltrekke seg kunder. Denne priskonkurransen vil fortsette helt til prisen tilsvarer produksjonskostnaden av den siste enheten. Prisen på produktet reflekterer da de faktiske kostnadene. Allokeringseffektivitet er av den grunn ikke forenlig med enhetsporto, siden prisene som kundene står overfor da ikke vil reflektere de kostnadene som ligger til grunn for tjenesten. I Sverige er nå de nominelle prisene på massesendinger ca 30 % lavere enn de var på begynnelsen av 1990-tallet, noe som tilsvarer en realprisnedgang på 50 %. Dette er det markedet hvor Posten AB har fått konkurranse fra Citymail, og det tyder på at man har fått en bedring i allokeringseffektivitet. For massesendinger er det ikke krav om enhetsporto, noe som også kan være med på å forklare den observerte prisnedgangen. Posten AB har imidlertid fortsatt plikt til å ha enhetsporto på enkeltsendinger.

3.2 Effektivitet i produksjon og stordriftsfordeler

Effektivitet i produksjon betyr at operatørene frembringer tjenestene til en lavest mulig kostnad. En forutsetning for dette er at operatørene velger den optimale sammensetningen av innsatsfaktorer til den gitte teknologien. Ved en liberalisering av postmarkedet vil det ventes at operatørene får et insitament til å redusere kostnadene i størst mulig grad, slik at de på den måten sikrer sin eksistens i markedet. Dersom det er stordriftsfordeler i posttjenestene kan imidlertid grunnlaget for kostnadseffektivitet ved liberalisering svekkes. I London Economics sin rapport fra 2003 vises det til internasjonale undersøkelser hvor man fant at det var stordriftsfordeler knyttet til utlevering av post. Det er, som tidligere nevnt, også i utlevering at man har de største kostnadene ved formidling av postsendinger.

Farsi et al. (2006) analyserer det sveitsiske distribusjonsnett for post med henblikk på å undersøke skalaøkonomi og samdriftsfordeler. Analysen baseres på en kvadratisk kostnadsfunksjon, som i motsetning til andre ofte brukte spesifiseringer gir mulighet for å

teste for samdriftsfordeler mellom ulike produkter. De finner empirisk støtte for samdriftsfordeler mellom brev og pakker, men spesielt i ikke-tettbygde strøk, hvor volum er lavt for begge kategorier. Bradley et al. (2006) argumenterer også for skalafordeler i distribusjon.

Stordriftsfordelene ved distribusjon kan forklares ut ifra argumentasjonen i kapittel 2.2, hvor det ble hevdet at aksestid og puttetid i liten grad påvirkes av postvolumet, dersom en stor del av husstandene eller bedriftene langs ruten mottar post daglig. Dette medfører at store deler av kostnadene knyttet til distribusjon oppleves som faste, og at dette vil gi opphav til stordriftsfordeler.

I Cazals et. al. (2004) er det beregnet hvordan kostnadene endres som følge av en økning i brevolum i områder med forskjellig befolkningstetthet. Ved å ta utgangspunkt i Frankrike, finner de at kostnadselastisiteten øker når volumet kommer over en viss størrelse. Videre ligger kostnadselastisiteten høyere i steder med høy befolkningstetthet enn der hvor det er lavere befolkningstetthet. Etter hvert som volumet øker vil puttetiden være den variable kostnaden for utlevering av brev. Siden puttetiden utgjør en større andel av kostnadene ved levering i sentrale strøk enn i distriktene, vil man derfor i større grad forvente å se at stordriftsfordelene er lavere i tettbygde strøk enn i strøk med en lavere befolkningstetthet. I London Economics (2003) og den interdepartementale rapporten fra 2004 argumenteres det også med at man i mindre grad har skalafordeler i tettbygde strøk.

I kapittel 8.1 viser vi at dette fører til at man sannsynligvis vil få en inntreden av nye aktører i enkelte markedssegmenter hvor det er en lavere grad av stordriftsfordeler, i stedet for nye aktører med et landsdekkende end-to-end nettverk. Et eksempel er her Citymail, som går inn i markedet for massesendinger i sentrale strøk, med utlevering 2-3 dager i uken. Ved å velge en slik løsning reduserer man samtidig kostnadene ved levering, siden man ikke behøver å betjene hele rutenettverket hver dag.

En slik etablering vil fortsatt føre til at den nasjonale postoperatøren får et insentiv til å sikre sin posisjon i markedet hvor konkurrentene har gått inn, og kan på den måte gi opphav til kostnadseffektivitet. Trusselen om inntreden av nye aktører i resten av postmarkedet kan også gi kostnadsreduksjoner selv i de deler av markedet hvor den nasjonale postoperatøren har stordriftsfordeler.

3.3 Dynamisk effektivitet og informasjonsmonopol

Dynamisk effektivitet henspiller på de insentiv en operatør har til å få frem nye og forbedrede produkter og tjenester. Dette begrepet omfatter således innovasjon og kvalitet. En liberalisering kan føre til at man ser på nye måter å konkurrere om kundene på, annet enn gjennom en priskonkurranse. Ved å øke kvaliteten på produktet kan man tiltrekke seg nye kunder, og på den måten øke fortjenesten. Et eksempel på dette er at man kan få en større grad av kundesegmentering som følge av liberalisering på postmarkedet. Innovasjon som fører til nye produkter og tjenester vil også ventes å trekke til seg nye kunder.

I Fjell et. al., 2000, nevnes det også at en liberalisering kan føre til en oppheving av det såkalte informasjonsmonopolet. Med dette menes det at informasjonen om de driftsøkonomiske forholdene vil bli mer utbredt som følge av en konkurranse. Dette kan føre

til at det blir lettere å identifisere ineffektivitet, siden man i en konkurransesituasjon har et sammenligningsgrunnlag for kostnader ved å tilby de enkelte tjenestene.

4 Erfaringer fra utlandet

4.1 Storbritannia

Storbritannia har en høy grad av urbanisering, ved at 90 prosent av innbyggerne bor i tettsteder (FN, 2007). Det er imidlertid noen geografiske områder som er preget av en lavere grad av urbanisering, da spesielt i deler av Skottland, Wales og de nordlige og sørvestlige deler av England. Dette minker potensialet for en landsdekkende end-to-end konkurranse fra nye aktører.

I 2006 ble postmarkedet i Storbritannia fullt liberalisert. For å få tilgang til brevsendinger under 350 gram, og/eller av en verdi på mindre enn £1, må operatøren ha en lisens for å bringe slike sendinger. Kravene og prisen for å få en slik lisens ble senket i januar 2008. Lisensen blir utstedt av det statlige posttilsynet, Postcomm. I 2008 var det 22 lisensierte operatører på det britiske postmarkedet, inklusive Royal Mail som er den nasjonale postoperatøren.

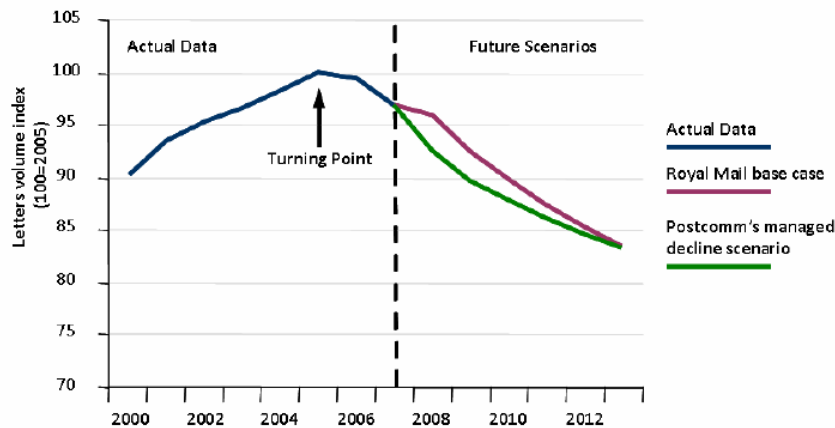
Andelen ansatte i den britiske postsektoren i forhold til totalt antall ansatte var i 2006 på 0,58 % (Eurostat, 2008). Dette var en nedgang fra 2004 da andelen var på 0,65 %. For Royal Mail har man sett en klar nedgang i antall ansatte. I 2001 var ca 230 000 personer ansatt i Royal Mail, mot 181 000 ansatte i 2008 (Royal Mail, annual report 2006/2007 og 2007/2008).

I 2007/2008 var det totale brevvolumet innenfor Storbritannia på ca 21,5 mrd sendinger, noe som tilsvarer at hver person i gjennomsnitt sendte 352 brev³. Dette plasserer Storbritannia i europatoppen når det kommer til sendinger per person.

I likhet med flere europeiske land har også brevvolumet i Storbritannia gått ned, og man antar at trenden vil fortsette i årene fremover. Postcomm og Royal Mail anslår at brevvolumet i 2012 vil være på 85 % av det man hadde i 2005. Dette tilsvarer et årlig fall på mellom 2 og 3 prosent. Følgende figur er hentet fra Hooper et.al. (2008) og viser hvilke utsikter Royal Mail og Postcomm ser for seg fremover.

³ Beregnet ved hjelp av estimerte befolkningstall fra <http://www.statistics.gov.uk> og volumtall fra Postcomm 2008

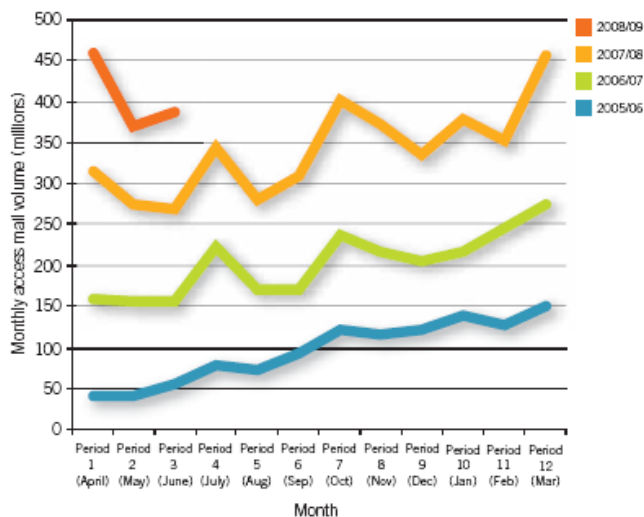
UK letters market, 2000 to 2012



Figur 9 Faktisk og forventet utvikling i det britiske postmarkedet, 2000-2012. Kilde: Hooper (2008)

Etter liberaliseringen har man sett en stor konkurranse om å få aksess til Royal Mails nettverk, og i 2007/08 var aksessvolumet på 20 % av Royal Mails totale sendinger innenlands⁴. En aksess kan for eksempel være at en aktør samler inn, sorterer og leverer post til Royal Mails brevsenter for videre utlevering til kundene og har tidligere i rapporten blitt omtalt som nedstrømsaksess. Ca en tredjedel av aksessmarkedet består imidlertid av direkte kontrakter med kunder. Kundene tar her ansvaret for oppstrømsaktivitetene, det vil si innsamling, sortering og transport til brevsenter. Således kan man si at dette er en form for arbeidsdeling. Aksessprisen forhandles mellom Postcomm og Royal Mail.

Figure 3.1 Total access mail volumes 2005/06–2008/09



Source: Postcomm with data from Royal Mail

⁴ Postcomm 2008

Figur 10 Utvikling i det britiske aksessmarkedet 2005/06-2008/09. Kilde: ECORYS (2008)

Man har ikke sett en lignende inntreden i end-to-end (e2e) markedet. I 2007/08 stod andre aktører enn Royal Mail for 26 millioner sendinger, mens Royal Mail stod for 21,5 mrd sendinger innenfor det lisensierte området. Dette blir blant annet kommentert i Hooper et.al. (2008):

”There is virtually no competition in providing a full “end to end” service (collection to delivery) for addressed mail in the UK. Liberalisation has not yet achieved that objective. Almost all letters processed by alternative carriers are injected into Royal Mail’s network at one of its 69 mail centres. As a result, around 99% of letters sent to addresses in the UK are delivered through letterboxes by postal workers employed by Royal Mail”.

I ECORYS (2008), og Wik (2006) ser man blant annet på mulige årsaker til den høye andelen av aksess og den lave andelen av konkurranse på e2e-markedet. Wik (2006) påpeker at den høye andelen av aksessvolum i Storbritannia kan komme av at man der har en lav konsumentpris på sendinger samtidig som spredningen mellom aksessprisen (til inngående sortering) og konsumentprisen er stor i forhold til for eksempel Tyskland. I Ecorys 2008 går det frem at i de fleste land hvor USP er forpliktet til å tilby en aksessordning, så blir aksessprisen fastsatt ved at man beregner forskjellen mellom utsalgspris og bortfallet av kostnader for USP ved at en tredjepart tar seg av oppstrømssegmentet. Unntaket er her Storbritannia som setter aksessprisen opp mot kostnaden ved nedstrømslevering. Forskjellen mellom disse tilnærmingene er at sistnevnte ikke tar med faste kostnader som inntreffer i leddene før aksesslevering (”oppstrøms” for innlevering). Det er videre fastsatt en minimums prisforskjell mellom utsalgspris og aksesspris, som også kan være med på å holde aksessprisen kunstig lav, eventuelt føre til at utsalgsprisen blir for høy. Det at aksessprisen blir satt lavt vil gjøre det mer attraktivt å gå inn i aksessmarkedet og dertil mindre attraktivt å gå inn i e2e-markedet.

I ECORYS (2008) står det videre at:

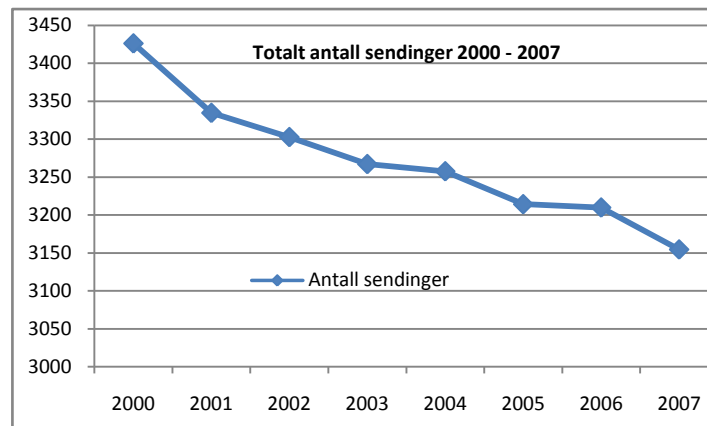
” The headroom between Mailsort 2 products and the comparable access products are larger than the avoided cost for Royal Mail if (bulk) retail volumes are replaced by access volumes. Consequently, the sharp rise in access volumes has contributed to the financial deterioration of Royal Mail’s performance in recent years”

En annen grunn til den lave graden av konkurranse på e2e-markedet er at Royal Mail er fritatt fra merverdiavgift. Unntaket fra merverdiavgift gjelder ikke for konkurrerende aktører på postmarkedet. Dette vil ha en større innvirkning på e2e enn på aksess siden aktører på aksessmarkedet benytter seg av Royal Mail sitt nettverk.

I Hooper-rapporten fra 2008 påpekes det at Royal Mail får stadig større problemer med å dekke utgiftene ved USO, blant annet ved at konkurransen på aksessmarkedet ble langt høyere enn forventet. En annen grunn er fallet i brev volumet som i stor grad vil påvirke Royal Mail som i 2007 fikk 73 % av inntektene fra brevmarkedet (Royal Mail, 2008). De konkluderer med at det blant annet er et behov for modernisering innen Royal Mail dersom man fortsatt skal overholde USO-forpliktelsene.

4.2 Sverige

Sverige er i likhet med Norge kjennetegnet ved store avstander og en lav befolkningstetthet og er i så måte et relevant eksempel i forhold til Norge. Ser man på andelen som er bosatt i tettsteder, så er denne noe høyere i Sverige enn i Norge. Det er allikevel grunn til å anta at det er regionale kostnadsforskjeller ved levering. En konsekvens av dette er at aktører i liten grad vil tilby en landsdekkende posttjeneste og i stedet konsentrere seg om regionene med lave kostnader.



Figur 11 Antall brevsendinger (millioner) i Sverige i perioden 2000-2007. Kilde: PTS (2008b)

I 2007 ble det sendt 3150 millioner adresserte brev i det svenske postmarkedet. Dette tilsvarer ca 343 brev per person⁵. Man har imidlertid hatt en klar nedgang i brevsendinger siden 2000. Denne nedgangen i brevvolum tilsvarer ca 1,25 % per år i perioden (PTS, 2008a). En av grunnene til dette er substitusjon til elektroniske tjenester, slik man ser i de fleste vestlige land. I Post- og telestyrelsen sin rapport ”post- og kassavanor” (2008b) viser de til hvordan utviklingen har vært på hvordan svensker betaler sine regninger.

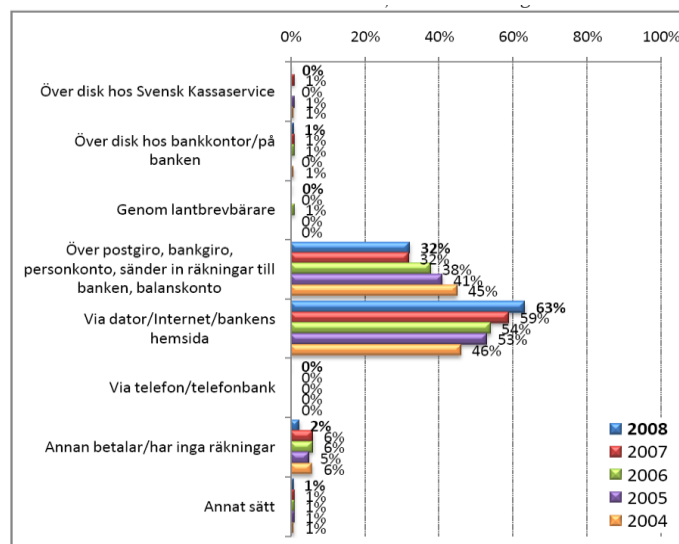


Diagram 3: Hur betalar Du vanligen Dina räkningar? Spontan. Flera alternativ möjliga.

Figur 12 Betalingsform ved betaling av regninger i Sverige, 2004- 2008. Kilde: PTS 2008b

⁵ Beregnet ved hjelp av befolkningstall fra SCB og statistikk fra PTS

Post- og telestyrelsen er det nasjonale regulerings- og overvåkningsorganet for postmarkedet i Sverige, og har blant annet som oppgave å forsikre at USO-kravene blir innfridd. I USO-kravene kommer det frem at alle mottakere i normaltilfellet skal få utlevert post fem ganger i uken. Det er videre et krav om 85 % levering innen neste arbeidsdag og 97 % levering innen 3 arbeidsdager. Dette er krav som er utformet i overensstemmelse med EUs postdirektiv. 94,5 % av forsendelsene kom frem innen en dag, og 99,9 % av forsendelsene var levert innen 3 arbeidsdager i 2007 (PTS, 2008b).

Posten AB er i utgangspunktet selvfinansiert. Myndighetene betaler allikevel for visse tjenester, som for eksempel for de utvidete tjenestene man har overfor eldre og funksjonshemmede og for sendinger av lydbøker og annet til synshemmede. I 2008 sluttet svenske myndigheter å finansiere skranketjenester som ikke var bedriftsøkonomisk lønnsomme. Denne finansieringen var tidligere på ca 400 millioner SEK (PTS 2007). I konsesjonen for 2009 fremgår det at Posten AB ikke lenger må tilby skranketjenester.

Svenske myndigheter avskaffet monopolet til Posten Sverige i 1993. Etter dette har det vært en liten grad av inntreden av nye aktører som tilbyr enkeltvise brevsendinger i Sverige. Når det kommer til ferdigsorterte sendinger, har imidlertid Citymail etablert seg i de største byene. Til tross for at CityMail var i nærheten av konkurs i 1995, har de nå oppnådd en betydelig andel av det svenske brevmarkedet. I 2007 hadde Citymail en markedsandel i brevmarkedet på 9,1 % en økning fra 2001 da andelen var på 4,6 %. I de siste årene har Citymail utvidet leveransestedene til også å gjelde distriktene utenfor byene, og de nådde i 2008 ut til 54 % av husholdningene i Sverige⁶

Operatør	1996	2001	2006	2007
Posten AB	97,9 %	95,0 %	91,1 %	90,7 %
Citymail	1,5 %	4,6 %	8,6 %	9,1 %
Øvrige	0,6 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %
Sum	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Tabell 1 Markedsandeler i det svenske brevmarkedet 1996-2007. Kilde: Post- og telestyrelsen 2007 og 2008b og London Economics 2003

Etter at Citymail etablerte seg på det svenske postmarkedet opprettet Posten AB et sonesystem for massesendinger, hvor prisene i storbysonene er lavere enn i andre steder av landet. Dette er mulig siden massesendinger er unntatt kravet til enhetsporto. Det kan altså se ut til at man har fått en økt priskonkurranse som følge av liberaliseringen, og at prisene nå i større grad reflekterer kostnadene. Konsekvensen av dette er at massesendinger har gått ned i pris, mens enkeltsendinger har fått en økning i pris etter liberaliseringen. Denne økningen kommer imidlertid av at man har innført MVA på posttjenester og at man har rebalansert prisene i forhold til kostnader (PTS 2007)

⁶ Pressemelding fra Bring Citymail 29 oktober 2008

I løpet av liberaliseringsperioden (1992-1998) hadde man en produktivitetsøkning på 21,6 %. (London Economics 2003) Man kan ikke uten videre si at dette er en følge av liberaliseringen, men det er nærliggende å tro at konkurransen har bidratt til at man har hatt en effektivisering i Posten AB. I tillegg har Posten AB hatt en økning i kvalitet etter liberaliseringen, både når det kommer til leveringstid og fleksibilitet (PTS 2007).

Selv om man har fått mer konkurranse, så har fortsatt Posten Sverige positiv profitt på postmarkedet. Dette har skjedd uten at det har blitt innført noen nye finansieringsmåter for å dekke USO-forpliktelsene. I Sverige har man imidlertid kun en enhetsporto på enkeltendinger, massesendinger er unntatt enhetsporto. Dette gjør at USO-forpliktelsene er lettere å møte, siden store deler av inntektene typisk kommer fra massesendinger. Videre har man kun utsendinger 5 dager i uken. På denne måten kan man altså si at Posten AB sine USO-forpliktelser er mindre bindende enn de man ser i Norge.

4.3 Tyskland

Tyskland har en befolkningstetthet som er på samme nivå som Storbritannia, nærmere bestemt 231,5 innbyggere per kvadratkilometer. Andelen som er bosatt i tettsteder er imidlertid lavere enn i blant annet Norge. Med sine 82,2⁷ millioner innbyggere utgjør Tyskland et betydelig marked.

Gjennom tre reformer på 1990-tallet (1989-1997) fikk man etablert Deutsche Post AG, som frem til 2000 var fullt eid av staten. I dag er Deutsche Post AG privatisert⁸. Man opprettet også et tilsynsorgan, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation Post und Eisenbahnen, forkortet til BNetzA, som skal se til at USO-kravene er tilfredsstillt, gi lisenser til nye aktører på postmarkedet under 1 kg, samt gå gjennom takstene under gitte forhold.

Før 2008 hadde man en såkalt D-lisens utstedt av BNetzA som ga tillatelse til å tilby tjenester innenfor det som da var enerettsområdet. Denne lisensen ble gitt til aktører som hadde tjenester av høy kvalitet, for eksempel med kort leveransetid og sporingstjenester. Nye aktører på postmarkedet må fortsatt ha en lisens for å frakte brev som veier under en kilo. Denne lisensen setter blant annet krav til arbeidsmiljø.

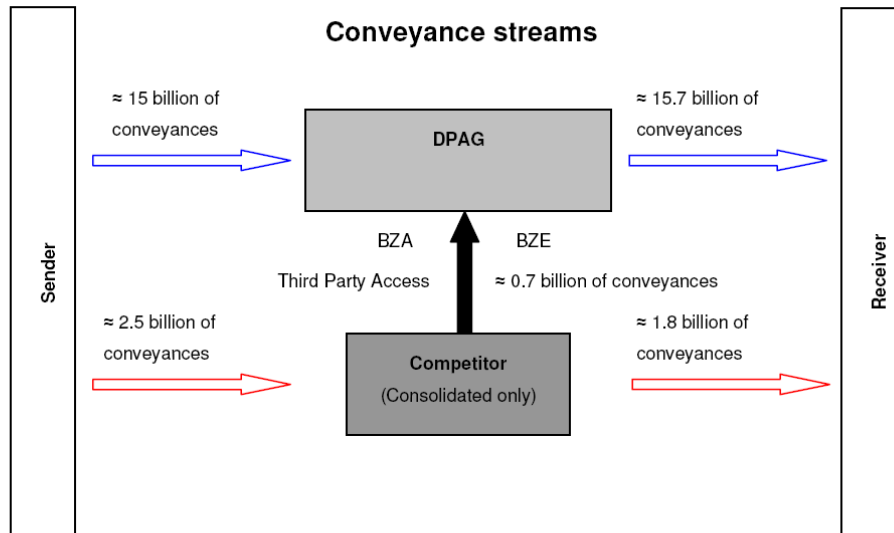
I 2007 var det hele 850 lisensierte aktører i det tyske brevmarkedet. De fleste av disse var små lokale og regionale aktører. Store aktører som blant annet TNT Post AG benytter imidlertid noen disse små aktørene til å foreta innsamling og utlevering av brev, slik at de kan nå ut til et større marked. Dette medfører at TNT Post AG i 2007 nådde ut til 90 % av tyske husholdninger.

I Tyskland har man også muligheten for aksess, men man har ikke sett en like stor inngang i aksessmarkedet som man blant annet har opplevd i Storbritannia. Prisen for aksess i Tyskland er satt til å være differansen mellom utsalgspris for produktet og bortfallet av kostnader som DPAG har ved at en tredjepart tar seg av oppstrømssegmentet. Av figur 13 fremgår det at av de 17,5 mrd sendingene i 2007 utgjorde aksessvolumet 0,7 milliarder sendinger.

⁷ Statistikk hentet fra <http://www.destatis.de>

⁸ Den tyske stat eier ca 31 % av aksjene gjennom den statlig eide finansinstitusjonen KfW, Ecorys 2008.

Figure 0.1 Overview of conveyance streams in 2007

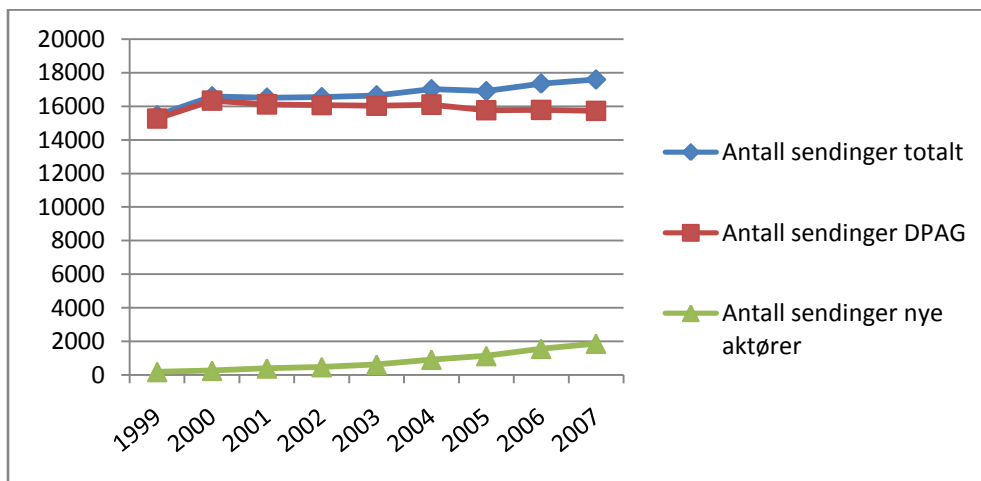


Source: ECORYS questionnaire – BNetzA (2007).

Note: The alternative operators (including consolidators) generate 2.5 billion items and deliver circa 1.8 billion items themselves, while 0.7 billion items are given to Deutsche Post AG (by means of third party access), who delivers in total 15.7 billion items.

Figur 13 Sendingsstrømmer for brev i Tyskland, 2007 Kilde: ECORYS (2008)

Brevvolumet økte fra 16,6 mrd enheter i 2003 til ca 17,5 mrd enheter i 2007⁹. Dette begrunnes i ECORYS-rapporten fra 2008 som en følge av en vekst i BNP. Man har imidlertid sett at også andre land som har hatt en vekst i BNP i denne perioden, da blant annet Sverige og Norge, har hatt en nedgang i brevvolumet. Av Figur 14 går det frem at brevvolumet til DPAG har vært stabilt i perioden 1999-2007, mens nye aktører har hatt en jevn økning i brevvolumet. Nye aktører økte i denne perioden sine sendinger fra ca 0,2 mrd enheter til 1,6 mrd enheter. I markedsandeler tilsvarer disse tallene en økning fra 1,2 % til 10,6 %.



Figur 14 Brevsendinger i Tyskland 1999-2007. Kilde: BNetzA (2008)

⁹ Tallet for 2007 er estimert i BNetzA 2008.

4.4 Oppsummering av erfaringer fra utlandet

De tre landene som vi har gått gjennom i dette kapitlet er på forskjellige stadier i liberaliseringsprosessen, og har også høstet forskjellige erfaringer så langt. Sverige avskaffet monopolet i 1993, og er slik sett det landet som har hatt lengst erfaring med et liberalisert postmarked. Storbritannia og Tyskland har først nylig åpnet opp for konkurranse, og har således begrensede erfaringer.

Det er allikevel verdt å legge merke til den utvikling man har fått i Storbritannia, hvor man etter liberaliseringen i 2006 har fått en konkurranse først og fremst på aksessmarkedet, mens det ikke har kommet noen nevneverdig konkurranse på end-to-end markedet. Denne utviklingen blir blant annet begrunnet ut fra den aksessprisen som har blitt fastsatt. Det kan dermed se ut til at utformingen av aksesspris kan påvirke hvilken type konkurranse man vil få på postmarkedet.

Utviklingen i konkurranse på postmarkedet ser ut til å ha vært gradvis i de landene vi har gått gjennom. Her er det spesielt interessant å se på hvordan Citymail over tid har tatt markedsandeler fra Posten AB i Sverige, og at de stadig utvider sitt distribusjonsnettverk. En konsekvens av denne konkurransen har vært en nedgang i pris i den delen av postmarkedet hvor Citymail har etablert seg.

Det som også kjennetegnes ved liberaliseringen i de tre landene er at man ikke har fått nye postoperatører som har etablert egne nasjonale nettverk. De aktørene som har kommet til har i stor grad rettet seg mot geografiske og produktspesifikke nisjer, for eksempel i form av aktører som tilbyr leveringer av ferdigsorterte massesendinger, som man blant annet har sett med Citymail i Sverige.

5 Økonomiske konsekvenser for Posten Norge AS

Diskusjonen i avsnittene over har vist at det er flere momenter som kan ha betydning for den økonomiske utviklingen for Posten i årene fremover

- Det er langsiktige trender som kan føre til en reduksjon i omfanget av viktige segmenter som for eksempel brevmarkedet
- Tilsvarende trender kan identifiseres i reklamemarkedet, men her er det i tillegg en økt risiko knyttet til betingelsene for levering av uadressert reklame, for eksempel med hensyn til reservasjonsretten
- Det vil være mulighet for konkurranse innen viktige segmenter som i dag ligger under enerettsområdet.

En situasjon med økt konkurranse kan påvirke Posten både ved reduksjon i markedsandeler og ved økt press på priser innen ulike produktsegmenter. For å vurdere dette er det nødvendig å se nærmere på betydningen av enerettsområdet og ulike markedssegmenter både med hensyn til omsetning og tilknyttede kostnader. En slik gjennomgang er vist i Vedlegg 2.

Hvordan økt konkurranse som følge av en liberalisering av markedet vil slå ut avhenger av hvilke tilpasninger som blir nødvendig. Økt konkurranse innen massebrev kan føre til tap av markedsandeler og press på prisnivået. I det følgende gis det med utgangspunkt i produktregnskapet en analyse av tre scenarier for utviklingen i konkurranse.

- Et tap av flere store kunder vil redusere omsetning og volum og påvirker dermed også bortfallskostnadene. På lengre sikt kan andre kostnadskomponenter påvirkes.
- Et press på prisnivået med konstante markedsandeler reduserer inntjeningen men endrer ikke på kostnadene. En reduksjon i prisnivået for massebrev kan imidlertid kompenseres med økning i pris på andre sendinger, spesielt enkeltsendinger og mindre forsendelser. Dette synes å være utviklingen i Sverige etter liberaliseringen (Ecorys 2008, Country sheet Sweden)
- En etablering innen markedet for massebrev gir økt mulighet for å ta på seg deler av markedet som ikke har vært underlagt enerett, men som ikke har vært lønnsomt for nye aktører.

6 Finansiering av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester

6.1 Innledning

Finansiering av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester er en sentral problemstilling. Dette følger både av endringer knyttet til enerettsoverskuddet som vil følge av en liberalisering, men også av den generelle økonomiske utvikling for Posten Norge. Avsnitt 6.2 gir en kort oversikt over ulike finansieringsordninger som har vært nevnt i litteraturen. Avsnitt 6.2.7 konkluderer denne gjennomgangen, og avsnitt 6.3 gir en drøfting av konsekvensene av en liberalisering for ordningen med statlig kjøp.

6.2 Oversikt over ulike finansieringsordninger

6.2.1 Enerettsområde:

Et enerettsområde er i prinsippet en opprettelse av et monopol på vise produkt. Fordelene med å ha et slikt monopol er at det muliggjør krysssubsidiering for den nasjonale postoperatøren, som antas å være forpliktet til å ha en enhetsporto og til å tilby tjenester over hele landet. Krysssubsidieringen vil da føre til at profitten fra lavkostområder kan benyttes til å dekke tapet ved å tilby tjenester i høykostområder.

Et enerettsområde har liten grad av kompleksitet, og vil dermed gi få administrative kostnader. Mekanismen forhindrer også ineffektive aktører i å gå inn i lavkostsegmentet for å ”skumme fløten”. I land med store kostnadsforskjeller mellom regioner vil løsningen være godt egnet siden incentivet for å gå inn i lavkostsegmentet for ineffektive aktører vil være ekstra sterkt i slike land. Dersom man regner med at det er flere operatører som er mer effektive enn den nasjonale operatøren som forhindres av et enerettsområde, så kan imidlertid en slik løsning være uønsket.

I EU-direktiv 2008/6/EC er det bestemt at man skal gå vekk fra ordningen med et enerettsområde som finansiering av USO-forpliktelsene innen 2011, og en slik finansieringsform vil etter den tid ikke være i tråd med regelverket innen EU.

6.2.2 Kompensasjonsfond

Aktørene på postmarkedet kan betale inn til et fond for å kompensere for kostnadene ved USO, derav navnet kompensasjonsfond. To viktige spørsmål ved kompensasjonsfond er hvem som skal bidra til fondet, og hvordan avgiftsbasen skal være definert

I prinsippet vil det være det samme om man skattelegger operatørene eller konsumentene siden en skatt på operatørene kan antas å velte over på konsumentene. En må også bestemme om den nasjonale aktøren skal være med på å betale. Dersom fondet skal dekke nettoutgiften med USO-forpliktelsene, så vil dette i så fall føre til en dobbeltbeskatning. Den nasjonale operatøren burde således kun skattelegges dersom fondet dekker bruttoutgifter.

Det er viktig at avgiftsbasen ikke er for smal eller vid. Det vil si at den ikke blir pålagt et for smalt eller for vidt produktspekter. Dersom den er for smal, så vil det kunne føre til at avgiften blir dertil høyere, og at dette vil kunne hindre effektive aktører i å tre inn i markedet. En kan i prinsippet ha avgifter på produkter og geografiske områder som tidligere var opphav til krysssubsidiering for USP. Dette kan imidlertid føre til underfinansiering siden

inntektsgrunnlaget kan forsvinne etter hvert som følge av konkurranse fra andre sektorer, for eksempel økende substitusjon til elektroniske medier.

I Sverige har man ved et par anledninger diskutert muligheten for opprettelsen av et kompensasjonsfond etter at postmarkedet ble liberalisert. Der fant man imidlertid at Sveriges nasjonale postselskap, Posten AB, hadde et betydelig komparativt fortrinn ved å være den eneste tilbyderer av landsdekkende tjenester. Fordelen ved å kunne tilby en komplett løsning for alle posttjenester ble sett på som så stor at man ikke fant det nødvendig å opprette et kompensasjonsfond (PTS 2007).

6.2.3 Statlig finansiering

Statlig finansiering vil si at myndighetene selv dekker den nasjonale operatørens nettokostnader ved USO. Statlige kjøp er spesielt egnet når USO-byrden er stor i forhold til hvor mye en kan regne med å få inn ved avgifter på aktører/konsumenter. Ved å ha en statlig finansiering av USO omgår man også problemet med å finne ut hvilke aktører som skal betale, og hvor mye de må betale. En annen fordel med å finansiere USO med generelle skatteinntekter er at man sprer skattebyrden videre enn dersom en legger en avgift på postoperatørene eller deres kunder, slik tilfellet var ved kompensasjonsfond. Dette vil da gi et lavere effektivitetstap siden konsumentenes etterspørsel ikke endres. Betaling over skatteseddelen vil, i tilfellet med progressiv skatt også være sosialt rettferdig.

Problemet her er å finne rett nivå på det statlige kjøpet. En for høy betaling kan gjøre at den nasjonale operatøren bruker overskuddet til å finansiere andre områder slik at effektive konkurrenter vil utkonkurreres. Dette problemet er imidlertid også gjeldende for de andre finansieringsformene. Videre kan en subsidie redusere den leveringspliktige operatørens insentiv til å redusere kostnader, spesielt dersom operatøren antar at alle tap vil bli dekket av subsidiene. Et motargument mot dette er at dersom USO er finansiert med skatteinntekter, så kan operatøren føle et større press for å vise at subsidiene er nødvendige for å dekke kostnadene ved USO, og at operatøren derfor vil få insentiv til å redusere kostnadene.

6.2.4 Pay-or-play

Pay-or-play er en form for kompensasjonsfond som også muliggjør konkurranse i høykostsektorene. En aktør har her, i det diskrete tilfellet, valget mellom å være med i de mindre attraktive høykostsektorene eller å betale inn til et kompensasjonsfond. Man kan også ha et kontinuerlig tilfelle hvor aktøren kan velge i hvor stor grad han ønsker å gå inn i markedet, hvorpå graden av betaling avhenger av dette. Dersom avgiften settes for høyt, så kan dette føre til at aktører som er mindre effektive enn det nasjonale postselskapet i å tilby universelle tjenester allikevel velger "play-løsningen", siden den høye avgiften vil gjøre det lite attraktivt å kun tilby tjenester i lavkostsegmentet.

Dersom kostnadene ved USO-forpliktelsene er store, kan pay-or-play være en egnet løsning siden man kan få store kostnadsbesparelser ved å åpne opp for konkurranse i høykostområdet. En pay-or-play ordning kan imidlertid være komplisert å gjennomføre. Videre kan man ikke garantere at inntektene fra denne ordningen vil dekke finansielle utgiftene ved USO. I d'Alcantara et al. (2008) tar man utgangspunkt i innsamlede data fra Spania og Frankrike, og man forsøker så å finne ut som en pay-or-play ordning vil dekke utgiftene ved USO under

forskjellige antakelser om priselastisiteter og kostnadsfunksjoner. De finner at en pay-or-play løsning kan føre til en underdekking av USO-forpliktelsene dersom følsomheten overfor pris er høy. Dette kan da føre til at avgiftene må settes høyere for å finansiere USO. En avgiftsøkning vil gi mindre insentiv til å ”velge pay”, og man vil få en enda lavere innbetaling til fondet som skal dekke USO-forpliktelsene. En pay-or-play ordning kan således gi et større problem enn det som man i utgangspunktet skulle rette opp i. Det er imidlertid stor usikkerhet i de dataene som brukes i modellen, noe forfatterne selv påpeker.

Finland kan sies å ha en form for pay-or-play. Nye aktører plikter i utgangspunktet å tilby universelle tjenester. Dette kan imidlertid omgås dersom aktøren betaler inn en avgift til myndighetene, som igjen blir brukt til å finansiere USO-forpliktelsene til den nasjonale postoperatøren. Denne betalingen avhenger av i hvor stor grad den nye aktøren velger å gå inn i områder med lav befolkningstetthet, og kan variere med mellom 5 og 20 % av omsetningen.

6.2.5 Påslag på aksessbetaling

Ved å øke aksessbetalingen til aktører som benytter seg av den nasjonale operatørens nettverk slik at betalingen også reflekterer nettokostnadene ved de leveringspliktige tjenestene, kan man i prinsippet finansiere USO. Dette kan skje når man har et regime hvor nye aktører kun kan benytte den nasjonale aktørens nettverk, slik at man uansett må betale for aksess. En annen løsning er at nye aktører selv kan velge om de vil opprette sitt eget leveransnettverk og ha en end-to-end levering eller om de vil betale for en aksess til den nasjonale operatørens nettverk. Dersom man kan opprette egne nettverk og nye aktører sannsynligvis vil ha en end-to-end leveranse, kan dette føre til en lav aksessbetaling. Finansieringsgrunnlag for USO vil da kunne bli smalt (lav skattebase), noe som vil øke aksessprisen til nye aktører. Disse vil da få et insentiv til å gå inn i end-to-end leveranse selv om de er mindre effektive enn den nasjonale operatøren i å levere slike tjenester. Dersom en allerede har en form for aksessprising vil et påslag på aksessbetalingen imidlertid være en enkel og transparent mekanisme å innføre.

6.2.6 Anbud/auksjoner

I denne ordningen benytter regulatoren anbud som en mekanisme for å finansiere USO og for å ha en kostnadskontroll. Denne løsningen kan være egnet når man har asymmetrisk informasjon, siden aktørene her vil avsløre sitt anslag over kostnadene ved USO. Dersom det er få konkurrenter ved anbudet, så kan man imidlertid risikere at aktørene oppretter hemmelige avtaler for å få en størst mulig subsidie. Videre vil leveringspliktig leverandør ha en bedre kjennskap til faktiske kostnader enn nye aktører, noe som kan utnyttes ved en anbuds konkurranse.

En har i hovedsak tre modeller for anbud:

- Kontrakter: Myndighetene, eller leveringspliktig leverandør setter opp en franchise for innsamling og levering av brev i visse utkantstrøk. Dette har visse likhetstrekk med ordningen i New Zealand hvor man har opprettet et franchisesystem kalt ”Rural Post”. Siden man kan anta at det er stordriftsfordeler i sortering, så vil USP stå for dette slik at man minimerer de totale faste kostnadene. En måte å betale leverandørene i utkantstrøk på, er å bruke profitten som den nasjonale operatøren får fra levering i

lavkostområder. Dersom man får stor konkurranse i disse lavkostsegmentene, så kan inntektsgrunnlaget til kontraktsvinneren reduseres og finansieringen av franchisen kan dermed bli utilstrekkelig.

- Regionale franchiser uten eksklusivitet: Her deler man opp landet i forskjellige regioner for så å opprette franchiser for hver region. En region kan inneholde både høykost- og lavkostområder. Den som vinner anbudet får ansvaret for USO i regionen, men andre aktører kan også konkurrere med den nasjonale operatøren ved at de for eksempel går inn i lavkostområdet. I motsetning til tilfellet med kontrakter, så vil hver franchisehaver her selv samle inn, sortere, transportere og levere sendinger innad i regionen. En slik ordning kan i prinsippet være selvfinansierende, ved at det muliggjør krysssubsidiert innen hver region. utfordringer ved en slik ordning er blant annet om D+1 leveringingen kan opprettholdes på samme nivå som tidligere og hvordan aksessbetalingen mellom regionene skal være. Dersom en ser for seg at det er en lukket bud-konkurranse, så vil man også møte på et problem ved at en aktør kan ha stordriftsfordeler ved å tilby sine tjenester i flere regioner. Dersom aktøren regner med å vinne to regioner i et anbud og kun ender opp med en region, vil dette da kunne føre til at kostnadene for aktøren blir større enn beregnet. Det omvendte kan også være tilfelle ved at en aktør ikke har kapasitet til å være med i flere regioner samtidig, men allikevel blir med i en anbudskonkurranse for flere regioner.
- Nasjonal anbudskonkurranse: Dersom anbudsperioden er kort kan man risikere at USP vil underinvestere i frykt av at man ikke vil vinne den neste anbudskonkurransen. Videre kan man oppleve en større grad av faste kostnader over tid dersom man får forskjellige leveringspliktige postoperatører. Dette kan føre til en ineffektivitet i produksjon. Den opprinnelige leveringspliktige operatøren vil også sitte inne med mer informasjon om kostnader forbundet med levering enn eventuelle konkurrenter. Dette vil være spesielt fremtredende i land med store regionale forskjeller i kostnader, siden det vil være stor usikkerhet i beregningen av kostnader knyttet til nasjonal levering for aktører som tidligere kun har vært inne på det regionale markedet.

6.2.7 Oppsummering av gjennomgang av finansieringsformer

Endringsdirektivet til EUs postdirektiv, datert 27.02.2008, åpner i den nye artikkel 7 for ulike finansieringsformer for universelle tjenester. Dette gjelder anbudsordninger for å få utført de nødvendige tjenestene, offentlig støtte for å dekke nettokostnadene for den ansvarlige operatøren eller en ordning hvor nettokostnadene fordeles på operatører eller brukere i markedet. Det vises spesielt til bruk av kompensasjonsfond.

Verken de nye reglene i EU-direktivet eller gjennomgangen av de ulike ordningene, og de erfaringer som er høstet fra andre land, gir grunnlag for å foreslå justeringer i den finansieringsordning som er etablert i Norge gjennom statlig kjøp. En liberalisering vil være lettere å gjennomføre hvis man holder andre rammevilkår konstant. Det er viktig å få etablert effektiv konkurranse for å realisere fordelene ved en liberalisering av postmarkedet. Erfaringer fra andre land har vist at utformningen av finansieringsordningen kan få betydning for graden og formen på konkurranse. En stabil ordning med statlig kjøp gir høyere grad av

forutsigbarhet, også for nye aktører som vil etablere seg i det norske markedet. Ordningen med statlig kjøp medfører, at andre aktørers betaling for tilgang til postens distribusjonsnett blir frikoblet fra finansiering av ulønnsomme tjenester. Dette vil alt annet like gjøre det enklere å etablere velfungerende ordninger for tilgangspriser. Spørsmålet om fordeler og ulemper ved en omlegning av finansieringsordningen kan være et mer relevant tema for utredning på lengre sikt.

6.3 Konsekvenser av en liberalisering for utforming av statlig kjøp

6.3.1 Grunnlag for beregning av merkostnader ved pålagte krav

I konsesjonen for Posten Norge AS 2007-2010 fremgår det av § 4.2 at kravene til landsdekkende postnett og krav til tjenester fører til merkostnader i forhold til det som ville være optimal bedriftsøkonomisk tilpasning. Disse merkostnader, sammen med merkostnader fra enkelte andre spesifiserte tjenester skal dekkes gjennom enerettsoverskudd og/eller statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester. De spesifiserte tjenestene inkluderer tilbud om grunnleggende banktjenester, jvf. konsesjonens § 8.1.

Formidling av banktjenester var inkludert i statlig kjøp frem til 2002. I 2002 ble det lagt til grunn at ulønnsomheten ved banktjenester ville bli felle bort som følge av omstilling i strukturen i nettet av postkontorer. Redusert bruk av banktjenester har imidlertid ført til at dette tilbud har blitt stadig mer ulønnsomt, og er derfor igjen tatt inn under statlig kjøp (SD 2008).

EUs endringsdirektiv fra februar 2008 inneholder et nytt Annex I, som beskriver regler for beregning av nettokostnader ved universelle forpliktelser. Hovedprinsippet er at kostnaden skal beregnes som differansen mellom kostnadene ved å inkludere de universelle forpliktelser i tjenestene som leveres, og kostnadene ved de tjenester som ville være tilbudt uten at man stod overfor krav om levering av de universelle tjenestene. Det legges til grunn at eventuelle fordeler knyttet til det å levere de universelle tjenestene skal tas med i beregningen. Prinsippene som er skissert, synes å være i overensstemmelse med de prinsipper som er lagt til grunn for beregning av merkostnader i det norske postnettet. Direktivet gir altså ikke i seg selv grunn til å endre utformningen av den norske beregningsmetoden.

Merkostnadene som følge av ulønnsomt postnett beregnes av Posten ut fra antall dager enkelte områder ville ha fått omdeling ved bedriftsøkonomisk tilpasning¹⁰. Det er her anslått at 5 % av husstandene skulle fått omdeling 2 dager i uken, at 15 % skulle ha fått omdeling 5 ganger i uken, mens de resterende 80 % skulle få omdeling 6 dager i uken, svarende til dagens standard. Når alle får omdeling 6 dager i uken har Posten ut fra dette krav på kompensasjon for 4 dagers levering for 5 % av husstandene og 1 dags levering for 15 % av husstandene. Beregningene tar utgangspunkt i data for sorteringssteder, rute, traselengder og husstander.

Posten Norge AS anfører at i et bedriftsøkonomisk lønnsomt nett ville landposttjenestene være skalert ned og i større grad være betjent av vanlige omdelingsruter. Merkostnadene knyttet til landposttjenestene beregnes utelukkende ut fra kostnadsbesparelsene knyttet til

¹⁰ Fremstillingen i dette avsnitt baserer seg på ”Modellbeskrivelse Statlig kjøp 2009”, Posten Norge AS, desember 2007.

banktjenester. En fjerning av disse tjenester ville medføre en del forenklinger i arbeid knyttet til kassebeholdning. Her tas det hensyn til en forventet fortsatt nedgang i antall transaksjoner.

Merkostnadene for grunnleggende banktjenester beregnes basert på forskjellen i lønnsomhet mellom et optimalt postkontornett uten bankplikt og et nett som innebærer at 124 egendrevne postkontor konverteres til Post i butikk (PIB). I det optimale nettet legges til grunn at 189 av dagens egendrevne postkontor regnes som konvertert til PIB.

Estimeringen av antall postkontorer som skal konverteres til PIB er basert på flere kriterier. For det første et prognostisert transaksjonsvolum per postkontor, hvor registrerte brevsendinger, pakker og banktransaksjoner telles. Videre er det lagt til grunn at en konvertering må gå en besparelse på mer enn 200 tusen NOK, og at maksimum kapasitet i PIB er anslått til 60 tusen transaksjoner per år.

Beregning av besparelser knyttet til konvertering av postkontor til PIB beskrives som krevende. Det stilles spesielt spørsmål ved at kostnadene ved de egendrevne postkontor er så variable i forhold til volum- og transaksjonsfall, som er lagt til grunn. Under forutsetning om reduksjon i volum og transaksjoner vil dette medføre en underestimering av kostnadsbesparelsene ved overgang til optimalt nett.

6.3.2 Vil merkostnader ved pålagte krav endre seg som følge av liberaliseringen

Vi vil nå ta opp spørsmålet i hvilken grad merkostnadene vil bli påvirket av liberalisering av postmarkedet. I den sammenheng er det interessant i hvilken grad merkostnadene vil bli påvirket av volumendringer for Posten Norge AS. Noen relevante momenter er nevnt under.

- Når det gjelder antall dager med omdeling gjelder dette mindre sentrale strøk. Dette er områder hvor konkurrerende aktører i liten grad vil velge å gå inn med egen distribusjon. Volumet som fordeles i disse områdene vil derfor være lite påvirket av liberaliseringen i seg selv. Statlig kjøp til ulønnsomme ruter vil derfor ikke bli påvirket av liberaliseringen.
- Beregningen av merkostnader i forhold til optimalt nett av postkontorer legger vekt på volum og transaksjoner over postkontorene. Det er lagt til grunn at økt konkurranse som følge av liberaliseringen i første omgang vil rette seg mot masseutsendelser og brev fra storkunder, og når det gjelder distribusjon i første omgang mot sentrale strøk. Masseutsendelser for storkunder går ikke over postkontorene, så de viktigste områder som påvirkes av liberaliseringen berører ikke strukturen i nettet av postkontorer. De volum og transaksjonsparametre som inngår i Postens beregninger vil i liten grad bli påvirket av økt konkurranse i brevmarkedet. En endring i volum av pakker kan få betydning. Liberaliseringen vil derfor bare påvirke de estimerte kostnader knyttet til nettet av postkontorer hvis liberaliseringen får konsekvenser for håndtering av pakker. Dette kan ikke utelukkes, men også her vil påvirkningen forventelig være størst i de mest sentrale strøk.
- Øvrige elementer i beregningen av statlig kjøp anses for ikke å bli påvirket av liberaliseringen av postmarkedet.

- Samlet sett vil ikke kostnadssiden som ligger bak statlig kjøp bli sterkt påvirket av liberaliseringen av postmarkedet. Effektene for statlig kjøp vil derfor komme fra endringen i inntektsiden og bortfall av enerettsinntekter. Det vil ikke være mulig å definere statlig kjøp som differansen mellom merkostnader og enerettsoverskudd.
- Det kan være en utvikling i volum og transaksjoner som har langsiktig effekt på omdeling og postnettet, men driverne vil ikke være direkte bundet til spørsmålet om liberalisering av postmarkedet.

Beregning av merkostnader er ikke enkelt reiser flere praktiske og teoretiske problemer. SNF rapport 06/2000 og ECON rapport 2005-104 diskuterer beregningsmetodene grundig. Det har ikke vært mulig å gå grundig inn på denne problemstillingen innen rammen av dette prosjektet. De kvalitative konklusjonene som er nevnt over, vil imidlertid ikke være følsomme for ulike beregningsmetoder. I den internasjonale litteraturen er kostnadene ved USO bl.a. diskutert av Panzar (2000), Cremer et al. (2000) og Ambrosini et al. (2006). Panzar (2000) legger vekt på, at kostnadene ved universelle tjenester må beregnes i forhold til den markedssituasjonen, som ville eksistere uten kravet om dette kravet. Dette prinsippet er i overensstemmelse med det som er lagt til grunn for beregningen av merkostnaden ved de pålagte kravene. Panzar argumenterer også for at kostnadene ved universelle forpliktelser er avhengig av grad av konkurranse, det forutsettes i markedssituasjonen uten forpliktelsen. Det kan derfor på sikt være interessant å vurdere forutsetningene, som er lagt til grunn i beregningene, i forhold til den markedssituasjon som realiseres etter liberaliseringen.

6.3.3 Utforming av statlig kjøp etter en liberalisering

Statlig kjøp er definert som differansen mellom merkostnadene ved pålagte krav og overskuddet fra enerettsområdet. Dette medfører at utbetaling fra staten til Posten Norge AS skal dekke inn denne differansen.

Etter en liberalisering er det ikke prinsipielt grunnlag for å opprettholde denne definisjonen av statlig kjøp. Det eksisterer ikke noe enerettsoverskudd i og med at enerettsområdet er avskaffet. Avhengig av hvordan konkurransen utvikler seg vil det imidlertid stadig være mulighet for et overskudd fra de deler av brevmarkedet som tidligere lå innen eneretten.

Dette medfører at det er mulig med ulike utformninger av statlig kjøp.

- En mulighet er at statlig kjøp gjennomføres som en betaling til Posten Norge tilsvarende beregnet merkostnad. Det skal ikke gjennomføres noen motregning mot overskudd på noe nivå.
- En annen mulighet er at man fortsetter å motregne overskuddet fra det tidligere enerettsområdet. Dette betyr at utbetalingen av statlig kjøp øker gradvis i takt med en eventuell reduksjon i overskuddet fra det tidligere enerettsområdet. Dette skal gjelde uansett om denne endringen skyldes generell reduksjon i volum, tap av markedsandeler til konkurrenter eller at prisnivået reduseres.

Den første ordningen medfører en budsjettmessig utbetaling fra staten til Posten Norge i overensstemmelse med de krav som er pålagt. Dette gir i seg selv en indikasjon på de reelle kostnadene ved de samfunnspålagte kravene, og et insitament til å vurdere disse kostnadene

opp mot den samfunnmessige nytten. I og med at det ikke gjennomføres motregning vil Posten Norge se resultatet av kostnadsbesparelser innen alle aktiviteter som en økning i overskudd. Dette overskuddet vil staten som eier disponere.

Konsekvensen av den andre ordningen avhenger av hvilken situasjon man er i med hensyn til overskudd fra det tidligere enerettsområdet. Hvis overskuddet fra det tidligere enerettsområdet er større enn merkostnadene, vil det ikke bli gjennomført statlig kjøp. Så lenge dette er tilfelle vil Posten Norge se enhver kostnadsreduksjon som en økning i overskudd. I en situasjon hvor overskuddet fra det tidligere enerettsområdet er større enn null, men mindre enn merkostnadene, vil motregning føre til at Posten Norges overskudd ikke blir påvirket av endringer i kostnadene knyttet til det tidligere enerettsområdet. Kostnadsreduksjoner som ikke tilordnes enerettsområdet vil derimot føre til en økning i overskuddet.

I tradisjonell reguleringsteori legges det stor vekt på sammenhengen mellom kostnadsreduksjoner og økningen i overskudd for eieren. Hvis en reduksjon i kostnader på marginen tilsvarer økningen i overskudd, vil en eier av en privat bedrift ha insitament til å gjennomføre kostnadsreduksjoner. Denne argumentasjonen er imidlertid ikke helt tilsvarende for Posten Norge, i og med at det er staten selv som er eieren, som skulle ha insitamenter til å presse gjennom kostnadsbesparelsene. På den andre siden vil det også være slik at ledelsen i offentlig eide bedrifter har en interesse i å oppnå overskudd, i og med at dette øker bedriftens mulighet for å tilpasse seg i et dynamisk marked, for eksempel ved å finansiere nødvendige investeringer i teknologi eller produktutvikling.

Vi vil ut fra det foregående anbefale at statlig kjøp gjennomføres som en overføring til Posten Norge tilsvarende de beregnede merkostnader ved de pålagte krav. Dette gir en transparent beslutningssituasjon med hensyn til utformingen av pålagte krav og de kostnader som dette medfører. En slik utforming av kjøpsordningen vil også føre til større grad av forutsigbarhet for Posten Norge. Dette kan være viktig i en overgang til økt konkurranse, hvor det må tas beslutninger med hensyn til tilpasning av prisnivå mellom ulike markedssegmenter, og spesielt når det må treffes beslutninger om prisnivå i brevmarkedet. Det er mulig å etablere en ordning hvor statlig kjøp trappes opp gradvis etter liberaliseringen av markedet. Dette må imidlertid være en forutsigbar opptrapping, uten løpende tilpasning av kjøp i forhold til svingninger i resultat for Posten Norge eller for enkelte markedssegmenter.

7 Konsekvenser for ulike aktører i postmarkedet

7.1 Konsekvenser for de ansatte i Posten Norge

Vi vil her kort gå gjennom argumentasjonen som ble fremlagt i London Economics sin rapport fra 2003, og kommentarene fra den interdepartementale arbeidsgruppen fra 2004. Vi tar med hvordan endringen har vært i sysselsetting i den siste tiden. I tillegg ser vi på endringen i produktivitet per ansatt for å se om Posten Norge allerede har gjort grep for å møte konkurranse på hjemmemarkedet.

London Economics har en gjennomgang av utviklingen i flere europeiske land, og viser til at sysselsettingen var stabil i perioden 1995 til 2000. Det blir imidlertid presisert at de nasjonale aktørene har hatt en jevn nedgang i antall sysselsatte, mens nye aktører har hatt en økning i antall ansatte. Ved å bruke tall fra Universal Postal Union (UPU), viser de at man har hatt en nedgang i antall ansatte i den norske postsektoren de siste årene. Disse tallene gjelder imidlertid på konsernnivå, og inkluderer derfor også blant annet logistikk. Videre ser man kun på antall sysselsatte, det skilles ikke mellom heltids- og deltidsansatt. Tallene som oppgis forteller derfor ikke hele historien om utviklingen i brevmarkedet. Vi har derfor tatt en annen tilnærming hvor vi har skilt mellom ansatte i morselskapet og datterselskap, vi ser også på antall årsverk i stedet for antall ansatte.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Morselskap	23 335	21 211	19 407	18 158	16 721	15 713	15 510	15826	15446
Øvrig konsern	2349	3295	4102	3482	4652	4828	6762	9044	10405
Konsern	25 684	24 506	23 509	21 640	21 373	20 541	22 272	24870	25851

Tabell 2 Årsverk i Posten 2000-2008 Kilde: Postens kvartalsrapporter for Q4 2008, samt St.meld. nr. 12 (2007-2008)

Av tabellen går det klart frem at det siden 2000 har foregått en betydelig nedbemanning i morselskapet, samtidig som det har vært en tilsvarende vekst i datterselskapene, hovedsakelig gjennom oppkjøp. Videre ser man at antall årsverk i morselskapet ble redusert fra 16721 i 2004 til 15446 i 2008. Dette tilsvarer en nedgang i årsverk på ca 8 %. Bemanningskuttene som London Economics viste til har altså fortsatt de siste årene. I Stortingsmelding nr. 12, 2007-2008, går det frem at nedbemanningen i stor grad har kommet som følge av omlegging til Post i Butikk, effektivisering av terminalstrukturen og innføring av mer effektive administrative prosesser.

Posten Norge besluttet den 3. desember 2008 at inntil 450 årsverk innen stabs- og støttefunksjoner skulle kuttes som et ledd i effektiviseringsprogrammet Spinnaker. Etter forhandlinger med Postkom kom man frem til at man skulle kutte 370 stillinger over en toårs periode. Postkom har satt som krav at Posten skal forsøke å skaffe disse et alternativt arbeid enten internt i konsernet eller eksternt¹¹. Som følge av at 124 postkontor skal omgjøres til post i butikk innen 2010, vil ytterligere 650 ansatte bli påvirket (Posten 2008). Dette gir et klart bilde av at Posten allerede er inne i en omstrukturingsprosess.

¹¹ Fra Postkoms (Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund) nettsider

Graden av effektivitet vil i stor grad være med på å avgjøre hvorvidt man vil få en stor nedbemanning i Posten som følge av en liberalisering. Det er derfor av interesse å se på effektiviteten i Posten Norge sammenlignet med andre postoperatører. En måte å gjøre dette på er å se på antall sendinger per årsverk. I vedleggene til Ecorys rapporten (2008) er det gjort slike beregninger for 2005 og 2006. Her kommer de frem til at man i 2005 hadde 171 000 sendinger per årsverk, mens dette i 2006 hadde gått ned til 152 000 sendinger. Denne nedgangen ser ut til skyldes at man i beregningen av antall årsverk for 2006 har tatt med antall årsverk innenfor postsegmentet, og ikke sett på de som kun er ansatt i morselskapet. Siden dette tallet også inkluderer ansatte i konsernet innenfor postsegmentet i andre land, vil derfor tallet på sendinger per årsverk i Posten Norge bli for lavt. Ved å gjøre egne estimat for sendinger per årsverk finner vi at man i 2006 hadde i overkant av 170 000 sendinger per årsverk, mens man i 2007 hadde ca 178 000 sendinger per årsverk. I perioden 2005-2007 økte sendinger per årsverk med ca 10 prosent.

En sammenligning med Posten Sverige kan her være interessant. Siden Posten Sverige AB er i et marked som er liberalisert og samtidig klarer å være selvfinansierende, så kan det tyde på at Posten AB har en effektivitet som muliggjør drift med et positivt resultat i et marked i konkurranse. Av Ecorys-rapporten (2008) fremgår det at Posten AB i 2005 og 2006 hadde henholdsvis 175 000 og 186 000 sendinger per årsverk. Andre nasjonale operatører som det kan være interessant å se på er Itella i Finland og Royal Mail i Storbritannia. I Itella oppnådde man i 2006 en produktivitet på 150 400 sendinger per årsverk, mens Royal Mail hadde ca 120 000 sendinger per årsverk¹². Sammenlignet med andre nasjonale operatører kan det dermed se ut til at Posten Norge ligger godt an, og at de derfor er rustet for konkurranse. En må imidlertid ikke se seg blind på disse tallene, siden det kan være forskjell både på beregning av antall årsverk i postsektoren og i hvordan de forskjellige operatører oppgir postvolumet.

I den interdepartementale arbeidsgruppens rapport fra 2004, står det blant annet at *"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"*. Nedgangen i antall ansatte i Posten Norge etter denne tid, samt effektivitetsøkningen de siste årene viser at det allerede er tatt steg i retning av en mer effektiv drift. Samtidig legger Spinnakerprogrammet til rette for en ytterligere effektivisering. Dette lønnsomhetsforbedringsprogrammet bidro i 2008 med en effektiviseringsgevinst på 237 millioner kroner (Posten, 2008b).

Konkurransen fra elektroniske medier samt en økende reservasjonsgrad mot reklame har som tidligere nevnt vært betydelig de siste årene, og man opplever nå en nedgang i postvolumet¹³. Denne utviklingen kan være en større trussel mot sysselsettingen i Posten enn konkurransen fra andre aktører i postmarkedet.

¹² Her ligger det imidlertid en litt annen beregningsmetode til grunn.

¹³ Postens presentasjon til SNF 13.1.2009

7.2 Konsekvenser for kundene

Formålet med Postens konsesjon er at å sikre et landsdekkende tilbud om formidling av leveringspliktige tjenester til rimelig pris og god kvalitet. Ved å tildele Posten enerett på sendinger under 50 gram gir man Posten mulighet til å krysssubsidiere mellom områder med forskjellig kostnadsstruktur. Dette vil i stor grad si at sendingene i de store byene vil subsidiere sendinger i distriktene¹⁴. Krysssubsidieringen er således med på å sikre finansieringen av konsesjonens krav.

En fjerning av eneretten kan føre til at man får aktører som går inn i de områdene hvor Posten tidligere hadde en positiv profitt, og er på den måten med på å svekke finansieringen av tjenester i spredt bebygde områder. Dersom det fortsatt er et krav om enhetsporto vil en slik fløteskumming være spesielt fremtredende. Dette kan som tidligere nevnt løses ved et kompensasjonsfond eller en pay-or-play mekanisme.

Dersom man opphever enhetsporto vil en anta at prisene i større grad vil reflektere de underliggende kostnadene. En konsekvens av dette er at de som er bosatt i distriktene kan ventes å måtte betale mer i forhold til de som bor i byene hvor kostnadene er lavere. I den interdepartementale rapporten fra 2004 blir det poengtert at Posten selv kan ønske å fortsette med enhetsporto innenfor enerettsområdet for enkeltstendinger selv om man liberaliserer postmarkedet. Dette kommer av at prissystemet da vil bli enklere for kunden, og at Posten vil unngå de ekstra administrative kostnader som en overgang til differensiert porto vil medføre. I Sverige har, som tidligere nevnt, Posten AB fortsatt plikt til å ha enhetsporto for enkeltstendinger, mens man for massesendinger har en differensiert løsning. Dette er også en løsning som man kan tenke seg at en kan implementere i Norge, og som blir anbefalt i den interdepartementale rapporten fra 2004.

I Sverige så man, som vi tidligere har gjennomgått, en nedgang i pris på massesendinger i årene etter liberaliseringen. I Ecorys (2008) fremgår det at man i Sverige i tillegg har hatt økt kvalitet i servicenivået, samt at det har kommet nye produkter i segmentet for massesendinger. At det i størst grad er i dette segmentet man har sett forbedringer, kommer av at det er i dette segmentet Citymail har etablert seg, og at man derfor vil se en større konkurranse på pris og kvalitet. De største kundene vil ha et stort insentiv til å velge den operatøren som er best på pris og/eller kvalitet, og operatørene vil strebe etter å beholde eventuelt tiltrekke seg disse kundene i tillegg til å beholde eksisterende storkunder. For enkeltstendinger har man derimot ikke sett en nedgang i pris i Sverige, men dette kommer av at man i det senere har innført MVA på posttjenester og at man har hatt en rebalansering av pris i forhold til kostnader (PTS, 2007). I Post- og telestyrelsens (PTS) evaluering av liberaliseringen av postmarkedet i Sverige fra 2007 påpekes det at liberaliseringen har vært med på å gjøre Posten Sverige til en av de beste postoperatørene når det kommer til effektivitet og kvalitet. Den høye graden av over natt levering trekkes frem som et særlig eksempel på dette.

¹⁴ I London Economics 2003 refereres det imidlertid til at man i USA har samme proporsjonalitet mellom høykost- og lavkostruter i distriktene som i byene

I Cremer et.al. 2008 påpekes det at selv om hver husholdning bruker en liten andel av inntektene på postsendinger, så vil imidlertid hver husholdning motta sendinger til en betraktelig større verdi. De viser til en undersøkelse fra Frankrike hvor man fant at hver husholdning, inklusive små bedrifter, brukte 68 Euro årlig på å sende brev. Som mottaker fikk disse imidlertid sendinger til en verdi av 425 Euro. En prisendring kan velte over på kundene i en større grad enn først antatt siden bedrifter som sender brev kan se på sendingene som en innsatsfaktor og ikke et ferdig produkt.

I perioden 2005-2007 brukte hver husholdning i Norge i gjennomsnitt 315 kroner på posttjenester (tall fra SSB), noe som tilsvarte 0,09 % av forbruket. Dersom man imidlertid beregner verdien av antall uregistrerte sendinger, unntatt uadresserte sendinger, per husholdning får man at hver husholdning i gjennomsnitt mottar sendinger til en verdi av 2464 kroner per år (basert på husholdningstall fra SSB og omsetningstall fra PT). Dette tilsvarer da ca 0,7 prosent av forbruket. Bryter en dette ned til kun å gjelde brev som i dag er innenfor enerettsområdet, får man at hver husholdning mottar brev innenfor enerettsområdet til en verdi av 973 kroner (tall fra Posten og SSB), noe som tilsvarer 0,3 prosent av totalforbruket. Dersom en antar at konsekvensen av å liberalisere postmarkedet fører til at bedriftene som sender ut brevene endrer prisen på sine tjenester tilsvarende en eventuell prisendring på brevsendinger, så vil det gi større konsekvenser for husholdningene enn det man får inntrykk av når man kun ser på forbruk av posttjenester fra SSB sin statistikk.

En annen konsekvens av liberalisering som ofte blir fremhevet, er nedleggelsen av postkontor i distriktene. Dette fører til dårligere tilgjengelighet til postnettet for beboere i distriktene, dersom det ikke blir tilbudt et alternativ til postkontorene. I 2001-2002 hadde man imidlertid en omlegging av ekspedisjonsnettet hvor man gikk over til post i butikk som drives av samarbeidspartnere. Dette har vært med på å gi flere ekspedisjonssteder med lengre åpningstider. Tabellen under viser utviklingen i ekspedisjonssteder. I tillegg til disse ekspedisjonsstedene kommer 24 bedriftssenter.

	31.12.00	31.12.03	31.12.04	31.12.05	31.12.06	31.12.07
Postkontor	887	303	303	303	303	303
Post i Butikk	0	1175	1201	1196	1184	1160
Postfilial	374	-	-	-	-	-
Totalt	1261	1478	1504	1499	1487	1463

Tabell 3 Utviklingen i antall ekspedisjonssteder. Kilde: Samferdselsdepartementet 2008 og Ecorys 2008

Av tabellen går det frem at 584 postkontor ble nedlagt i perioden 2001 til 2004. Samtidig ser en at totalt antall ekspedisjonssteder har økt i perioden. Etter dette har antall postkontor og post i butikk vært stabilt.

Ifølge Postens årsrapport for 2007 er ytterligere 124 postkontor tenkt omgjort til post i butikk innen 2010. Dette begrunnes med at man har færre kunder i postkontorene i tillegg til en nedgang i banktransaksjonene. Antall postkontor vil som følge av dette reduseres til 179. Overgangen fra egne postkontor til post i butikk ser imidlertid ikke ut til å være til ulempe til

kunden i forhold til kundetilfredshet¹⁵. Som vi tidligere har sett fører konkurransen fra elektroniske medier også her til en omstrukturering. Omstruktureringen har ført til kostnadsbesparelser for Posten og det er grunn til å anta at overgangen til post i butikk vil gjøre det lettere å opprettholde ekspedisjonssteder også i distriktene etter en liberalisering.

Et moment som blir tatt opp i den interdepartementale arbeidsgruppens rapport, er at et bedre tilbud for de bedriftsøkonomisk lønnsomme områdene også kan føre til økt kvalitet for mottakere i hele landet. En antar da at operatørene vil konkurrere på kvalitet, dette kan for eksempel være i form av leveringstid, og at kundene i distriktene vil dra nytte av dette ved at sendingene kommer fortere frem.

7.3 Konsekvenser for andre postoperatører

En liberalisering av postmarkedet vil åpne opp et lønnsomt markedssegment for eksisterende og eventuelle nyetablerte aktører i postmarkedet. Dette vil øke de muligheter andre aktører har for lønnsom aktivitet i postmarkedet. I det omfang det er samdriftsfordeler i forhold til annen aktivitet vil det bli mulighet for å øke aktiviteten innen områder hvor det i prinsippet har vært åpent for konkurranse, men hvor etablering ikke har vært lønnsomt.

Det er trekk i utviklingen av postmarkedet som vil øke mulighetene for andre operatører

- En splitting av brevmarkedet i ekspressprodukter og produkter med garantert leveringstid (ikke nødvendigvis over natten) gir økt fokus på markedssegmenter hvor det er etablerte aktører i utgangspunktet (ekspress), og hvor det vil være lettere for nye aktører å etablere seg
- En koordinert liberalisering i det europeiske markedet vil føre til økt oppbygning av erfaring blant store og mindre aktører og økt produktutvikling.

Mulighetene for andre postoperatører vil være avhengig av ulike regulatoriske virkemidler, spesielt i forhold til tilgang til Postens distribusjonsnettverk og tilgang til eksisterende infrastruktur (postkasser, adressesystemer) i sentrale strøk.

¹⁵ I St.meld. nr.12 presenterer Samferdselsdepartementet en oversikt som viser at kundetilfredsheten for post i butikk har vært økende i perioden 2003 og 2007, og at den i 2007 var ”særs god”.

8 Regulatoriske utfordringer og virkemidler for virksom konkurranse

8.1 Mulighet for etablering av konkurranse

Det har flere ganger vært understreket at en forutsetning for aktiv konkurranse er at andre postoperatører eller større kunder har tilgang til det landsdekkende nettverket. Dette gjelder for innlevering av post til sortering og/eller distribusjon. Dette gjelder den delen av postleveranser som konkurrerende aktører ikke selv ønsker å distribuere. Utformningen av tilgangsprising og det regulatoriske systemet kan ha betydning for hvordan konkurransen utvikler seg. For eksempel om konkurrenter satser på fullt utbygde nettverk (i det minste innen enkelte geografiske områder) eller man baserer seg på nettverkstilgang for distribusjon av post.

I utgangspunktet har de etablerte nasjonale postoperatører flere konkurransemessige fortrinn.

- De er velkjente og har etablerte merkenavn
- De kan tilby et fullt tjenestesortiment og nasjonal og internasjonal dekning
- Store investeringer er foretatt og nettverk er fullt etablerte
- Det er skalafordeler i distribusjonsleddet i de nasjonale nettverkene

Det er imidlertid også trekk ved postmarkedet som gjør etablering enklere enn i andre nettverksbransjer. Det er mindre grad av investeringer i kapitalutstyr enn i andre bransjer, og de investeringer som gjennomføres vil ha en alternativ anvendelse. Størstedelen av kostnadene i distribusjon knytter seg til personalkostnader. Etableringskostnader blir også redusert ved at store kunder er i stand til å gjennomføre operasjoner knyttet til sortering av brev. I denne situasjonen vil det være mest aktuelt for nye aktører å gå inn i enkelte markedssegmenter fremfor å forsøke å etablere et fullt konkurrerende landsdekkende nettverk. Denne strategien reduserer risikoen i forhold til alle de fire punktene nevnt over. Nye aktører vil også kunne oppnå mer fleksibilitet ved å rette seg mot markedssegmenter hvor det er mulighet for fleksibilitet med hensyn både til avhentning og utlevering.

Samlet sett vil det ikke være alvorlige strukturelle markedshindringer som står i veien for etablering av konkurranse i postmarkedet. Det er derfor heller ikke behov for spesielle tiltak for å oppmuntre til etablering i markedet.

8.2 Problemstillinger knyttet til prising

Det er i EU-direktivet lagt opp til flere betingelser for prising. Det stilles krav om at prisnivået sikrer alle brukere tilgang (affordability), at prisene er tilpasset kostnadene, og at betingelser er gjennomsiktige og ikke diskriminerende. Det åpnes for at land kan beslutte seg for en nasjonal enhetstariff, men denne må ikke komme i veien for individuelle avtaler mellom den ansvarlige for det landsdekkende nettet og ulike kunder.

En samfunnsøkonomisk optimal deling av arbeidet mellom ulike aktører (den nasjonale operatøren, konkurrerende aktører, større kunder) krever at de samlede samfunnsøkonomiske kostnader ved formidling av post minimeres. Priser som tar hensyn til worksharing, bypass eller tilgang må derfor være utformet slik at nye aktører velger å utføre de deler av

postformidlingen hvor de bidrar til å redusere de samlede kostnadene. En vesentlig komplikasjon har vært behovet for å finansiere faste kostnader i nettverket.

Det er i den teoretiske litteraturen foreslått ulike tilnærminger til denne problemstillingen. Et sentralt resultat for tilgangsprising til nettverk har vært referert til som the *Efficient Component Pricing Rule* (ECPR). Utledningen av dette resultat tar utgangspunkt i et eksisterende nettverk hvor det både er variable og faste kostnader knyttet til å levere tjenester til kundene. Finansieringen av de faste kostnadene er basert på et påslag på de variable kostnadene ved levering av tjenesten. ECPR regelen for tilgangsprising impliserer at en aktør som ønsker å levere tjenester over det eksisterende nettverket må betale en tilgangspris som svarer til differansen mellom prisen til kundene og nettverkseierens variable kostnader. Denne prisningsregel har flere konsekvenser

- Nettverkseieren får samme dekningsbidrag til de faste kostnader om han selv leverer tjenesten til kundene eller det er en konkurrerende aktør som leverer over nettverket
- Konkurrerende aktører må bidra til de faste kostnader i nettverket
- Det vil bare være aktuelt for konkurrerende aktører å kjøpe tilgang hvis de har lavere variable kostnader enn den etablerte aktøren

Under forutsetning av at prisen for kundene var optimal i utgangspunktet gir ECPR-regelen en samfunnsøkonomisk optimal løsning i og med at alle aktører bidrar til finansieringen av det nødvendige nettverket og at nye aktører bare har insitamenter til å gå inn i markedet hvis de bidrar til å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å levere tjenesten.

Argumentasjonen over har ikke tatt hensyn til muligheten for at nye aktører etablerer egen distribusjon og dermed omgår det eksisterende distribusjonsnettverk. Nyere forskning innen postmarkedet har utviklet modeller som fanger opp kompleksiteten med hensyn til ulike aktører og ulike regioner (for eksempel Villemeur et al 2006, De Donder 2006). Det skjelles her mellom levering til urbane områder og spredtbygde strøk. Det skjelles videre mellom store industrielle avsendere på den ene siden og husholdninger og mindre bedrifter på den andre siden. Det legges til grunn at nye aktører vil rette seg mot markedet for store avsendere. Den etablerte aktøren er underlagt en USO-forpliktelse og må levere til alle geografiske områder. Den etablerte aktøren har frihet til å sette konkurransedyktige priser på forsendelser i markedet for store aktører. I markedet for husholdninger og mindre bedrifter er man forpliktet til å holde en geografisk enhetspris.

Hvis de nye aktørene har lavere distribusjonskostnader i sentrale strøk enn den etablerte, vil de være i stand til å overta en del av markedet. Hvis de nye aktørene har høyere kostnader enn den etablerte aktøren, vil trusselen om etablering gjøre at det blir en øvre grense for den pris den etablerte aktøren kan ta, og dermed for det dekningsbidrag det er mulig å få. Etablering innen de sentrale strøk med lave distribusjonskostnader fører i disse analyser til behov for å øke prisen for de markedssegmenter, hvor det ikke etableres konkurranse. Det er isolert sett et velferdstap knyttet til denne omleggingen av priser, hvis finansieringen var optimal i utgangspunktet. Samtidig vil en reduksjon i kostnadene til distribusjon gi en bedring i samfunnsøkonomisk velferd (Gautier, 2006).

Hvis den etablerte aktøren er tvunget til å holde priser over marginalkostnaden i det konkurranseutsatte markedet, vil det være risiko for etablering av nye aktører som ikke har lavere kostnader enn den etablerte, og derfor ikke bidrar til en reduksjon av de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Det er ut fra denne argumentasjonen viktig at den etablerte aktøren får finansiell frihet til å konkurrere i de markedssegmenter som er konkurranseutsatt. I modellene over er det lagt til grunn at det ikke vil være konkurranse i markedet for husholdninger og mindre bedrifter. Muligheten for å få frem et dekningsbidrag som finansierer USO forpliktelsen er derfor større i dette markedet. Det vil imidlertid ikke være noe skarp skjell mellom mindre bedrifter og store bedrifter. Det eksisterer allerede i dag aktører som samler inn og organiserer forsendelse av brev fra mindre bedrifter. Dette gir mulighet for mer effektiv håndtering, og mulighet for å utnytte eventuelle mengderabatter i posttariffene. Jo større forskjell det blir mellom de økonomiske betingelsene i markedet for industriell post og mindre bedrifter, jo mer attraktivt vil ulike aktiviteter under konsolidering kunne bli i fremtiden. Dette vil redusere risikoen for at disse ”innelåste” kundegrupper blir utsatt for overprising.

Crew og Kleindorfer (2002) kritiserer ECPR prinsippet og andre prismekanismer basert på rabatter knyttet til det arbeid som allerede er gjort av den som søker tilgang. Deres poeng er at kostnadene for operatøren som er ansvarlig for distribusjonen vil variere mellom ulike områder, og at dette må avspeiles i tilgangsprisen. Dette er en relevant problemstilling, i og med at nye aktører typisk vil levere inn post til distribusjon i høykostområder. De foreslår derfor et alternativt prinsipp, Delivery-zone Access Pricing (DAP), som betyr at betalingen for tilgang avspeiler de faktiske kostnadene for å utlevere posten i den region som det er adressert til. Et viktig element i deres opplegg er et sett med offentliggjorte tariffene for tilgang. Åpenheten gjør det lettere å kontrollere for prisdiskriminering mellom ulike kundetyper.

Diskusjonen av prinsipper for tilgangsprising har fått frem noen sentrale betingelser for at etablering av nye aktører i postmarkedet fører til en samfunnsøkonomisk gevinst. Denne litteraturen kompliseres imidlertid av at finansieringen av USO forpliktelsen er integrert i tilgangsprisen. De er i et tidligere avsnitt anbefalt å opprettholde dagens ordning med statlig kjøp av tjenester. Det vil lettere å etablere effektive priser i et marked hvor USO finansieringen av USO forpliktelsen er løst fra tilgangsprisingen. Dette betyr også at forhandlinger mellom aktører og selskapet som er ansvarlig for det landsdekkende nettet kan tilnærme seg prinsippene fra DAP pricing. For myndighetene blir det viktigst å sikre transparens og ikke diskriminering, ikke å fastsette detaljer i prisstrukturen.

8.3 Behov for regulering av tilgangsprising

Eu direktivet stiller krav om transparente og ikke diskriminerende priser. Disse krav er ikke vesentlig forskjellige fra det som følger av de alminnelige konkurranseregler. Det har derfor utviklet seg ulike løsninger med hensyn til regulering og kontroll av tilgang.

- Ex-ante kontroll av tilgang med betingelser bestemt eller kontrollert av regulator ansvarlig for postsektoren
- Ex-post kontroll av tilgang hvor de ulike aktører i første omgang forhandler om betingelser og regulator for postsektoren involveres hvis enighet ikke kan oppnås

- Ex-post kontroll av tilgang basert på de generelle konkurranseregler.

Det vil eksistere ulike grader av ex-ante kontroll. Det er mulig for regulator å spesifisere betingelser for tilgang for de enkelte tjenester og produkter. Dette vil imidlertid også øke rigiditeten i markedet fordi regulator må inndras i tilfelle det forhandles om tjenester som avviker fra de etablerte priskategorier. I et dynamisk marked med utvikling i produktspekter og teknologi vil denne rigiditet ikke være ønskelig, og vil motvirke flere av de hensyn som ligger bak ønsket om liberalisering. En mindre detaljert grad av regulering kan oppnås hvis tilgangsprisene inkluderes i grunnlaget for pristaksregulering. Innen litteraturen refereres det til slike ordninger som ”global price cap regulation”. Fordelen er at detaljene i utformningen av prisstrukturen overlates til aktørene i markedet, mens det er kontroll med det overordnede nivået på prisene. Samtidig vil tilgangsprisen for nye leverandører, og prisen for bli egne kunder, bli vurdert under ett av den etablerte bedrift.

Kravet om ikke diskriminerende tilgang og transparente priser kan ha stor betydning i forhold til å unngå priser som hindrer effektiv konkurranse. Et krav om offentliggjøring av produktpriser for standardprodukter og tjenester vil gjøre det lettere å følge med i markedet både for ulike kunder og konkurrerende aktører, og for konkurransemyndigheten. Det er imidlertid også her nødvendig med frihet til å variere priser og designe opplegg for nye typer tjenester og produkter. For nye konkurrerende postoperatører vil det være mulig å følge med på om de priser de står overfor ikke er høyere enn tilsvarende tilbud til Postens egne kunder.

ECORYS (2007, 131) gir en oversikt over ulike kritiske momenter for etablering av konkurranse i postmarkedet. Det vises her til prisingsstrategier fra den nasjonale operatørens side, som kan bidra til å redusere konkurranse og muligheten for etablering. I europeisk sammenheng har det vært reist saker som gjelder påstand om rovprising, utelukkelse av konkurrenter ved fastsettelse av tilgangspris eller nekting av avtaler. I Sverige har Citymails adgang til nettverket vært gjenstand for en konflikt med Posten Sverige AB. I noen tilfeller har muligheten for konkurranse blitt påvirket av at den etablerte postoperatøren endrer betingelsene for større kunder hvis disse også bruker andre operatører til å distribuere deler av sine forsendelser. Dette kan for eksempel være hvis en større kunde gir forsendelser i sentrale strøk til en konkurrent, mens forsendelser til resten av landet leveres til den nasjonale operatøren.

Problemstillingene som knytter seg til prisingsstrategier er generelle i den forstand at de ikke bare er aktuelle i postmarkedet. Dette, kombinert med nødvendigheten av å bruke reglene i den generelle konkurranselovgivningen, tilsier at konkurransemyndighetene bør ha en rolle i overvåkingen av postmarkedet etter en liberalisering.

I Norge har det vært brukt en kostnadsbasert indeks for å regulere nivået på de samlede tariffene. Post og teletilsynet har utviklet et opplegg for et delvis liberalisert postmarked (Bårdsen, 2008). Tre hovedhensyn har vært lagt til grunn

- Private kunder som trenger overkommelige priser på enkeltsendinger og ofte brukte tjenester
- Finansiell frihet for den nasjonale operatøren

- Transparente og forutsigbare priser for nye aktører som ønsker å etablere seg i markedet.

Det skjelnes mellom enkeltsendinger og massesendinger. Når det gjelder massesendinger er kundegruppene større bedrifter eller organisasjoner, som har mulighet for å inngå forhandlinger med postoperatøren. For denne kundegruppen anses det ikke for behov for regulering av prisene. Prisreguleringen er derfor bare rettet mot enkeltsendinger.

Reguleringsmekanismen er basert på en kurv av 24 tjenester, hvor den vektete prisstigning skal være under et gitt pristak. Det er imidlertid også satt en grense for prisstigningen også for enkelttjenester. Indeksen som ligger til grunn for reguleringen er en lønnsindeks for ansatte i postsektoren.

Prinsippet om transparente, offentliggjorte og ikke diskriminerende priser er en viktig forutsetning for at aktørene i markedet selv kan forhandle seg frem til priser. Muligheten for ex-post kontroll i tilfelle forhandlingsammenbrudd vil være av betydning. Det argumenteres i litteraturen for at aktørene vil være i stand til å forhandle seg frem til tilgangspriser, som avspeiler levering til områdene, det skal leveres til.

Som en oppsummering av denne diskusjonen av regulering av tilgangsprising kan man si at det viktigste virkemiddel vil være å håndheve kravet om transparente og ikke diskriminerende priser. Dette skal gjelde både for Posten Norges egne kunder og konkurrerende operatører som ønsker å få fordelt leveranser gjennom postens nettverk. Hvis dette gjennomføres vil det ikke være behov for egen regulering av tilgangsprising for andre operatører eller for egne kunder innen markedet for massebrev.

Det anbefales altså å legge til grunn en ex-post kontroll basert på de generelle konkurranseregler. Dette medfører et behov for å avklare kompetanse- og oppgaver mellom konkurransemyndighetene og Post og teletilsynet. Det vil samtidig være viktig å bygge opp en kompetanse i forhold til de problemstillinger som kan oppstå innen et liberalisert marked. Her vil det være mulig å trekke på erfaringer fra land som har liberalisert postmarkedet tidligere. Ecorys (2007) inneholder en rekke eksempler på spørsmål som har måttet avklares i ulike land. Muligheten for rask å avklare tvil om regelverk og eventuelle tvister mellom operatører, vil være en viktig forutsetning for velfungerende konkurranse. Usikkerhet på slike sentrale områder vil heve terskelen for etablering for nye aktører.

8.4 Nasjonal enhetsporto

Et krav om nasjonal enhetsporto for Posten Norge etter dagens mønster kan ikke opprettholdes i en situasjon med konkurranse på de produktområder som enhetsporto omfatter, når det er vesentlige forskjeller i kostnadene knyttet til levering i ulike geografiske områder.

Det har imidlertid vært argumentert for at en nasjonal enhetsporto kan opprettholdes for enkelte kundegrupper, selv om det er frihet til å prise andre sendinger etter kostnader for ulike leveringsområder. Det er spesielt fordelingsmessige hensyn som har vært brukt som begrunnelse. Dette gjelder både i forhold til husholdninger og for små og mellomstore bedrifter i utkantområder.

Det har imidlertid også vist seg at de nasjonale postoperatører kan ønske å opprettholde enhetsporto for disse kundegruppene, fordi det gir en enkel og ryddig måte å håndtere sendinger som ikke er standardiserte eller leveres i store volum. Det blir enklere både for avsender og for postoperatøren som slipper å kontrollere detaljer i frankeringen.

Det vil være mulig å basere skillet mellom sendinger som faller under den nasjonale enhetsporto og sendinger som ikke gjør det ut fra innleveringsmåte og innlevert kvantum. Post som leveres i postkasser eller på postkontorer i mindre kvanta kan regnes som post som håndteres under enhetsporto. Industriell post og massesendinger vil være gjenstand for individuell prising. En annen mulighet er at post som frankeres med frimerker vil være underlagt enhetsporto.

8.5 Andre krav til prisstruktur og rabatter

Det har i tidligere utredninger vært tatt opp muligheten for å stille spesielle krav til prisstruktur og rabattordninger. I den interdepartementale rapporten fra 2004 nevnes for eksempel muligheten for krav om like rabatter over hele landet for massesendinger. Når det gjelder rabatter knyttet til ulike grader av bearbeidning før levering til operatøren og rabatter knyttet til volum, er det naturlig at de samme prinsipper for rabatter gjelder for hele landet. Det kan imidlertid ikke være noe i veien for at priser for massesendinger varierer i forhold til det geografiske området hvor utleveringen skal finne sted, hvis dette er begrunnet med forskjeller i kostnader i distribusjonsnettet.

8.6 Andre problemstillinger knyttet til nettverkstilgang

For den del av posten som konkurrerende aktører ønsker å distribuere selv, vil det være behov for tilgang til ulike deler av infrastrukturen knyttet til postnettet. Dette gjelder

- Postkasser som krever nøkkel for tilgang. Dette kan for eksempel være stativer i boligblokker. Her kan det både være spørsmål om tilgang til bygningen og mulighet for å åpne postkasser for levering av post
- Utleveringspostbokser på posthus eller andre steder (PIB)
- Adressedatabaser med oppdateringer
- systemet for postnumre og gateadresser
- Samordning av de ulike postnett med hensyn til returpost (mottakeren kan ikke vite hvem som er ansvarlig for leveringen).

Disse punktene har vært problematiske i en rekke land, hvor de etablerte løsninger for den nasjonale postoperatøren har utviklet seg gjennom mange år. Det har imidlertid blitt etablert løsninger i Frankrike og Sverige, det kan være aktuelt å studere nærmere.

8.7 Andre momenter for effektiv konkurranse

Hvis posten skal drive med aktiviteter utenfor kjerneområdet bør de være klart skilt fra nettverksdelen. Egne virksomheter som utfører tjenester i konkurranse med andre aktører skal behandles på markedsmessige vilkår. Dette er ikke en ny problemstilling, men det kan bli mer

aktuelt med økt konkurranse og liberalisering. Det har tidligere blitt diskutert i en utredning igangsatt av Konkurransetilsynet (Konkurransetilsynet, 2005).

9 Litteratur

Ambrosini, X. F. Bouldron og B. Roy (2006) Universal service obligations in the postal sector, I Progress toward liberalization of the postal and delivery sector, Crew, M.A. og P.R. Kleindorfer (eds).

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) (2008): Ot. prp. nr. 55 (2007-2008) Om lov og kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven)

Bickerton, Geoff (2006): Postal Deregulation: Its Impact on Postal Workers and the Response of a Postal Union, forberedt til den 14. Conference on Postal and Delivery Economics 31 mai – 3 juni 2006, Bern, Sveits

BNetzA (2008), Elfte Marktuntersuchung

Bradley, M.D.; J. Colvin og M.K. Perkins (2006) Measuring scale and scope economies with a structural model of postal delivery. Kap. 7 i Crew og Kleindorfer (eds) (2006).

Bårdsen, T.H. (2008): Utviklingen av ny prisregulering for et delvis liberalisert postmarked. Den norske erfaringen. Post og Teletilsynet 2008.

Cohen, R.H. og E.H. Chu (1997): A measure of scale economies for postal systems. I *Managing change in the postal and delivery industries*, M.A. Crew og P.R. Kleindorfer (eds), Kluwer Academic Publishers.

Cremer, H.A.; A. Grimaud and J.-J. Laffont (2000): The cost of the universal service in the postal sector.

Cremer, H.A.; P. De Donder, F. Boldron, D. Joram og B. Roy (2008): Social Costs and Benefits of the Universal Service Obligation in the Postal Market. Kap. 2 i Crew og Kleindorfer (eds) (2008).

Crew, M.A. og P.R. Kleindorfer (eds) (2006) Liberalization of the postal and delivery sector. *Advances in regulatory economics*, Edward Elgar 2006.

Crew, M.A. og P.R. Kleindorfer (2006a) Approaches to the USO under entry. Kapittel 1 I Crew og Kleindorfer (2006).

Crew, M.A. og P.R. Kleindorfer (2002): Balancing access and the universal service obligation. Kap. 1 I Crew og Kleindorfer (eds) *Postal and delivery services: Delivering on competition*. Kluwer Academic Publishers (2002).

d'Alcantara, Gonzales og A. Gautier (2008): Feasible Financing of the USO After Full Postal Market Opening: Empirical Analysis. IDEI, Université Toulouse, France

- De Donder, P. (2006): Access pricing in the postal sector: theory and simulations. IDEI working paper.
- ECORYS (2008): Main developments in the postal sector (2006-2008)
- EU-direktiv 2008/6/EC (2008): Amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services. Official Journal of the European Union.
- Farsi, M.; M. Filippini og U. Trinkner (2006) Economies of scale, density and scope in Swiss post's mail delivery. Kap. 6 I Crew og Kleindorfer (2006).
- Fjell, K; A. Bjorvatn, K.P. Hagen og G. Rusten (2000). "Samfunnsøkonomiske virkninger av den statlige virkemiddelbruken på postområdet". SNF-Rapport nr. 6/00. Samfunns- og Næringslivsforskning AS, Bergen.
- Hooper, R.; D.D Hutton, I.R. Smith (2008): Modernise or decline – Policies to maintain the universal service in the United Kingdom
- Konkurransetilsynet (2005): På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak. Rapport 1/2005.
- Konsesjon til Posten Norge AS 2006
- Oxera (2007): Funding Universal Service Obligations in the Postal Sector
- Panzar, J. (2000): A methodology for measuring the costs of universal service obligations. Information Economics and Policy, vol 12, pp. 211-220.
- Post- och telestyrelsen (2007): The Liberalized Swedish Postal Market.
- Post- och telestyrelsen (2008a): Konsumentpriser för brev och paket – en internasjonell jämförelse. Rapportnummer PTS-ER:2008-18
- Post- och telestyrelsen (2008b): Undersökning av befolkningens post- och kassavanor 2008
- Post- og teletilsynet (2008): Det norske postmarkedet 2007.
- Postcomm (2008): UK Postal Market – Competitive market review 2008
- Posten AB (2008): Postens Årsredovisning 2007.
- Posten Norge (2006): Plan for Postens virksomhet 2006-2008.
- Royal Mail (2008): Annual Report and accounts 2007-2008
- Samferdselsdepartementet (2008), Stortingsmelding nr 12 (2007-2008).
- Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) (2007): Telefonsalg og reklame – til nytte for forbrukeren? Prosjektnotat nr. 2 – 2007
- Villemeur, E.B. de; H. Cremer, B. Roy and J. Toledano (2006): Worksharing, access and bypass: the structure of prices in the postal sector. IDEI working paper.
- Wik Consult (2006) Main developments in the postal sector (2004-2006).

