



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

Vurderinger ved valg av leveringspliktige tilbydere av posttjenester

16. februar 2015

Revidert 23. februar 2015

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	4
1.1 Oppdragsbeskrivelse	4
1.2 Særlig om leveringspliktige tjenester	4
1.3 Forutsetninger	5
2 Kartlegging av markedet	6
2.1 Metode	6
2.2 Analyse	7
2.2.1 Omsetning	7
2.2.2 Volum	9
2.2.3 Lønnsomhetsbetraktninger	9
3 Potensielle konkurrenter til Posten etter avvikling av eneretten	10
3.1 Norpost	10
3.2 PostNord	10
3.3 Mediapost	11
3.4 Oppsummering – potensielle konkurrenter til Posten	11
4 Vurdering av konkurranse i et marked uten enerett	13
4.1 Hvordan vil implementering av den nye postloven gi grunnlag for økt konkurranse	14
4.1.1 Avvikling av enerettsområdet	14
4.1.2 Overgang fra to til én adressert brevstrøm	14
4.1.3 Geografisk enhetsporto	15
4.1.4 Tilgang til utleveringspostkasser og postbokser	15
4.1.5 Tilgang til distribusjonsnett/videreformidling av postsending	15
4.2 I hvilke deler av postmarkedet vil implementering av den nye postloven gi grunnlag for økt konkurranse	16
4.3 Hvilke deler av leveringsplikten vil kunne dekkes på kommersielt grunnlag uten statlig kjøp	17
4.4 Hvilke deler av de leveringspliktige tjenestene er egnet for en anbudsprosess og hvilke deler er egnet for direkteutpeking	18
4.4.1 Tre omdelingsdager til 5 % av husstandene	18
4.4.2 Lørdagsomdeling til 100 % av husstandene	19
4.4.3 Gratis blindeskriftsendinger	21
4.4.4 Lønnsomme leveringspliktige tjenester	21
4.5 Kan leveringsplikten deles opp geografisk eller etter produkt for å få mest mulig konkurranse i en anbudsprosess	22
4.6 Hvor lang tidsperiode bør gjelde ved valg av leveringspliktig tilbyder (ved anbudskonkurranser og utpeking)	22
4.7 Oppsummering	23

Figurliste

Figur 1: Omsetning for posttjenester til tilbydere som har besvart Nkoms spørreskjema	8
Figur 2: Totalomsetning for tilbydere som ble spurt om å rapportere tall til Nkom (hentet fra offentlige tilgjengelige regnskapstall)	9
Figur 3: Forretningsmodell og dekning for et utvalg av tilbydere i det norske postmarkedet.....	12
Figur 4: Flytskjema som viser ulike løsninger for direkteutpeking og anbud basert på lønnsomhet	13
Figur 5: Postens oversikt over de 5 % minst lønnsomme husstandene	19

Tabelliste

Tabell 1: Tilbydere fordelt på næringskoder fra Enhetsregisteret	8
--	---

Vedlegg:

Vedlegg 1: Skjema som ble sendt ut til tilbyderne	24
Vedlegg 2: Oversikt over tilbydere som fikk tilsendt skjema og hvem som svarte.....	27
Vedlegg 3: Beskrivelse av situasjonen i Europa i etterkant av liberaliseringen	28

1 Innledning

1.1 Oppdragsbeskrivelse

Samferdselsdepartementet (SD) sendte utkast til ny postlov på høring 22. oktober 2014. Lovforslaget innebærer at dagens ordning med konsesjon avskaffes og erstattes med direkteutpeking av leveringspliktig(e) tilbyder(e) og/eller utvelgelse av leveringspliktig(e) tilbyder(e) gjennom en offentlig anbudsprosess.

SD har på denne bakgrunn i brev av 3. november 2014 bedt Nkom foreta en markedsanalyse av det norske postmarkedet. Analysen skal blant annet inneholde en vurdering av:

- konkurransesituasjonen i de ulike delene av postmarkedet, og hvordan og i hvilke markeder implementering av den nye postloven gir grunnlag for økt konkurranse
- hvorvidt deler av leveringsplikten vil kunne dekkes på kommersielt grunnlag uten statlig kjøp
- hvilke deler av de leveringspliktige tjenestene som er egnet for en anbudsprosess
- hvilke deler som er egnet for direkteutpeking
- om leveringsplikten kan deles opp geografisk eller produktmessig for å få mest mulig konkurranse i en anbudsprosess
- hensiktsmessige tidsperioder for tildeling, i anbudskonkurranser eller utpeking
- eventuelle andre problemstillinger som anses relevante for oppdraget

1.2 Særlig om leveringspliktige tjenester

Forslaget til ny postlov har blant annet som formål å sikre et likeverdig tilbud av leveringspliktige tjenester. I lovforslaget § 7 er det to ulike alternativer for omfanget av leveringsplikten. Alternativ 1 er mest omfattende:

«Myndigheten skal sikre et landsdekkende tilbud av følgende leveringspliktige posttjenester:

1. formidling av brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg eller lettgods inntil 20 kg,
2. én innsamling av postsendinger minst fem dager i uken,
3. én utlevering av postsendinger minst fem dager i uken til enhver juridisk eller fysisk persons forretningssted eller bosted i henhold til § 19 om plassering av utleveringspostkasse og § 21 om særlige regler for bevegelseshemmede,
4. utlevering av aviser i abonnement seks dager i uken til mottakere som ikke har annen avisdistribusjon,
5. rekommandert postsending og verdipostsending, begge inntil 2 kg,
6. innenlands formidling av postsendinger til og fra utlandet, og

7. vederlagsfri formidling av nærmere fastsatte posttjenester til blinde, svaksynte, krigsfanger og sivilt internerte.

Myndigheten kan gi forskrift og fatte enkeltvedtak om omfanget av og krav til de leveringspliktige tjenestene. Myndigheten kan også gi forskrift og fatte enkeltvedtak om geografisk dekningsområde, service og kvalitet, innsamlingsordning og antall og plassering av ekspedisjonssteder.»

Alternativ 2 i lovforslaget er tilsvarende, med unntak av utlevering av aviser i abonnement seks dager i uken til mottakere som ikke har annen avisdistribusjon, det vil si punkt 4 ovenfor. I denne analysen har Nkom lagt alternativ 1 til grunn. Vi har derfor gjort noen vurderinger knyttet til en eventuell leveringsplikt for lørdagsomdeling av aviser. Disse vurderingene kan ses bort fra dersom den endelige loven ikke inkluderer dette mest omfattende alternativet for leveringsplikt.

1.3 Forutsetninger

SD viser i sitt høringsnotat om ny postlov til at det er lite trolig at det vil oppstå konkurranse i markedet for enkeltsendinger fra husstander, selv om eneretten for sendinger under 50 gram avvikles¹. Dette gjelder også for pakker fra husstander.

Det er allerede konkurranse på massesendinger over 50 gram, herunder pakker fra bedrift til husstander, og pakker fra bedrift til bedrift. Nkom ser for seg fortsatt konkurranse i disse segmentene av postmarkedet, og i tillegg konkurranse på massesendinger under 50 gram, dersom eneretten avvikles.

Trafikstyrelsen i Danmark publiserte i desember 2013 en kartlegging² som blant annet viser utviklingen i konkurransen i postmarkedet. Trafikstyrelsen viser blant annet til erfaringene fra resten av Europa og at det er lite trolig at det vil komme nye konkurrenter til i markedet. De tidligere monopolistene i landene som til nå har liberalisert postmarkedet slik Norge nå tenker å gjøre, har fortsatt markedsandeler mellom 70 og 100 % når det gjelder brevpost.

I kapittel 3 beskriver vi de tre hovedkonkurrentene til Posten Norge AS (Posten). Det er det i dag fire tilbydere i det norske postmarkedet som distribuerer sendinger til husstander. Norpost og Mediapost leverer i hovedsak adressert brevpost og uadresserte sendinger til husstander. PostNord har pakkeutlevering til husstander, men basert på hentekontorer. Posten leverer både adressert brevpost, uadresserte sendinger, og pakker til husstander.

¹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/post/hoering_postlov/hoeringsnotat.pdf (side 5)

² <http://www.trafikstyrelsen.dk/~media/Dokumenter/11%20Post/Redegorelse%20om%20postmarkedet%202013.aspx> (side 17)

I forbindelse med utvelgelse av leveringspliktig(e) tilbyder(e) gjennom direkteutpeking og/eller anbudsprosess, kan det tenkes en situasjon der to eller flere tilbydere blir leveringspliktige på de(n) samme tjenesten(e), men i ulike deler av landet. Dersom de(n) aktuelle tjenesten(e) innebærer innlevering og utlevering i områder som dekkes av ulike leveringspliktige tilbydere, vil det være behov for et «samtrafikkregime» mellom tilbyderne om utveksling av sendinger for å sikre leveranse ende-til-ende av de(n) aktuelle leveringspliktige tjenesten(e). Nkom har i denne analysen imidlertid ikke gjort noen nærmere vurdering knyttet til et slikt eventuelt samtrafikkregime.

Nkom har i denne analysen lagt til grunn at eventuell bruk av anbudsprosess ved utvelgelse av leveringspliktig(e) tilbyder(e) primært er tenkt som en metode for å begrense omfanget av statlig kjøp av ulønnsomme posttjenester der det er mulig³. Nkom utelukker ikke at valg av leveringspliktig(e) tilbyder(e) gjennom anbudsprosess kan være aktuelt også for lønnsomme posttjenester/områder, men da gjerne i kombinasjon med ulønnsomme tjenester/områder. Nkom har imidlertid ikke gjort nærmere vurderinger av en slik tilnærming i denne analysen.

2 Kartlegging av markedet

2.1 Metode

For å kartlegge postmarkedet og konkurransesituasjonen i markedet sendte Nkom ut et spørreskjema (se vedlegg 1) til 23 tilbydere. Disse 23 tilbyderne ble valgt ut da de på bakgrunn av Nkoms kunnskap om postmarkedet antas å representere over 90 % av markedet som omfatter leveringspliktige posttjenester (målt i omsetning) per 31.12.2013. I skjemaet etterspør Nkom informasjon om volumer, omsetning og lønnsomhet for tjenestene som inngår i leveringsplikten. I følge postlovens § 18 kan departementet kreve at tilbydere gir de opplysningene som er nødvendig for å påse at postloven og konsesjonsvilkårene blir overholdt. Opplysningene det er bedt om i forbindelse med denne analysen faller imidlertid utenfor denne hjemmelen, og Nkom kan dermed ikke pålegge tilbyderne å svare på undersøkelsen.

Spørreskjemaet er delvis utfyllt av ti av de 23 forespurte tilbyderne (se vedlegg 2).

Spørreskjemaet ble også lagt tilgjengelig på Nkoms nettsider, men ingen utover de 23 som ble direkte forespurt har svart. Av de ti tilbyderne som returnerte skjemaet, har disse i ulik grad fylt ut informasjon om volumer, omsetning og lønnsomhet. To tilbydere har gitt tilbakemelding om

³ Antagelsen her er at anbudskonkurranse vil kunne avdekke hvem som er de(n) mest effektive tilbyderen(e), det vil si hvilke(n) tilbyder(e) som i minst grad har behov for kompensasjon i form av statlig kjøp for å kunne oppfylle leveringsplikt med krav til kvalitet, for en eller flere tjenester/områder.

at de ikke anser spørsmålene som relevant for dem. Delvise besvarelser fra åtte av et ukjent antall tilbydere i markedet er ikke å anse som tilstrekkelig for å kunne være presis med hensyn til størrelsen på totalmarkedet, konkurransesituasjonen eller lønnsomheten i delmarkedene. Dette betyr at Nkom ikke har forutsetninger for å gjøre en full kartlegging av postmarkedet i Norge. Ved å bruke andre kilder (f.eks. årsregnskap, offentlig tilgjengelig informasjon fra tilbydernes nettsider o.l.), kan det med noen forenklete tilnærminger gjøres beregninger på hvor stor del av inntektene som kommer fra tjenestene som inngår i leveringsplikten, men slike beregninger vil være beheftet med stor usikkerhet⁴. Nkom har på grunn av denne usikkerheten valgt ikke å benytte av slike forenklete tilnærminger i denne analysen.

2.2 Analyse

2.2.1 Omsetning

Omsetning for posttjenester totalt⁵ blant tilbyderne som besvarte spørreskjemaet var 7,73 milliarder kroner i 2013. Posten stod for 6,52 milliarder⁶ av dette. Av de tilbyderne som har rapportert til Nkom utgjør leveringspliktige tjenester 7,23 milliarder kroner i 2013. Posten spesifiserer ikke omsetningen på kategoriene i skjemaet og fører kun totalen under Posttjenester totalt. Posten rapporterer imidlertid årlig produktregnskap til Nkom, og det angis der informasjon om omsetning på hovedkategorier av leveringspliktige tjenester⁷.

For tilbyderne som ble spurt, men ikke har besvart vår henvendelse, har vi samlet inn tall for driftsinntekter fra resultatregnskapene. Summen av driftsinntektene for disse tilbyderne er 10,01 milliarder kroner i 2013. Dette er alle driftsinntektene, der eventuelle leveringspliktige tjenester inngår. Til sammenligning har Posten som nevnt ovenfor rapportert en omsetning på 6,52 milliarder kroner fra leveringspliktige tjenester, mens Postens driftsinntekter er på 23,56 milliarder kroner. Ut i fra datagrunnlaget fra undersøkelsen er det vanskelig å anslå størrelsen på markedet for leveringspliktige posttjenester, og postmarkedet totalt. Nkom har som nevnt i kapittel 2.1 valgt ikke å benytte seg av forenklete tilnærminger for å gjøre slike anslag.

⁴ Et eksempel på en slik forenklet tilnærming vil være å beregne gjennomsnittlig andel av leveringspliktige tjenester av totalomsetningen til de selskapene som har rapportert tall til Nkom, og bruke dette forholdstallet til å beregne andelen av leveringspliktige tjenester ut fra offentlige tilgjengelige omsetningstall til de selskapene som ikke har rapportert til Nkom. Vi ser imidlertid at det er store variasjoner blant de som har rapportert til Nkom, blant annet med hensyn til hvor mye av totalomsetningen som kan knyttes til leveringspliktige tjenester. Gjennomsnittstall vil derfor i denne sammenheng etter Nkoms syn ikke være representative.

⁵ Definisjon i vårt skjema: Posttjenester inkluderer innsamling, sortering, transport og distribusjon av postsendinger. Omsetning omfatter levering av post og relaterte tjenester. Omsetningen inkluderer all toll og avgift på tjenestene fakturert med unntak av mva.

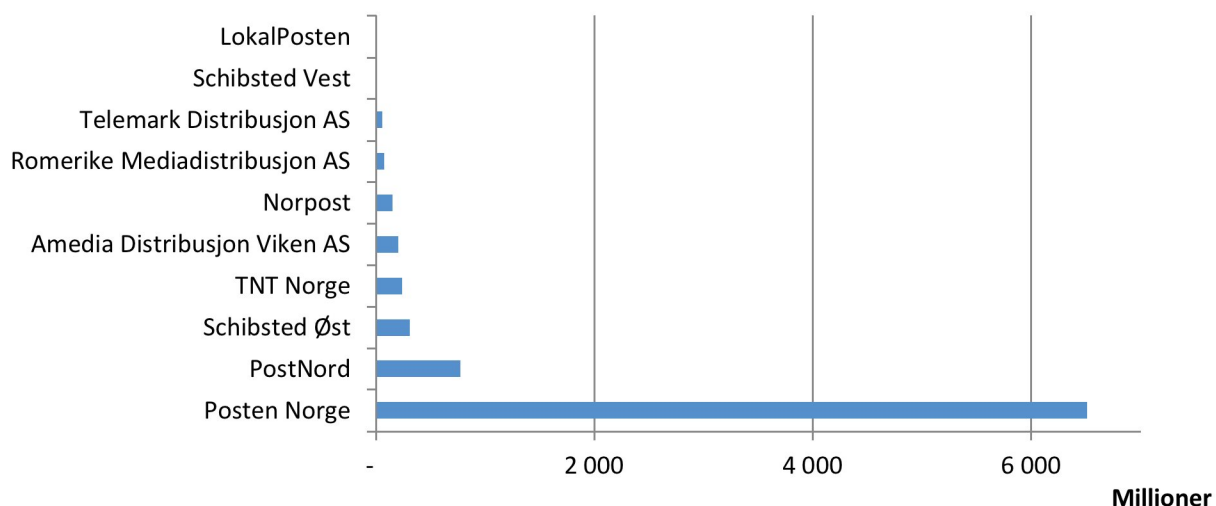
⁶ Posten har kun rapportert omsetning for leveringspliktige tjenester.

⁷ Disse hovedkategoriene er prioritert adressert brevpost innen for enerettsområdet, uprioritert adressert brevpost innenfor enerettsområdet, adressert brevpost utenfor enerettsområdet, lettgoods, og banktjenester i landpost.

De spurte tilbydere er hovedsakelig registrert i Enhetsregisteret med en av næringskodene Landsdekkende posttjenester, Andre post- og budtjenester, Spedisjon eller Reklamebyrå som næringskode 1. Et uttrekk fra enhetsregistret viser at det er 2322⁸ AS eller ASA med én av de nevnte kodene som næringskode 1. Fordelingen på de relevante næringskodene fremkommer av tabellen under.

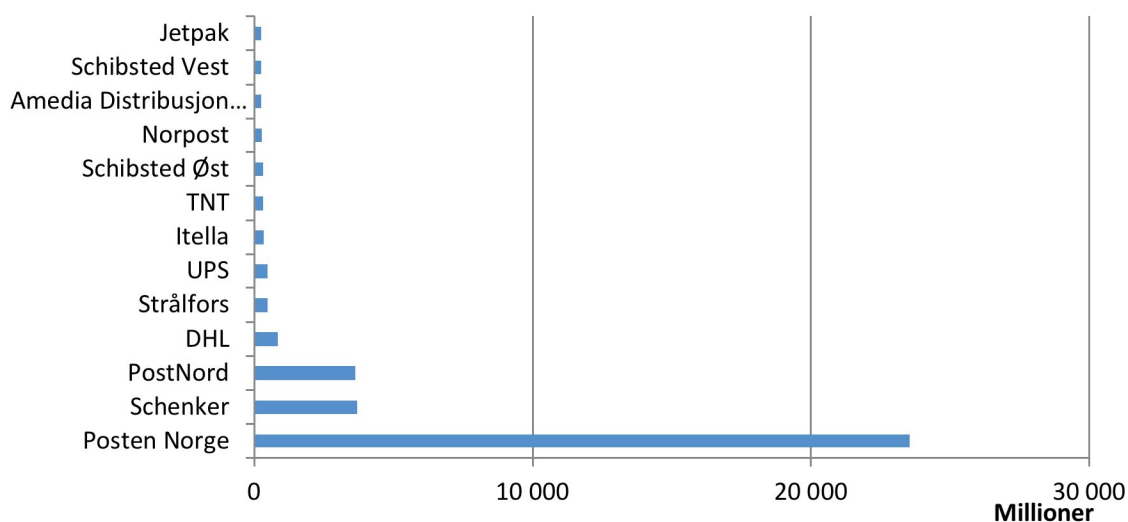
Landsdekkende posttjenester	Andre post- og budtjenester	Spedisjon	Reklamebyrå
277	5	1543	497

Tabell 1 Tilbydere fordelt på næringskoder fra Enhetsregisteret



Figur 1 Omsetning for posttjenester til tilbydere som har besvart Nkoms spørreskjema

⁸ Det er 2322 enheter med organisasjonsform AS eller ASA, som ikke er konkurs, under avvikling, under tvangsavvikling eller tvangsoppløsning.



Figur 2 Totalomsetning for tilbydere som ble spurt om å rapportere tall til Nkom (hentet fra offentlige tilgjengelige regnskapstall)

2.2.2 Volum

På posttjenester totalt har tilbyderne som har besvart Nkoms spørreskjema rapportert 2,63 milliarder sendinger i 2013⁹. Av dette står Posten Norge for 2,1 milliarder, og av dette er 1,08 milliarder uregistrerte sendinger. Totalt er det rapportert 1,62 milliarder uregistrerte sendinger. Blant de besvarende tilbydere blir det rapportert om lag 1,1 milliard innenlandske sendinger 2013. I følge markedsrapporten fra Postens årsrapport i 2013 har volumet brevpost falt med om lag 22 prosent siden 2005. I samme rapport viser Posten at volumet for pakkepost er økende, fra 31,2 millioner pakker i 2005 til 37,8 millioner pakker i 2013.

2.2.3 Lønnsomhetsbetraktninger

Tilbyderne som har rapportert tall til Nkom, har i varierende grad¹⁰ gitt opplysninger om lønnsomhet. Nkom har på bakgrunn av det som er rapportert, funnet det lite hensiktsmessig å vektlegge disse opplysningene i analysen. Tilbyderne har for eksempel ikke knyttet noen kommentarer til om lønnsomheten er beregnet ut fra en stand-alone-betraktning eller ut fra en tilnærming der den enkelte tjeneste er en del av en portefølje av tjenester som leveres. De viktigste opplysningene er etter Nkoms syn i hvilken grad tilbyderne faktisk er til stede i de ulike delene av postmarkedet, basert på kommersielt grunnlag.

⁹ Se fotnote 5

¹⁰ Enkelte tilbydere har ikke rapportert noen opplysninger om lønnsomhet, mens andre har gitt opplysninger om lønnsomhet på enkelte av tjenestene som er spesifisert i skjemaet.

3 Potensielle konkurrenter til Posten etter avvikling av eneretten

Basert på kartleggingen til Trafikstyrelsen Danmark fra 2013, antas det å være lite sannsynlig at det kommer nye tilbydere inn på markedet som følge av endringene ved implementering av ny postlov. Nkom vil i dette kapitlet kort beskrive tre aktører som i dag er i markedet, og som etter egne utsagn ønsker å ta del i konkurransen som kan oppstå i markedet ved avvikling av eneretten.

3.1 Norpost

Norpost har i januar 2015 uttalt¹¹ seg om hvordan de ser for seg konkurransen i markedet dersom de foreslåtte endringene i ny postlov trer i kraft. Norpost venter vekst i Oslo og noe ut i distriktene uten at distriktene blir ytterligere definert og beskrevet. Det forventes at det blir noen nye kunder, men ikke i stor grad. Norpost leverer i dag ut sendinger én dag i uka. Dette mener Norpost kanskje kan økes til to dager, men selskapet har ikke mål om å konkurrere i markedet for adresserte sendinger som skal leveres over natt.

Det er hovedsakelig uadresserte sendinger fra en avsender til flere mottakere som er satsningsområdet til Norpost. Når det gjelder adresserte sendinger estimerer Norpost at de har en markedsandel på 1-2 %. Norpost tilbyr ikke distribusjon av enkeltsendinger og ser heller ikke for seg å bli tilbyder i dette markedssegmentet i framtiden.

Norpost distribuerer sendingene sine i alle fylker unntatt Nordland, Troms, Finnmark og Sogn og Fjordane. I tillegg har de ikke distribusjonsnett i Oslo sentrum og dekker ikke spredtbygde strøk.

3.2 PostNord

PostNord oppgir i sitt høringssvar til ny postlov at de omtrent 1400 butikkene som i dag er utleveringssted for pakker, vil kunne gjøres om til nye «postkontor» dersom det blir fri konkurranse også på sendinger under 50 gram. Publikum vil da kunne levere inn og hente både brev og pakker på disse ekspedisjonsstedene.

PostNord oppgir også at de har avtaler med tilbydere som i dag utleverer uadressert post til husstander i hele landet. Gjennom disse aktørene vil kunne bruke distribusjonsnettverket sitt til også å utlevere adresserte sendinger.

¹¹ NATIONEN 21.01.2015 Side 6

3.3 Mediapost

Mediapost er i dag distributør av blad, magasiner og aviser, og venter i følge avisen «Nationen»¹², at dersom forslagene i den nye postloven blir vedtatt vil dette føre til mer fleksibilitet i markedet. Kundene til Mediapost etterspør i større grad enn tidligere en totalleverandør for distribusjonsløsninger. En liberalisering av markedet som gjør at det også blir mulig å distribuere sendinger under 50 gram vil derfor være bra for konkurransen. Mediapost uttalte i 2013¹³ at de er interessert i å vurdere distribusjon av brevpost under 50 gram dersom eneretten oppheves. Mediapost anser likevel at pakker og uadressert post fortsatt vil være deres viktigste segment framover. Mediapost forventer ikke at det i særlig grad vil komme nye tilbydere inn i markedet. Norge er et dyrt land å etablere distribusjonsnett i, spesielt dersom en ikke kan konkurrere på volum på lik linje med de eksisterende tilbyderne i markedet.

Allerede i dag kan Mediapost garantere levering av sendinger over natt på Østlandet (Telemark, Vestfold, Buskerud, Oslo, Akershus, Østfold, Hedmark og Oppland). I øvrige deler av landet garanterer de levering D+2 og unntaksvis D+3. Mediapost oppgir selv at distribusjonsnettet dekker ca. 85 % av husstandene i Norge. Det fremgår ikke av den informasjonen vi har om det er noen områder/fylker som Mediapost ikke dekker.

3.4 Oppsummering – potensielle konkurrenter til Posten

Av de tre nevnte tilbyderne er det ingen som kan sammenlignes med Posten med tanke på landsdekkende distribusjonsnett.

Når det gjelder levering over natt (D+1) kan Mediapost allerede levere sendinger med slik kvalitet i østlandsområdet. Norpost mener dette ikke er et aktuelt marked for dem å konkurrere i, mens PostNord ikke er spesifikk i sine uttalelser knyttet til kvalitet. Posten vil derfor antas å være relativt enerådende på landsdekkende levering over natt dersom dette kravet til kvalitet opprettholdes.

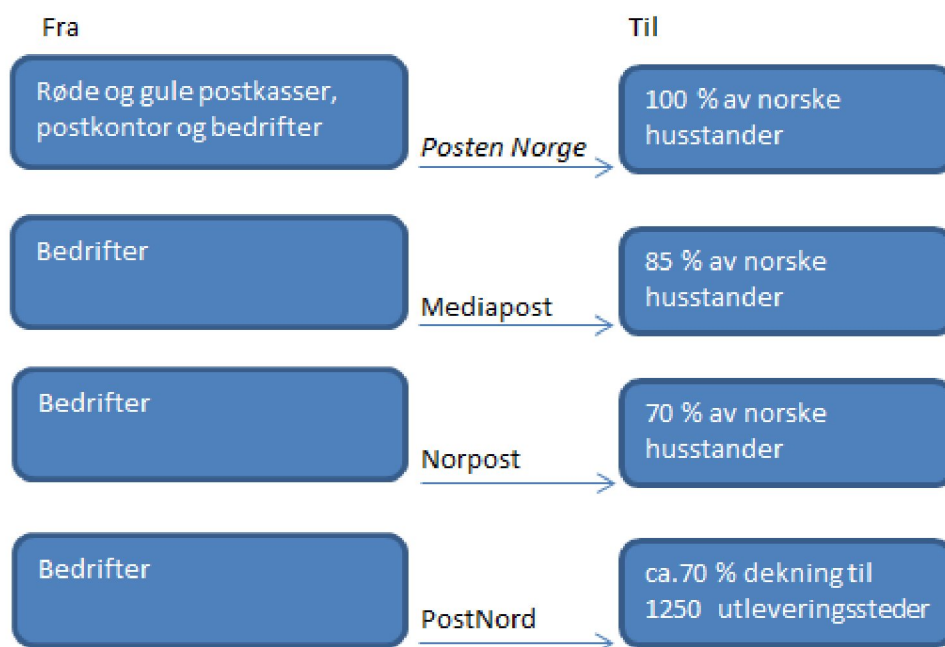
I store deler av det norske postmarkedet er Posten i praksis eneste tilbyder når det gjelder enkeltsendinger hvor husstander er avsender. Det gjelder hovedsakelig befordring av brev og pakker for privatpersoner. Basert på utviklingen i andre europeiske land, anser vi det som lite sannsynlig at det vil vokse frem en konkurranse i dette segmentet.

Innenfor enkelte segmenter som pakkepost og distribusjon av reklame, aviser og blader for bedrifter, er det imidlertid flere tilbydere med relativt store distribusjonsnett som konkurrerer

¹² NATIONEN 05.07.2014, side 4-5

¹³ http://frifagbevegelse.no/eneo/eneo.dll?tem=ff_open_archive&id=1494

med Posten. Figur 3 gir en skjematisk oversikt over forretningsmodell og dekning for et utvalg tilbydere i det norske postmarkedet.



Figur 3 Forretningsmodell og dekning for et utvalg av tilbydere i det norske postmarkedet

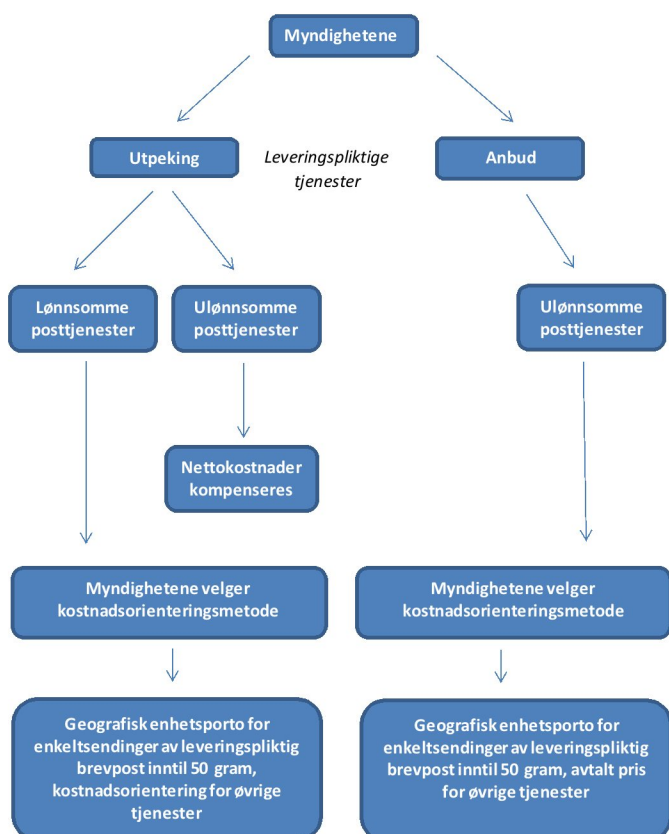
Norpost oppgir til Nkom at de dekker 70 % av norske husstander, men er ikke til stede i de tre nordligste fylkene og Sogn og Fjordane. Mediapost oppgir at de dekker 85 % av norske husstander, mens PostNord oppgir at de har 1250 utleveringssteder¹⁴ i Norge, noe som ifølge dem selv tilsvarer en dekning på ca. 70 % for norske privatkunder.

¹⁴ I sitt høringssvar til ny postlov oppgir PostNord å ha 1400 utleveringssteder.

4 Vurdering av konkurranse i et marked uten enerett

I utkast til ny postlov har SD foreslått at dagens ordning med konsesjon avskaffes og erstattes med direkteutpeking av leveringspliktig tilbyder gjennom en åpen, objektiv og ikke-diskriminerende prosess eller ved en utvelgelse basert på offentlig anbudsprosess¹⁵. Dersom to eller flere tilbydere får leveringsplikt til deler av de leveringspliktige tjenestene eller deler av landet, skal dette til sammen sikre et landsdekkende tilbud av alle leveringspliktige tjenester. Der det er hensiktsmessig kan det velges en kombinasjon av direkteutpeking og offentlig anbudskonkurranse.

Dersom direkteutpeking velges vil den utpekte tilbyderen kunne anmode om at eventuelle nettokostnader dekkes¹⁶. Dersom offentlig anbudskonkurranse velges vil myndighetene og tilbyderen måtte forholde seg til offentlig anskaffelsesregelverk. Siden det inngås en kontrakt med en gitt pris, vil tilbyderen da ha mulighet til å oppnå en fortjeneste, men bærer også risikoen for at avtalt pris ikke dekker kostnadene.



Figur 4 Flytskjema som viser ulike løsninger for direkteutpeking og anbud basert på lønnsomhet

¹⁵ SDs utkast til ny postlov, merknader til § 6

¹⁶ SDs utkast til ny postlov § 13

4.1 Hvordan vil implementering av den nye postloven gi grunnlag for økt konkurranse

4.1.1 Avvikling av enerettsområdet

Postens omsetning fra de leveringspliktige tjenestene var på 6,4 milliarder kroner i 2013, og enerettsområdet stod for 3,3 milliarder kroner av dette. Implementering av ny postlov innebærer at enerettsområdet vil bli avviklet.

Enerettsområdet har vært den klart mest lønnsomme delen av de leveringspliktige tjenestene for Posten, med et resultat etter kalkulatorisk rente på 83 millioner kroner i 2013. Dersom banktjenester i landpostnett holdes utenfor, var Postens resultat etter kalkulatorisk rente for de leveringspliktige tjenestene utenfor enerettsområdet til sammenligning 12 millioner kroner i 2013. På de mest lønnsomme leveringspliktige tjenestene utenfor enerettsområdet er det imidlertid konkurranse, noe som innebærer redusert lønnsomhet for Posten.

Avviklingen av enerettsområdet vil åpne for konkurranse fra andre tilbydere i denne delen av postmarkedet. Disse tilbyderne vil få et økt inntektsgrunnlag, men siden det er høye faste kostnader knyttet til distribusjon av post vil ikke nødvendigvis kostnadene øke tilsvarende. Slike effekter vil isolert sett kunne føre til økt lønnsomhet for Postens konkurrenter.

4.1.2 Overgang fra to til én adressert brevstrøm

I dagens regelverk er det ikke bestemte krav til kvalitet på de leveringspliktige tjenestene i loven, men kravene til kvalitet er beskrevet i konsesjon. I forslaget til ny postlov er det heller ikke beskrevet spesifikke krav til kvalitet med tanke på for eksempel framsendingstider, men kvalitetskravene som fremgår av konsesjonen vil være gjeldende frem til denne utløper, eller det foretas en utvelgelse av leveringspliktig tilbyder på annen måte. Dersom kvalitetskravene som stilles ved direkteutpeking eller utlysning av anbud ikke medfører en videreføring av to brevstrømmer, vil dette være med på å redusere kompleksiteten i den/de leveringspliktige tilbydernes verdikjede.

Posten har i sitt hørings svar til ny postlov vist til at overgang fra to til én brevstrøm vil legge til rette for et betydelig lavere kostnadsnivå¹⁷. Reduserte kostnader vil blant annet knytte seg til behov for færre sorteringsterminaler og en kraftig reduksjon i bruk av fly. Til tross for at også samlede inntekter vil bli redusert, har Posten beregnet en lønnsomhetsforbedring på [redacted] millioner kroner i 2016 for omlegging til én adressert brevstrøm¹⁸. Denne endringen vil gjøre at Posten kan tilpasse seg konkurransen i markedet med tanke på effektivitet i distribusjonsnett. Samtidig vil en slik endring av krav til kvalitet åpne for at flere tilbydere vil

¹⁷ Utkast til ny postlov og postforskrift – høringsuttalelse fra Posten AS (26. januar 2015, s.9)

¹⁸ Brev fra Posten til SD av 18. desember 2014

kunne være konkurransedyktige på for eksempel framsendingstider i flere deler av landet enn det som i dag er tilfelle.

4.1.3 Geografisk enhetsporto

Geografisk enhetsporto er ikke et krav i det tredje postdirektivet. Det er imidlertid flere land i Europa som har valgt å ha geografisk enhetsporto på en eller flere leveringspliktige tjenester for ikke å skape forskjeller mellom regioner. Dersom prisene på sendinger for eksempel er basert på et strengt kostandsorienteringskrav, vil det kunne medføre betydelige regionale forskjeller i noen land. På en annen side, kan enhetsporto skape uheldig kommersielt press for en leveringspliktig tilbyder i et marked hvor det er konkurranse. Dersom en utpekt leveringspliktig tilbyder er pliktig til å ta enhetsporto for sendingene, mens enhver annen konkurrent kan ta en markedstilpasset lavere pris, vil den utpekte tilbyderen kunne tape markedsandeler på grunn av kravet til enhetsporto. I utkast til ny postlov foreslås å videreføre ordningen med geografisk enhetsporto for postsendinger inntil 50 gram¹⁹, men begrenset til enkeltsendinger.

I et ulønnsomt område vil også massesendinger under 50 gram i praksis kunne bli priset som enkeltsendinger. Dersom det ikke er noen tilbydere som ønsker å distribuere sendinger i et område på kommersiell basis vil det bli leveringspliktig tilbyder som må stå for omdeling av massesendinger under 50 gram. Det kan da tenkes at avsender ikke oppnår rabatter, men må betale geografisk enhetsporto for hver sending.

4.1.4 Tilgang til utleveringspostkasser og postbokser

Manglende tilgang til utleveringspostkasser og postbokser har vært ansett som en konkurransehemmende faktor i markedet. Utkastet til ny postlov har bestemmelser som tar sikte på å gjøre det enklere å få tilgang til slike fasiliteter og etter Nkoms oppfatningen er en slik tilgang viktig for å øke muligheten for konkurranse i markedet.

4.1.5 Tilgang til distribusjonsnett/videreformidling av postsending

SD har i kapittel 5 lovutkastet foreslått bestemmelser om bruk av felles postnett. Det foreslås bestemmelser om tilgang til utleveringspostkasser og postboksanlegg, ettersending og videreformidling av postsendinger, offentlig postnummersystem og adresseregister. SD har videre foreslått i § 10 at leveringspliktig tilbyder skal tilby leveringspliktig tjeneste til åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår og til kostnadsorientert og overkommelig pris. Det fremgår av merknaden til bestemmelsen at disse kravene også gjelder for videreformidling av postsendinger for konkurrerende virksomheter.

I merknadene til denne paragrafen fremkommer det at ettersending og videreformidling av postsending gjelder både feiladresserte og feilinnleverte sendinger. Med feiladressert menes postsendinger som er påført galt eller ufullstendig navn eller adresse. Med feilinnlevert menes

¹⁹ SDs utkast til ny postlov § 11

postsending som er levert til annen tilbyder enn den som var ment å formidle sendingen, for eksempel lagt i annen tilbyders innsamlingskasse eller påsatt frankering fra annen tilbyder.

Dette innebærer at tilbyder har plikt til å videreformidle feiladressert og at leveringspliktig tilbyder har plikt til å videreformidle feilinnlevert post til samme eller likeverdig kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbyder som til egen virksomhet, datterselskap eller samarbeidspartnere. Bestemmelsen skal sikre at enhver tilbyder som ønsker å tilby formidling i et større geografisk område og under eget firmanavn skal gis mulighet til det. Det vises også til at det i rimelighetsvurderingen vil det sentrale hensyn være at posten skal frem, det vil si at hensynet til avsender og mottaker veier tyngst.

Dersom en kan legge til grunn forståelsen av bestemmelsen slik denne fremkommer i merknadene og ikke i selve lovteksten, kan dette være tilstrekkelig med tanke på tilgang i leveringspliktig tilbyders distribusjonsnett. Forutsetningen er at prisen for slik formidling ikke kan være høyere enn den pris den leveringspliktige tilbyders egen virksomhet betaler (intern grossistpris) og at det på denne måten bli mulig for konkurrentene å tilby slike tjenester med fortjeneste. Vi viser også i denne sammenheng til høringssvaret vårt i forbindelse med ny postlov, og våre tidligere forslag fra 2005 og 2009 om separate bestemmelser om ettersending og videreformidling av sendinger.

Tilgangsgangsbestemmelsene slik de er utformet i forslaget og i merknaden til bestemmelsen kan gi grunnlag for at flere tilbydere vil konkurrere i flere deler av markedet.

4.2 I hvilke deler av postmarkedet vil implementering av den nye postloven gi grunnlag for økt konkurranse

Som det fremkommer av punkt 1.3 forventer Nkom at det vil kunne bli konkurranse i de lønnsomme områdene for massesendinger under 50 gram, hovedsakelig sendinger fra bedrift til bedrift og fra bedrift til husstander.

Tilbydere som går inn i disse markedssegmentene vil få et økt inntektsgrunnlag, men siden det er høye faste kostnader knyttet til distribusjon av post vil ikke nødvendigvis kostnadsgrunnlaget øke tilsvarende. Avviklingen av enerettsområdet vil derfor kunne forbedre disse tilbydernes lønnsomhet og konkurranseevne.

4.3 Hvilke deler av leveringsplikten vil kunne dekkes på kommersielt grunnlag uten statlig kjøp

Implementering av ny postlov innebærer at enerettsområdet blir avviklet, og det åpnes for konkurranse om brevpost under 50 gram (enkeltsendinger og massesendinger). Postens omsetning for disse tjenestene var på 3,3 milliarder kroner i 2013.

I dagens postmarked er det betydelig konkurranse i segmentene for pakkepost og distribusjon av reklame, aviser og blader (massesendinger over 50 gram). Tilbyderne som opererer i disse segmentene tar imot postsendinger fra bedrifter og distribuerer dem videre til mottakerne. Uten nødvendigvis å måtte gjøre store investeringer, vil disse tilbyderne kunne utvide sine tilbud til også å gjelde massesendinger under 50 gram. Postens resultat for uprioritert adressert brevpost under 50 gram (hvor en betydelig andel antas å være massesendinger) var på [redacted] millioner kroner i 2013, før merkostnaden knyttet til omdeling for de 5 % minst lønnsomme husstandene 3 ekstra dager i uken var kompensert gjennom statlig kjøpordningen.

Postens forretningsmessige tilpasning er omdeling til 95 % av husstandene 5 dager i uken og omdeling til de 5 % minst lønnsomme husstandene 2 dager i uken²⁰. Det er rimelig å anta at den delen av dagens enerettsområde som gjelder sendinger fra bedrift til bedrift og bedrift til husstander som er definert som Postens forretningsmessige tilpasning (95 %), vil kunne dekkes på kommersiell basis uten statlig kjøp. Videre vil det fremdeles være behov for statlig kjøp knyttet til omdeling av adressert brevpost under 50 gram, til de 5 % minst lønnsomme husstandene 3 ekstra ukedager. Posten har beregnet at denne merkostnaden vil være på [redacted] millioner kroner i 2016.

Posten er i praksis eneste tilbyder av brevpost over 50 gram og pakker fra privatkunder (enkeltsendinger). Selv om eneretten avvikles og det åpnes for konkurranse også for sendinger under 50 gram, er det lite sannsynlig at andre tilbydere vil etablere seg i markedet for enkeltsendinger²¹.

I utkast til ny postlov er det foreslått å avvikle lørdagsomdeling av post, noe som innebærer at Postens kostnader reduseres med [redacted] millioner kroner (2016-estimat). Det er rimelig å anta at den delen av brevsendinger under 50 gram (enkeltsendinger) som er definert som Postens forretningsmessige tilpasning (95 %), vil dekkes på kommersiell basis uten statlig kjøp når lørdagsomdeling blir avviklet. Det vil imidlertid være behov for statlig kjøp knyttet til omdeling for de 5 % minst lønnsomme husstandene 3 ekstra ukedager.

²⁰ Modellbeskrivelsen til statlig kjøp modellen (sist endret 17. desember 2014)

²¹ SDs høringsnotat av 22. oktober 2014 til forslag om ny postlov

4.4 Hvilke deler av de leveringspliktige tjenestene er egnet for en anbudsprosess og hvilke deler er egnet for direkteutpeking

Et område hvor det i dag benyttes anbudsprosesser i forbindelse med leveringsplikt, er flyruter på kortbanenettet. Det er antatt at ruter på enkelte strekninger ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. For å begrense statlig kjøp, legger SD disse rutene ut på anbud. Anbudsprosessene er organisert slik at hver rute lyses ut for seg.

Nkom har vurdert hvorvidt det er mulig å bruke erfaringene fra en slik anbudsprosess i forbindelse med anbud i postmarkedet. Transportøkonomisk institutt (TØI) utarbeidet i 2010 en rapport for SD knyttet til disse anbudsprosessene²².

Etter Nkoms oppfatning er det to vesentlige forhold som skiller postmarkedet fra flyvninger i kortbanenettet. Deler av postmarkedet som omfatter leveringspliktige tjenester er ikke i vekst på samme måte som trafikken på kortbanenettet. Dette gjelder spesielt distribusjon av enkeltsendinger fra husstander. For det andre er kompleksiteten i postmarkedet større med tanke på at det er stor grad av mange-til-mange, og ikke en-til-en kommunikasjon, slik en flyrute fra en flyplass til en annen vil være.

Nkom ser imidlertid at det kan være noen paralleller mellom kortbanenettet og deler av postmarkedet. Når det gjelder for eksempel avisdistribusjon, vil det i mange tilfeller være slik at aviser leveres inn til en lokal/regional distribusjonsenhet som igjen leverer aviser ut til abonnenter i et område. Avisutlevering i et område kan til en viss grad sammenlignes med en flyrute i kortbanenettet. Se for øvrig kapittel 4.4.2 for vurdering av anbud som metode for utvelgelse av leveringspliktig(e) tilbyder(e) av eventuell lørdagsomdeling av aviser.

I det videre vil vi beskrive hvilke deler av de leveringspliktige tjenester som vil kunne være egnet for en anbudsprosess, og hvilke deler som mest sannsynlig vil være egnet for direkteutpeking. For å vurdere de ulønnsomme områdene tas det utgangspunkt i dagens statlig kjøp-ordning, hvor Postens nettokostnader knyttet til ulønnsomme leveringspliktige post- og banktjenester kompenseres. I områdene hvor Posten i dag ikke mottar statlig kjøp, legger Nkom til grunn at det er lønnsomhet (kommersielt grunnlag).

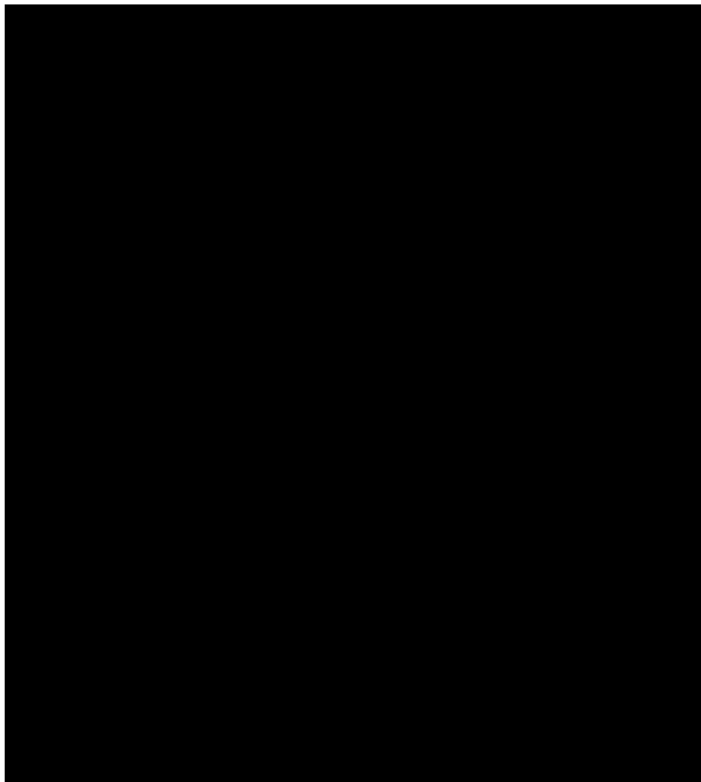
4.4.1 Tre omdelingsdager til 5 % av husstandene

Som nevnt er det en forutsetning i statlig kjøp-ordningen at Postens forretningsmessige tilpasning er omdeling til 95 % av husstandene 5 dager i uken og omdeling til de 5 % minst lønnsomme husstandene 2 dager i uken. Merkostnaden for omdeling til de 5 % minst lønnsomme husstandene 3 ekstra dager i uken er beregnet til [redacted] millioner kroner i 2016. Posten oppgir følgende områder som de 5 % minst lønnsomme:

[redacted]

²²

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/luftfart/anbud_regionale_flyruter.pdf



Figur 5 Postens oversikt over de 5 % minst lønnsomme husstandene

Postens beregning av de 5 % minst lønnsomme husstandene gjelder samlet for alle leveringspliktige tjenester, noe som inkluderer både post fra privatkunder og post fra bedrifter. Da det er lite sannsynlig at det vil vokse frem konkurranse i den delen av de leveringspliktige tjenestene som distribueres fra privatkunder, er Posten i praksis eneste tilbyder. Når det gjelder distribusjon av post fra bedrifter, er det flere tilbydere som potensielt kan levere tjenester.

I praksis hadde det vært mulig å utpeke Posten til å distribuere post fra privatkunder til de 5 % minst lønnsomme husstandene, og gjennomføre en anbudsprosess for den delen av disse tjenestene som distribueres fra bedrifter. Det vil imidlertid ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt at flere tilbydere dekker de 5 % minst lønnsomme husstandene. Direkteutpeking av leveringspliktig tilbyder vurderes derfor som mest hensiktsmessig.

4.4.2 Lørdagsomdeling til 100 % av husstandene

Det fremgår av statlig kjøp-ordningen at merkostnaden for lørdagsomdeling til 100 % av husstandene er beregnet til [redacted] millioner kroner i 2016. I høringsutkastet til ny postlov fremgår det imidlertid at SD vil redusere leveringsplikten for ordinær postomdeling fra 6 til 5 dager i uken, noe som innebærer at lørdagsomdelingen av post blir avvirket. Samtidig vurderes det å innføre en særskilt ordning som skal sikre omdeling av aviser på lørdager i områder som ellers ville mistet denne tjenesten²³.

Den delen av avisomdeling som ikke distribueres av andre tilbydere på kommersiell basis, dekkes i dag av Posten som leveringspliktig tilbyder. SD har beregnet at merkostnaden for å

²³ SDs utkast til ny postlov § 7 (alternativ 1 punkt 4)

oppretholde et avistilbud på lørdager der det ikke er kommersielt grunnlag, vil være mellom 50 og 120 millioner kroner, dersom postomdeling på lørdager blir avvirket.

Aviser blir ikke sendt gjennom sorteringsterminaler slik som brevpost, men leveres normalt direkte inn til tilbyderens distriktskontor/lokale distribusjonsenhet. Kostnadene knyttet til avisdistribusjon er derfor hovedsakelig knyttet til utkjøring av aviser fra distriktskontorene til husstandene. Denne modellen gjør at det er mange tilbydere som opererer i dette markedet på kommersiell basis.

Nkom/PT gjennomførte i 2010/2011 en undersøkelse knyttet til behovet for leveringspliktige posttjenester. Det fremgår av denne undersøkelsen at Posten distribuerte 282 000 lørdagsaviser i abonnement, noe som ga en markedsandel på om lag 17 %. Posten opplyser at denne markedsandelen har falt til om lag 15 % ved utgangen av 2013²⁴, men har vært relativt stabil den siste tiden.

Dersom dagens modell med en landsdekkende leveringspliktig tilbyder videreføres og at valg av tilbyder skjer etter en anbudsprosess, kan man komme i en situasjon hvor behovet for statlig kjøp øker. Hvis det bare er en tilbyder som ønsker å delta i anbudsrunder kan denne velge å legge inn et tilbud med høy pris, som dekker mer enn nettokostnadene slik tilfelle vil være ved direkteutpeking. Dette kan innebære at det utløses behov for mer midler til statlig kjøp ved anbudsprosess enn ved direkteutpeking. I en slik situasjon vil den leveringspliktige tilbyderen både kunne levere tjenester i ulønnsomme områder og tilby lavere priser enn sine konkurrenter i lønnsomme områder. En slik kryss-subsidiering vil kunne være skadelig for konkurransen.

En annen modell er å gjennomføre separate anbudsprosesser basert på en geografisk kartlegging av ulønnsomme områder. 15 % av Postens markedsandel i avisdistribusjonsmarkedet i 2013 gjaldt distribusjon til de 5 % minst lønnsomme husstandene, men dersom lørdagsomdeling av post blir avvirket har Posten opplyst at all avisomdeling på lørdager vil være definert som ulønnsom. Det er derfor rimelig å anta at 15 % av avisdistribusjonen vil være ulønnsom dersom omdeling av post på lørdager blir avvirket og 85 % vil være lønnsom. Som følge av at en større andel av husstandene vil bli definert som ulønnsomme ved endring av krav til utleveringshyppighet av post fra seks til fem dager i uken, vil behovet for statlig kjøp knyttet til lørdagsomdeling av aviser øke.

Siden den kommersielle delen av markedet for avisomdeling i dag består av små og mellomstore tilbydere, er det grunn til å tro at separate anbudsprosesser basert på de ulønnsomme områder er mer hensiktsmessig enn en nasjonal anbudsprosess. Årsaken til det er at flere tilbydere vil kunne delta i separate anbudsprosesser, noe som forutsettes å øke konkurransen i anbudsprosessene, som igjen antas å redusere omfanget av statlig kjøp.

For å vurdere om distribusjon av aviser er egnet for separate anbudsprosesser basert på ulønnsomme geografiske områder, må kostnader og ressursbruk knyttet til gjennomføring av slike anbudsprosesser samt potensiell oppfølging av flere leveringspliktige tilbydere tas hensyn til. I tillegg vil behovet for statlig kjøp kunne være høyere enn ved direkteutpeking siden det ved anbudskonkurranse kan gis tilbud med pris som dekker mer enn nettokostnader,

²⁴ E-post fra Posten til Nkom av 6. februar 2014

noe som igjen vil kunne gi den leveringspliktige tilbyderen mulighet for å kryss-subsidiere mellom ulønnsomme og lønnsomme områder.

Ved direkteutpeking av en nasjonal leveringspliktig tilbyder må det påregnes kostnader og ressursbruk knyttet til beregning av nettokostnader. Siden nettokostnadene blir kompensert ved en utpeking, vil insentivene til å kutte kostnadene bli redusert.

4.4.3 Gratis blindeskriftsendinger

I 2013 mottok Posten 11 millioner kroner i kompensasjon for merkostnader knyttet til gratis blindesendinger, gjennom statlig kjøp-ordningen. Det fremgår av SDs høringsnotat om ny postlov at Posten, Blindeforbundet og Adaptor har beregnet at statlig kjøp knyttet til portofrihet for visse typer postsendinger til og fra blinde og svaksynte, med forslagene som ligger i ny postlov vil kunne øke i størrelsesorden 1,5 til 2 millioner kroner per år.

Gratis blindesendinger er en liten del av statlig kjøp-ordningen hvor det kreves et landsdekkende distribusjonsnett. Nkom ser det ikke som hensiktsmessig å gjennomføre en anbudsprosess for slike sendinger.

4.4.4 Lønnsomme leveringspliktige tjenester

For å sikre et landsdekkende nett for distribusjon av leveringspliktige tjenester, må det velges en eller flere leveringspliktige tilbydere av tjenester i de ulønnsomme områdene. I områdene hvor det er kommersielt grunnlag vil det måtte gjøres en vurdering av behovet for å utpeke en eller flere leveringspliktige tilbydere. Siden det ikke blir bevilget statlig kjøp til tjenester i områder hvor det er kommersielt grunnlag, antar Nkom at anbudsprosess er en lite hensiktsmessig metode for å velge leveringspliktig tilbyder²⁵.

Direkteutpeking av en leveringspliktig tilbyder i områder hvor det antas å være kommersielt grunnlag, vil sikre leveranse av leveringspliktige tjenester dersom det er knyttet usikkerhet til hvor godt det kommersielle grunnlaget er. Det vil imidlertid kunne være usikkerhet knyttet til investeringer og ressursbruk for den leveringspliktige tilbyderen i en slik situasjon, siden den leveringspliktige tilbyderen i økende grad må stå for levering i slike områder hvis kommersielt basert tilbud fra andre tilbydere blir avvirket. Dersom andre tilbydere avviker sitt tilbud, kan med andre ord den leveringspliktige tilbyderen bli nødt til å skalere opp sin distribusjon for å oppfylle leveringsplikten.

For å sikre et landsdekkende tilbud av leveringspliktige tjenester med krav til kvalitet også i områder hvor det er kommersielt grunnlag, anser Nkom det som mest hensiktsmessig å utpeke en eller flere leveringspliktige tilbydere også i de lønnsomme områdene. Forslaget til ny postlov legger også til grunn at det kun er leveringspliktig tilbyder som har plikt til å videreformidle feilinnleverte sendinger. Dersom formålet med denne bestemmelsen skal

²⁵ Jf. kapittel 1.3, Nkom utelukker ikke at valg av leveringspliktig(e) tilbyder(e) gjennom anbudsprosess kan være aktuelt også for lønnsomme posttjenester/områder, men da gjerne i kombinasjon med ulønnsomme tjenester/områder. Nkom har imidlertid ikke gjort nærmere vurderinger av en slik tilnærming i denne analysen.

oppfylles må det derfor være en leveringspliktig tilbyder, også i områder hvor det er kommersielt grunnlag.

4.5 Kan leveringsplikten deles opp geografisk eller etter produkt for å få mest mulig konkurranse i en anbudsprosess

I kapittel 4.4.2 konkluderer vi med at lørdagsomdeling av aviser kan være et produkt som kan vurderes for anbudskonkurranse. Når det gjelder avisdistribusjon, vil det som nevnt i kapittel 4.4 i mange tilfeller være slik at aviser leveres inn til en lokal/regional distribusjonsenhet som igjen leverer aviser ut til abonnenter i et område. Det er derfor mulig at tilbydere med ikke-landsdekkende distribusjonsnett kan velge å delta i anbudskonkurranser for distribusjon av aviser. Dette kan gjøre at tilbudene vil gjenspeile mer og mindre lønnsomme områder.

Det må i denne sammenheng også tas hensyn til kostnader knyttet til oppfølging av flere leveringspliktige tilbydere. Selv om statlig kjøp ved bruk av anbud vil begrense seg til avtalt pris, vil det medføre høyere kostnader å følge opp flere tilbydere. Nkom har imidlertid ikke gjort noen vurderinger av i hvilken grad slike kostnader er signifikante i denne sammenhengen.

Nkom sa i høringsuttalelsen²⁶ til forslaget om ny postlov at dersom aviser i abonnement seks dager i uken til mottaker som ikke har annen avisdistribusjon skal omfattes av leveringsplikten, må prisen etter Nkoms mening være kostnadsorientert slik at reell pris synliggjøres for avisutgiverne for vurdering av eventuell alternativer. Et viktig moment i denne sammenhengen er at avisutgiverne må ta stilling til lønnsomheten for papiraviser sammenlignet med lønnsomheten for aviser i elektronisk format. Nkom ser imidlertid at en geografisk oppdelt anbudskonkurranse for lørdagsomdeling av aviser også med stor grad av sannsynlighet vil kunne synliggjøre reell pris for avisutgiverne, da det forutsettes at kostnader forbundet med lørdagsomdeling av aviser i et gitt geografisk område vil være et viktig grunnlag for tilbud i en anbudskonkurranse.

4.6 Hvor lang tidsperiode bør gjelde ved valg av leveringspliktig tilbyder (ved anbudskonkurranser og utpeking)

En anbudskonkurranse vil medføre en viss økonomisk risiko for tilbyder siden statlig kjøp kun vil dekke avtalt pris for tjenesten. Dersom en periode for anbudet blir for lang, vil usikkerheten med tanke på kostnadsutviklingen øke. Dette kan få tilbydere til ikke å ønske å delta i konkurransen. På den andre siden vil en kort periode for anbudet gjøre det mer usikkert med tanke på eventuelle investeringer som må gjøres. Etter det Nkom vet er det ikke andre

²⁶ Nkoms høringsuttalelse til forslag om ny postlov, side 9.

europiske land som har valgt leveringspliktig tilbyder ved anbudsprosess. Det er derfor ikke mulig å overføre erfaringene fra Europa direkte med tanke på tidsperioder i en anbudskonkurransse.

Som det fremgår av vedlegg 3 har landene i Europa stort sett direkteutpekt sin leveringspliktige tilbyder. Avtalene har fra to til femten års varighet. Danmark, som er det landet Norge kan sammenlignes med på flest områder innen postreguleringen, har inngått avtale med Posten Danmark med to års varighet.

Ved valg av varighet på avtalen må det også i dette tilfellet legges vekt på både fleksibiliteten en kortere avtale vil gi og stabiliteten en lengre avtaleperiode vil medføre. Det er også viktig å ta med i vurderingen at markedet er i endring, og behovene for leveringspliktige tjenester kan endre seg relativt mye på få år.

4.7 Oppsummering

Etter Nkoms oppfatning kan lørdagsomdeling av aviser være et mulig område som egner seg for anbudskonkurransse ved valg av leveringspliktig(e) tilbyder(e).

Nkom mener videre at direkteutpeking er mest hensiktsmessig ved valg av leveringspliktig(e) tilbyder(e) for de fem prosent minst lønnsomme husstandene, for blindeskriftsendinger og for lønnsomme posttjenester. For de to første anser vi det hensiktsmessig å direkteutpeke en tilbyder med landsomfattende distribusjonsnett, mens for lønnsomme posttjenester kan det være hensiktsmessig med ulike tilbydere.

Skjema som ble sendt ut til tilbyderne

1 Sysselsetting per 31.12.2013						
		Antall	Definisjon			
1.0	Antall ansatte som er ansatt i virksomheten					
1.1	Totalt antall ansatte personer som arbeider med produksjon av posttjenester		Inkluderer også nødvendige støttefunksjoner og administrasjon			
1.2	Totalt antall årsverk som er ansatt i virksomheten		Årsverk (Full-Time Equivalent)			
2 Posttjenester, perioden 01.01.13-31.12.13						
		Antall	Omsetning i NOK perioden 01.01.13- 31.12.13	Lønnsomhet (anslag i prosent)	Geografisk utstrekning av tjenestene (fylke/ kommune)	Definisjon
2.0	Posttjenester totalt					Posttjeneste: inkluderer innsamling, sortering, transport og distribusjon av postsendinger. Omsetning omfatter levering av post og relaterte tjenester. Omsetningen inkluderer all toll og avgift på tjenestene fakturert med unntak av mva. Alle øvrige avgifter (transport, emballasje etc.) som faktureres kunden uavhengig om kostnadene er oppført separat i faktura. Prisreduksjoner, rabatter samt omsetning tilknyttet til returnerte sendinger skal trekkes fra. Omsetning inkluderer ikke inntekter som er klassifisert som øvrige inntekter, finansiell inntekt og ekstraordinære inntekter. Inntekter fra subsidier fra myndigheter skal heller ikke inkluderes.

2.0e	<i>herav ekspresSENDINGER</i>					Ekspressendinger er sendinger som er karakterisert ved at de utleveres raskere sammenlignet med ordinær postgang
2.1	Innenlandske brevposttjenester (0-tom 2kg)					Omfatter adresserte brev, postkort, registrerte og uregistrerte sendinger, verdisinger samt øvrige trykte papirer (aviser, tidsskrifter, kataloger etc.)
2.1.1	<i>herav ordinære brevsendinger og postkort</i>					
2.1.2	<i>herav masse/bulk-sendinger</i>					Minimum 200 enheter av samme format
2.1.3	<i>herav registrerte sendinger</i>					Postsending som det gis kvittering for ved innlevering og som utleveres mot kvittering
2.1.4	<i>herav uregistrerte sendinger</i>					Postsending som det ikke gis kvittering for ved inn- og utlevering.
2.1.5	<i>herav verdisinger</i>					Postsendinger som er forsikret ved forsinkelse, skade og tap til spesielt avtalt beløp
2.2	Uadresserte sendinger					Sendinger som er uten adresse, i hovedsak reklame (Kataloger, flyveblad, brosjyrer etc.)
2.3	Internasjonale brevsendinger (0-tom 2kg), utgående					Internasjonale/grensekryssende sendinger
2.3e	<i>herav ekspresSENDINGER</i>					Ekspressendinger er sendinger som er karakterisert ved at de utleveres raskere sammenlignet med ordinær postgang
2.3b	<i>herav masse/bulk-sendinger</i>					Minimum 200 enheter av samme format
2.4	Internasjonale brevsendinger (0-tom 2kg), inngående					Internasjonale/grensekryssende sendinger
2.4e	<i>herav ekspresSENDINGER</i>					Ekspressendinger er sendinger som er karakterisert ved at de utleveres raskere sammenlignet med ordinær postgang
2.6	Innenlandske pakkesendinger (under 20kg)					Internasjonale/grensekryssende sendinger
2.6e	<i>herav ekspresSPAKKER</i>					Ekspressendinger er sendinger som er karakterisert ved at de utleveres raskere sammenlignet med ordinær postgang
2.7	Internasjonale pakkesendinger under 20kg, inngående					Internasjonale/grensekryssende sendinger

2.7e	herav ekspresapakker					Ekspressendinger er sendinger som er karakterisert ved at de utleveres raskere sammenlignet med ordinær postgang
2.8	Internasjonale pakkesendinger under 20kg, utgående					Internasjonale/grensekryssende sendinger
2.8e	herav ekspresapakker					Ekspressendinger er sendinger som er karakterisert ved at de utleveres raskere sammenlignet med ordinær postgang

3 Tilgang til posttjenester per 31.12.2013

		Antall	Geografisk beskrivelse av omfang	Definisjon
3.0	Antall aksesspunkt			Fysiske fasiliteter. Inkluderer utleveringspostkasser med offentlig tilgang
3.1	Tilgangspunkt åpen for offentligheten og postleverandører			Fysiske fasiliteter hvor det er tilgang til posttjenester
3.1.1	Antall faste fullservice postkontor			Fysiske fasiliteter hvor det er tilgang til alle posttjenester
3.1.2	Antall øvrige faste postkontor/post i butikk			Fysiske fasiliteter hvor man har tilgang til begrensede posttjenester
3.1.3	Antall mobile postkontor / landpostruter			Mobile postkontor som tilbyr tilsvarende tjenester som ordinære postkontor
3.2	Antall innsamlingskasser			Innsamlingspostkasser med offentlig tilgang
3.3	Antall postbokser			Postboks hvor mottaker kan hente post i stedet for levering til gate- eller kontoradresse
3.4	Antall andre installasjoner for utdeling av sendinger			For eksempel selvbetjent utlevering av pakker

Oversikt over tilbydere som fikk tilsendt skjema og hvem som svarte

Tilbydere post	Svar
Schibsted Øst	Ja
DHL Express Norway	Nei
Lillehammer Distribusjon	Nei
Romerike Distribusjon	Ja
Schenker	Nei
TNT Norge	Ja
UPS Norway	Nei
Amedia Distribusjon Viken	Ja
Posten Norge	Ja
Schibsted Vest	Ja
Direct Link WorldWide	Nei
Lokalposten	Ja
Airsped	Nei
Bypost Norge	Nei
Itella Logistics	Nei
Jetpak Norge	Nei
Mediapost	Nei
Nordvest Distribusjon	Nei
Norpost	Ja
PostNord	Ja
Strålfors	Nei
Telemark Distribusjon	Ja
Trønder-distribusjon	Nei

Beskrivelse av situasjonen i Europa i etterkant av liberaliseringen

I dette vedlegget gis en beskrivelse²⁷ av hvordan utvalgte land har innrettet seg som følge av liberaliseringen. De utvalgte landene er Belgia (BE), Tyskland (DE), Spania (ES), Finland (FI), Frankrike (FR), Irland (IE), Italia (IT), Nederland (NL), Sverige (SE) og England (UK). I tillegg har vi sett noe nærmere på situasjonen i Danmark, siden Trafikstyrelsen har gjort en kartlegging av utviklingen i det danske postmarkedet etter liberaliseringen²⁸.

Utpeking av leveringspliktig tilbyder

Seks land (BE, ES, IE, IT, NL, FR) har lovfestet leveringspliktig tilbyder direkte i loven. Ett land (DE) har ikke utpekt leveringspliktig tilbyder, men har hjemmel til å utpeke slik tilbyder dersom det viser seg at markedet selv ikke sikrer distribusjon av leveringspliktige tjenester. I tre land (SE, UK, FI) er det regulatøren som utpeker leveringspliktig tilbyder. I Sverige åpner loven for direkteutpeking og i Finland plikter regulatøren å gjennomføre en markedsundersøkelse i forkant av utpekingen.

Med tanke på varighet av avtalene for de leveringspliktige tilbyderne er disse uten sluttdato i NL og UK. ES, FR, og IT har femten år avtaletid, IE har 12, FI 10 og BE har 10 års avtaletid, men har i en overgangsperiode en avtale som varer 8 år. SE er det landet med kortest avtaletid - 2 år.

	BE	DE	ES	IE	IT	NL	FR	SE	FI	UK
Utpeking av leveringspliktig tilbyder										
Direkteutpekt i lov	x		x	x	x	x	x			
Regulatøren utpeker								x	x	x
Har ikke leveringspliktig tilbyder		x								

	BE	DE	ES	IE	IT	NL	FR	SE	FI	UK
Varighet av avtaler for leveringsplikt										
Uten sluttdato						x				x
15 år			x		x		x			
12 år				x						
10 år	x								x	
2 år								x		

²⁷ http://www.cullen-international.com/product/headlines/service/postal/documentType/PUBLICATION_ANALYSIS_DOCUMENT

²⁸ Se fotnote 2.

Tilgangsforsikring

Fem land (BE, DE, ES, IT, UK) har hjemmel i loven for å pålegge tilbydere å gi tilgang til distribusjonsnett til ikke-diskriminerende og transparente grossistpriser.

NE hadde slikt krav i loven fram til 1. januar 2014. Da ble dette kravet omgjort til en mulighet for regulatøren til å pålegge SMP-tilbydere å gi tilgang ex ante. Den tidligere bestemmelsen påla alle tilbydere med et landsdekkende nett og fem dagers utdeling å etterkomme krav om tilgang. Denne endringen ble gjort siden en evaluering gjort i mars 2010 gjorde det klart at det var begrenset etterspørsel etter tilgang.

I FR og SE er det ingen lovpålagt plikt til å gi tilgang, men det viser seg at det i praksis inngås avtaler om tilgang på frivillig basis. I Frankrike har tilbyderne anledning til å inngå avtaler med rabatterte priser så lenge dette skjer på ikke-diskriminerende vilkår.

FI og IE har ingen tilgangspunkt i sitt regelverk.

Videre har BE, DE, FI, FR, NL, SE og UK hjemmel i lov til å pålegge tilgang til enkelte deler av distribusjonsnett. Dette kan være tilgang til postbokser, adressedatabase og bruk av felles postnummersystem.

	BE	DE	ES	IE	IT	NL	FR	SE	FI	UK
Tilgangsforsikring										
Har hjemmel til å pålegge tilgang	x	x	x		x	x				x
Ingen hjemmel til å gi pålegge tilgang				x			x		x	x
Tilgang til deler av infrastrukturen	x	x				x	x	x	x	x

Økonomisk regulering på grossistnivå

Prising av tilgang:

Ingen av landene har implementert LRIC-modeller for prising av tilgang.

DE har ikke implementert ex ante prisregulering verken på sluttbruker- eller grossistledet når det gjelder massesendinger. Andre produkter er bare regulert hvis en leverandør med sterk markedsstilling inkluderer dem i de generelle forretningsbetingelsene. Regulatøren har hjemmel til å gripe inn ex post dersom det oppstår tilfeller av urimelig prising. Dette ble blant annet gjort da First Mail (100 % eid datterselskap av Deutsche Post) priset massesendingene sine på en diskriminerende måte og lavere enn kost. Når det gjelder tilgang til postbokser og

tilgang til adressedata er dette eksplisitt nevnt postloven, og regulatøren godkjenner grossistprisene for disse tjenestene ex ante.

BE, ES, FI, FR og SE har ikke pålagt metode (for eksempel kostnadsbaserte priser) for å beregne grossistpriser, men overlater til tilbyderne å forhandle disse prisene på kommersielle vilkår.

IE kan fatte vedtak om tilgangsprisene og kan pålegge endringer dersom det oppstår tvister.

IT overlater prisingen til markedet men stiller krav om at prisene skal fastsettes på like og rimelige vilkår.

UK stiller krav til at leveringspliktig tilbyder må tilby like og rimelige vilkår. Prisene prøves i en ex ante marginskvis test som sist ble oppdatert i februar 2014. Ofcom gjør også en gjennomgang av modellen som brukes til å beregne pris på tilgang til leveringspliktige tjenester²⁹.

I NE kan regulatøren sette ex ante priser på tilgang dersom en markedsanalyse viser at en tilbyder har sterk markedsstilling. Prisene kan være basert på kostnadsorientering, men en spesifikk metodikk er ikke besluttet. Dette gjelder ikke for leveringspliktige tjenester utført av en utpekt leveringspliktig tilbyder. I et slikt tilfelle kan ex-ante priser settes på tjenester som omfattes av leveringsplikt. Før 2014 ble prisene forhandlet av tilbyderne på kommersielle vilkår slik det fortsatt gjøres i flere andre land

	BE	DE	ES	IE	IT	NL	FR	SE	FI	UK
Økonomisk regulering- grossistnivå										
Priser forhandles på kommersielle vilkår	x		x				x	x	x	
Krav til like og rimelige priser					x					x
Avhenger utpeking av smp		x				x				

Økonomisk regulering på sluttbrukernivå

Alle landene har krav til at sluttbrukerpriser skal være transparente, rimelige, basert på kostnader og være ikke-diskriminerende. Det er ulike tilnærminger med tanke på hvorvidt det brukes pristak, hvilke tjenester som er med i produktkurven og hvilken periode pristaket skal gjelde. Videre har alle land et krav om enhetspris, men det er også her ulike tilnærminger med tanke på om det utelukkende er enkeltsenderinger og om det er geografisk enhetspris.

²⁹ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/post/uspa-condition-review>

Det er kun ES, FR og FI som ikke har implementert pristak. For de andre landene er metodene som er valgt noe ulike både med tanke på tjenester som er omfattet og tidsrammen.

UK, SE, NL, IT, IE og FI har ikke ex-ante godkjenning av priser.

	BE	DE	ES	IE	IT	NL	FR	SE	FI	UK
Prisregulering sluttbrukernivå										
transparente/rimelige/ kostnadsbaserte /ikke-diskriminerende priser	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
pristak	x	x		x	x	x		x		x
Godkjenner priser ex ante	x	x	x				x			

Bruk av statlig kjøp og/eller fond

I forslaget til ny postlov § 13 er det bestemmelser knyttet til finansiering av urimelige kostnader knyttet til leveringspliktige kostnader. Bestemmelsen gjenspeiler at det følger av postdirektivet at en tilbyder som har en urimelig byrde ved å tilby leveringspliktige tjenester kan kreve kompensasjon. Forslaget legger til grunn at hva som vil utgjøre en urimelig økonomisk byrde vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Det er ikke enhver økonomisk ulempe som kompenseres. Ulempen må være av en slik størrelse at den vurderes som urimelig stor. Blant annet nevnes det i lovforslaget at det skal være nettokostnaden som skal legges til grunn ved vurderingen. Med nettokostnader menes forskjellen i resultatet mellom en situasjon med og uten leveringsplikt. I denne beregningen skal det tas hensyn til andre relevante elementer slik som markedsfordeler på grunn av leveringsplikten, retten til en rimelig avkastning på investert kapital og incentiver til kostnadseffektivitet.

BE, ES, FI, IE og IT har direkte definert i loven hva som er å anse som «urimelig byrde» eller urimelig kostnad knyttet til leveringspliktige tjenester. De ulike landene har noe ulik definisjon og det er forskjeller med tanke på hva som legges til grunn ved beregningen. For eksempel ligger BE til grunn at nettokostnaden må være høyere enn tre prosent av den leveringspliktige tilbyderens omsetning knyttet til leveringspliktige tjenestene.

UK, NL, FR og DE har ikke gjort en vurdering av hva som vil være å anse som urimelige kostnader.

I FR er det slik at om den leveringspliktige tilbyderen mener å ha en urimelig byrde på grunn av leveringsplikten, må denne søke om kompensasjon. Regulatøren vil da vurdere søknaden og vil eventuelt fatte et vedtak som gir statlig kjøp første året. Samtidig som dette vedtaket fattes vil det bli opprettet kompensasjonsfond som skal finansiere slike urimelige kostnader i det videre.

BE finansierer ulønnsomme leveringspliktige tjenester med statlig kjøp, IT og ES har både statlig kjøp og mulighet for kompensasjonsfond. DE, FI, FR, IE og NL finansierer ulønnsomme leveringspliktige tjenester ved kompensasjonsfond.

UK har hjemmel i lov som tilsier at det ikke skal beregnes urimelige kostnader i tilknytning til leveringspliktige posttjenester før det er gått fem år fra loven trådte i kraft (det vil si 1. oktober 2016).

SE har ingen beregning av urimelige kostnader og heller ingen form for finansiering av slike.

Av disse landene er det kun IT og NL som har behandlet krav om dekning av urimelige kostnader. IT har ikke betalt ut kompensasjon, men det er beregnet at kostnadene er €381 millioner i 2011 og €327 millioner i 2012. I NL ble det satt fram krav om €107 millioner, men dette kravet ble trukket.

	BE	DE	ES	IE	IT	NL	FR	SE	FI	UK
Finansiering av ulønnsomme tjenester										
Har definert «urimelig» i lov	x		x	x	x				x	
Har ikke vurdert «urimelig»		x				x	x			x
Finansiering ved statlig kjøp	x									
Statlig kjøp og kompensasjonsfond			x		x					
Kompensasjonsfond		x		x		x	x		x	
Ingen finansiering								x		

Om utviklingen i Danmark spesielt

Den videre informasjonen er hentet fra Trafikstyrelsen rapport publisert i desember 2013³⁰.

Det er 12 registrerte posttilbydere som i 2012 i alt sysselsatte ca 26.000 personer. Dette inkluderer også deltidsansatte. Posttilbyder er i Danmark definert i loven som «...erhvervsmæssig innsamling, erhvervsmæssig sortering eller erhvervsmæssig omdeling af adresserede forsendelser på op til 20 kg, herunder forsendelser til og fra udlandet.» De registrerte virksomhetene omsatte samlet for omkring 12 mrd. danske kroner. Tilsvarende tall for Norge er ikke tilgjengelig, men tilbyderne som rapporterte til Nkom i desember 2014 oppga til sammen en omsetning på 7,6 mrd norske kroner i 2013.

³⁰ Se fotnote 2.

I Danmark er det departementet som utpeker leveringspliktig tilbyder.

Om konkurransen i markedet

Det er utstedt 11 tillatelser for å drive kommersielle posttjenester i Danmark og den tidligere eneretten (brev inntil 50 gram) til Post Danmark AS (Post Danmark) ble opphevet ved liberaliseringen av postmarkedet i 2011.

Til tross for liberalisering, hadde Post Danmark i 2012, fortsatt rundt 90 prosent av markedet for direkte forsendelser i Danmark. Det tilsvarer omtrent andelen som de leveringspliktige tilbyderne har i de andre nordiske landene med unntak av Sverige. Posten A / B hadde i 2012 en markedsandel på ca. 70 prosent i det svenske markedet. I Tyskland og Holland hadde de nasjonale posttjenester en andel på 100 prosent.

Post Danmark sin totale markedsandel baserer seg i stor grad på at Post Danmark er nesten helt dominerende brevmarkedet. Det er større konkurranse i pakkemarkedet. Det er anslått at Post Danmark har ca. 50 – 55 % av pakkemarkedet. Dette er en lavere markedsandel sammenlignet med tiden før liberalisering og etableringen av PostNord.

For Post Danmark falt inntektene i pakkesegmentet med ca. 10 % i perioden 2009-2010 og til første halvår 2011 med ca. 10 prosent. Etter dette begynte inntektene igjen å stige slik at inntektene ved begynnelsen av 2013 igjen var på samme nivå som i 2009.

Denne utviklingen bør også ses i lys av det faktum at Post Danmark i forbindelse med etablering av PostNord måtte selge 20 prosent av sin virksomhet knyttet til B2B, samtidig som den generelle trenden med økende mengder av pakkeområdet har fortsatt gjennom perioden.

Om prisutviklingen i markedet

Trafikstyrelsen skal, ifølge postloven, godkjenne prisen på innenlandske, frimerkefrankerte uprioriterte enkeltsendinger som er mindre enn 50 gram. Dette kan sammenlignes med enhetsporto som den er beskrevet i forslaget til ny postlov. I 2011 steg prisen for slike sendinger fra 5,00 DKK. til 6,00 DKK. I 2013 godkjente Trafikstyrelsen en økning til 6,50 DKK. med virkning fra 1. januar 2014. I dag koster et slikt uprioritert brev 7,00 DKK.

Prisen for en pakke med vekt mindre enn fem kilo, gikk i perioden 2010 til 2012 ned fra 159 DKK til 100 DKK.

Trafikstyrelsen godkjenner ikke priser på andre produkter verken for Post Danmark eller for andre tilbydere. Prisene på de ulike produktene settes i markedet som følge av tilbud og etterspørsel.

Trafikstyrelsen har derimot fastsatt at Post Danmark skal følge visse prinsipper for regnskapsføring. Formålet med denne reguleringen er å sikre at det ikke forekommer kryss-subsidiering mellom leveringspliktige tjenester og øvrig virksomhet. Produktregnskapene brukes også i forbindelse med Trafikstyrelsens vurdering og godkjenning av porto for de tidligere nevnte uprioriterte enkeltsendingene.