



Innst. S. nr. 132

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget frå samferdselskomiteen

St.prp. nr. 34 (2004-2005)

Innstilling frå samferdselskomiteen om å avvikle eineretten til Posten Norge AS

Til Stortinget

SAMANDRAG

Innleiing

I proposisjonen blir det foreslått å avvikle den avgrensa eineretten Posten Norge AS (Posten) har til å formidle postsendingar. Samferdselsdepartementet foreslår å gjennomføre avviklinga frå 1. januar 2007.

For at prosessen skal vere føreseieleg for Posten, dei tilsette i selskapet, andre postoperatørar og brukarane, bør det så tidleg som råd fastsetjast ein endeleg dato for å avvikle eineretten. På bakgrunn av dette blir det bede om at Stortinget samtykkjer i at det blir fastsett ein dato for å avvikle eineretten allereie no.

Føremålet med å avvikle eineretten er å fremje politiske målsetjingar om eit landsdekkjande tenestetilbod av gode og rimelege posttenester ved å leggje til rette for auka konkurranse i postmarknaden.

Samferdselsdepartementet gjer ingen forslag om å endre nivået på dei samfunnspålagde landsdekkjande tenestene. Dette gjeld blant anna krav om å levere ut post seks gonger i veka, plikt til å levere brev og pakkar inntil 20 kilo, og spesifiserte krav til framsendingstider og tilgjenge. Krav om einingsporto, som i dag gjeld for einerettssendingar, blir ført vidare for enkeltssendingar (typisk er brev som blir lagde i raude og gule innsamlingspostkasser).

Samferdselsdepartementet vil uavhengig av prosessen knytt til å avvikle eineretten til Posten vurdere tiltak som om mogleg kan betre framsendingstidene i Nordland, Troms og Finnmark.

Bakgrunn for forslaget - høyring

Ved endringar i postlova i 2003 (endringslov nr. 51/2003, i kraft 1. juli 2003) blei det fastsett ein plan for å

gradvis redusere den eineretten Posten har til å formidle postsendingar, utan at det blei fastsett ein dato for når eineretten skulle avviklast endeleg. Lovendringane førte med seg at einerettsområdet frå 1. juli 2003 omfattar lukka adressert brevpost med vekt under 100 gram og med pris inntil tre gonger grunntaksten for eit prioritert brev i første vektklasse (20 gram). Frå 1. januar 2006 blir einerettsområdet redusert ytterlegare til sendingar med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og ein halv gonger grunntaksten. Lovendringane gjennomførte nødvendige endringar som følgje av eit nytt EU-direktiv på området.

Ved høyringa og da lovforslaget blei behandla, gav fleire uttrykk for at ein burde påskunde å avvikle eineretten i høve til EU-direktivet, og at det burde fastsetjast ein dato for når postmarknaden skulle vere fullt ut opna for konkurranse. Samferdselsdepartementet sette på bakgrunn av dette i gang eit større utgreiingsarbeid knytt til alternativ til - og konsekvensar av - å redusere den eineretten Posten har ytterlegare. Utgreiingsarbeidet danna grunnlag for at Samferdselsdepartementet i mai 2004 sende på alminneleg høyring eit forslag om å avvikle eineretten til Posten frå 1. januar 2007.

I tillegg til dei departementa og styringsorgana det gjeld, blei forslaget sendt på høyring til fylkeskommunane, operatørar og interesseorganisasjonar, jf. nærare omtale i kap. 2 i proposisjonen.

Departementet har fått 38 høyringssvar. Dei fleste høyringsinstansane er positive eller nøytrale til forslaget om å avvikle eineretten til Posten. Somme stiller spørsmål om eineretten bør avviklast så tidleg som i 2007. Eit fåtal av høyringsinstansane, særleg arbeidstakarorganisasjonane, er skeptiske til forslaget, og meiner blant anna at dette kan få uheldige konsekvensar for distrikta og for Posten.

Det er brei semje om at ein ved avviklinga av eineretten, ikkje bør endre krava til dei leveringspliktige tenestene. Dei aller fleste høyringsinstansane meiner også at prinsippet om einingsporto bør først vidare.

Politiske mål på postområdet

Den overordna målsetjinga på postområdet er å sikre landsdekkjande formidlingstilbod av posttenester til rimelege prisar og til god kvalitet. Føremålet er nedfelt både i postlova og i konsesjonen til Posten.

Tradisjonelt har reglar i postlovgevinga om avgrensa monopol på framsending av postsendingar teke hand om målsetjinga. Monopolet er knytt til å formidle vanleg brevpost. Einerettsområdet er dei seinare åra gradvis blitt avgrensa gjennom lovendringar.

Regjeringa vil ved ei avvikling av eineretten til Posten føre vidare den overordna målsetjinga om å sikre eit godt og likeverdig posttilbod.

Generelt går Regjeringa ut i frå at konkurranse stimulerer til effektivitet og innovasjon, noko som igjen kjem kundane til gode gjennom eit breiare og meir kundetilpassa tenestetilbod til så låge prisar som mogleg. Samferdselsdepartementet meiner at dette også gjeld i postmarknaden. Det monopolet Posten har hatt, er allereie dei seinare åra blitt innskrenka. Det er dokumentert betydelege resultatforbetringar og at kundane er meir nøgde med selskapet. Samferdselsdepartementet legg til grunn at den auka konkurransen - og forventningar om at eineretten blir avvikla på sikt - har gjort sitt til den positive utviklinga.

Forslaget i proposisjonen er i tråd med utviklinga på samferdselsområdet elles. Avviklinga av monopol som er gjennomført på for eksempel luftfarts- og telekommunikasjonsområdet, har vist kva fordelar konkurranse kan føre med seg som middel for å fremje kvalitet og innovasjon. Erfaringar frå andre land (først og fremst Sverige og New Zealand) indikerer at effektiviteten i tidlegare nasjonale postselskap har auka etter at einerettane blei avvikla. Sjølv om den direkte konkurransen ikkje kjem til å auke vesentleg, fører tenester basert på ny teknologi, tilbod av nisjeprodukt og eksterne konkurransekrefter til at den reelle konkurransen om postkundane har auka og kjem til å auke.

Stordriftsfordelane i postsektoren knyter seg først og fremst til å levere ut post i distrikta. Postverksemd kan også kombinerast med anna verksemd. På ein del område ligg tilhøva såleis betre til rette for konkurranse i postmarknaden enn på andre område der tidlegare monopolrettar er oppheva.

I Tyskland og Nederland er det lagt vekt på omsynet til resiprositet (gjensidig verknad) ved at planlagd avvikling av eineretten i postmarknaden er gjort på vilkår av at heimemarknadene i andre land blir opna tilsvarende. Samferdselsdepartementet meiner at dette omsynet ikkje veg tungt når ein vurderer kva tid den norske postmarknaden skal opnast for konkurranse. For norske styresmakter er det sentralt å sikre at ein får reell konkurranse - også frå utanlandske operatørar - ved avvikling av eineretten. Dersom Posten ikkje får konkurranse, kan ein risikere at selskapet tek for høg pris på produkta sine.

På bakgrunn av stordriftsfordelar knytte til å levere ut post i distrikta og forventa lågare etterspurnad etter brevtjenester, er det sannsynleg at konkurransen særleg kjem i bedriftsmarknaden og for post som blir levert ut i tettbygde strok. Samferdselsdepartementet ventar at

marknaden for enkeltendingar ikkje kjem til å bli utsett for konkurranse i stor grad. Det kjem til å bli sett i verk tiltak for å sikre at manglande konkurranse i enkelte delmarknader ikkje fører til eit dyrare posttilbod enn i dag. For post som blir levert ut i spreidd busette område, meiner Samferdselsdepartementet at Posten mest sannsynleg kjem til å halde på den sterke stillinga. Det vil vere viktig å vurdere tiltak som sikrer at den dominerande aktøren ikkje misbruker si markedsrett på ein uheldig måte for samfunnet. For dei områda der Posten held fram i ei dominerande stilling, er det sentralt for Samferdselsdepartementet å sikre at servicenivået i dag blir ført vidare eller betra. Tiltak kjem til å bli sette i verk for å sikre brukarane mot urimelege prisforskjellar.

Samferdselsdepartementet legg til grunn at lokal konkurranse kan bygge på distribusjonsnett som alle-reie eksisterer.

Utviklingstrekk i postmarknaden

Postmarknaden er ein nødvendig del av informasjons- og kommunikasjonsmarknaden, og har ei viktig rolle ved å medverke til næringsutvikling, handel og økonomisk vekst. Nettverka i postsektoren (innsamling, transport og utlevering) kan nyttast til eit breitt spekter av verdiaukande tenester, ikkje minst når det gjeld å fremje utviklinga av elektronisk handel og forretningsdrift. Postmarknaden er også viktig for å utvikle ein kunnskapsbasert økonomi, i Noreg og i andre land. I framtida kjem det til å vere betydeleg rom for å hente synergieffektar i skjeringspunktet mellom sektorane post, telekommunikasjon og IT.

Posten har ein marknadsdel på rundt 85 pst. av den norske postmarknaden rekna ut frå omsetjing. På marknaden for adresserte sendingar (som delvis er omfatta av einerett) har Posten ein marknadsdel i Noreg på nesten 100 pst. Innanfor marknaden for uadresserte sendingar har Posten ein marknadsdel på cirka 80 pst.

Med over 1 500 salsstader har Posten det største og mest finmaska salsnettet (av postoperatørar) i Noreg, og pliktar å levere post til nesten alle husstandar seks dagar i veka.

Post- og teletilsynet har vurdert utviklinga i den norske postmarknaden i 2003 (utviklingsrapport for Posten 2003). Post- og teletilsynet vurderer utviklinga i hovudsak som positiv, og meiner at Posten har oppfylt konsesjonsvilkåra.

Auka konkurranse, særleg frå elektronisk kommunikasjon, har saman med den økonomiske nedgangen i verda dei siste åra hatt negative effektar på den globale postmarknaden.

Brevpost genererer framleis hovudtyngda av omsetninga hos postoperatørane.

Internasjonalt ventar ein at postselskapa aukar inntektene sine frå pakke- og logistikksegmentet i den femårsperioden som kjem. Ein ventar at vekst i internasjonal handel og elektronisk handel kjem til å få følgjer for pakke-trafikken, og dessutan reklame- og ekspressegmentet. Vidare reknar ein med at den internasjonale posttrafikken totalt sett kjem til å auke kraftig fram mot 2010 på grunn av auka forretningsverksemd og vekst i

fleire utviklingsland. Dette opnar nye marknadsutsikter for postselskapa i industrialiserte land.

Postmarknadene i Noreg og fleire andre land er prega av globalisering, rask teknologisk utvikling, avviking av einerettar, utvisking av bransjeskilje og dessutan konsolidering og alliansebygging.

Fleire land har sett i verk reformer i postsektoren for å møte utfordringane som kjem i framtida. Søkelyset er blant anna retta mot å restrukturere føretaka frå nasjonale monopolselskap til kommersielle bedrifter.

Postselskapa i dei industrialiserte landa bruker meir og meir nye former for partnerskap, alliansar, oppkjøp og samanslåingar som strategiske verktøy.

Strukturendringane grip også inn i Norden, og dei store logistikkleverandørane er sterkt til stades i Noreg gjennom partnerar og/eller dotterselskap. Posten har prøvd å møte utfordringane i framtida gjennom fleire strukturelle og organisatoriske endringar.

For å konsentrere seg meir om kjerneverksemda i selskapet har Posten skilt ut fleire støtte- og servicefunksjonar i eigne einingar. Salsnettet er lagt sterkt om, der det å redusere talet på postkontor og å innføre Post i butikk har vore i fokus. Lokalomdeling og landpostteneste er også restrukturert. Også sorteringsnettet har gjennomgått strukturendringar og automatisering.

Også dei andre aktørane i den norske postmarknaden har sterk merksemd på effektiv drift, forretningsutvikling, utvikling av tenestespekteret, servicenivået og strategiske alliansar.

Postselskap verda over tek i bruk ny teknologi, særleg elektroniske medium/elektronisk kommunikasjon, for å betre servicen og utvikle nye tenester. Tenestetilbodet blir stadig meir variert.

Også aktørane i den norske postmarknaden arbeider aktivt med å utvikle fleire nye tenester for å møte utfordringane i framtida. I samarbeid med dotterselskapet ErgoGroup har Posten blant anna utvikla teknologi og løysingar for å ta vare på behovet for sikker elektronisk kommunikasjon (elektronisk ID), og dessutan elektronisk fakturabehandling (eFaktura).

Gjeldande regulering og regulatoriske utviklingstrekk

Postlova (lov 29. november 1997 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger) gjeld formidling av postale basistjenester som skal vere tilgjengelege over heile landet.

Postlova gjev Posten einereitt til å formidle visse typar postsendingar regelmessig mot vederlag. Dei sentrale avgrensingskriteria for einereittsområdet er pris og vekt på sendinga. Fram til og med 31. desember 2005 omfattar einereitten sendingar med vekt inntil 100 gram og med pris inntil tre gonger grunntaksten for eit brev i første vektklasse (20 gram). Frå og med 1. januar 2006 omfattar einereitten sendingar med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og ein halv gonger grunntaksten.

Gradvis avviking av einereitten til Posten er i samsvar med pliktene Noreg har etter EØS-avtalen.

EØS-avtalen forbyr statsstøtte i alle former som vrir eller trugar med å vri konkurransen ved å gje fordelar

til enkelte føretak eller produksjonen av enkelte varer dersom støtta påverkar samhandelen mellom avtalepartane.

Europaparlaments- og rådsdirektiv (97/67/EF) blei endra 10. juni 2002, da EU fastsette direktiv 2002/39/EF om å opne for enda meir konkurranse i marknaden for posttenester. Postdirektivet er implementert i norsk rett ved endringar i postlova, postforskrifta og i konsekvensen til Posten.

Medlemslanda står fritt til å avvikle einereittane på postområdet raskare (eller i fleire marknader) enn det direktivet pålegg dei. Kommisjonen har til no fokusert på å sikre at alle medlemslanda gjennomfører pliktene som postdirektivet pålegg dei, og det er ikkje gjeve føringar for korleis dei nasjonale regelverka bør formast ut, dersom prosessen med å opne postmarknadene for konkurranse blir forsert i høve til minstekravet i EU.

Regulering av ein postmarknad utan einerettar

Det å avvikle resterande einerettar på postområdet gjer det nødvendig med ei ny postlov. Samferdselsdepartementet tek sikte på å leggje fram eit lovforslag om korleis ein skal regulere ein postmarknad utan einerettar, våren 2006.

Ein må vidareføre og utvikle reglar som sikrar brukarane eit godt og rimeleg tilbod av posttenester; i dette ligg også krav til servicenivå, behandling av personopplysningar, klageordningar, erstatningsreglar ved skade eller ved bortkomne sendingar m.m. Regelverket skal ta vare på brukarinteresser og sikre konkurranse på like vilkår. Det kjem til å bli lagt avgjerande vekt på å sikre alle forbrukarar og bedrifter i heile landet tilgang til dei samfunnsplagde posttenestene. For å oppnå dette treng ein eit godt, enkelt og framtidretta regelverk.

Samferdselsdepartementet tek sikte på å gå gjennom modellen for statleg kjøp, for blant anna å sikre at han er i tråd med nyare praksis frå EU-domstolen og EU-kommisjonen på statsstøtteområdet. Det er viktig at ein når ein finansierer ulønsame tenester ikkje overkompenserer, noko som kan gje grunnlag for krysssubsidiering til område som Posten tilbyr i konkurranse med andre operatørar.

Samferdselsdepartementet meiner det er viktig at det nye regelverket, tilpassa ein postmarknad med konkurranse, er på plass før ein avviklar einereitten. Det er hovudårsaka til at ein ikkje bør avvikle einereitten før 1. januar 2007. Samferdselsdepartementet meiner dette også sikrar at Posten og andre postoperatørar får tid til å bu seg på konkurranse. Styresmaktene kjem i prosessen til å dra nytte av erfaringar med parallell regelverksutvikling i andre land som er i ferd med å avvikle, eller som har avvikla, einereitten på postområdet. Dette gjeld land som Sverige, Storbritannia, Nederland, Tyskland, Sverige og Estland.

Dei landa som har opna eller er i ferd med å opne opp postmarknaden heilt eller delvis ut over minstekravet i EU, har valt ulike måtar å gjennomføre marknadsopninga på. Storbritannia har valt å utforme eit detaljrikt og komplekst reguleringsystem, mens det verkar som

om land som Nederland og Sverige har overlata fleire spørsmål til marknadsaktørane (såkalla "light-touch"-regulering).

Samferdselsdepartementet ønskjer å føre vidare reglar som sikrar brukarane eit godt, rimeleg og landsdekkjande tilbod av posttenester. Blant anna kjem ein til å måtte stille krav til servicenivå og framsendingstider, behandling av personopplysningar, erstatningsreglar ved skade og tap av sendingar og krav om grunnleggjande banktenester i landsdekkjande postekspedisjonsnett. Regjeringa ønskjer å føre vidare eit krav om omdeling seks dagar per veke, og dessutan føre vidare eit krav om geografisk einingsporto for enkeltendingar (typisk er brevpost som blir lagd i innsamlingspostkasser).

Dei sentrale pilarene i postlovgevinga i dag er postlova og konsesjonen til Posten. Departementet kjem på sikt til å vurdere å forlate konsesjon som styringsverktøy og i større grad enn i dag bruke forskrift. I ein tidleg fase etter marknadsopninga blir det likevel naturleg å føre vidare krava til dei leveringspliktige tenestene i konsesjonen til Posten. For å fremje konkurranse på like vilkår mellom operatørane kjem ein til å vurdere å endre andre regelverk enn postregelverket.

Uavhengig av prosessen knytt til å avvikle eineretten til Posten vil Samferdselsdepartementet vurdere regulatoriske tiltak som om mogleg kan betre framsendingstidene i Nordland, Troms og Finnmark.

I Ot.prp. nr. 82 (2001-2002) om tilbod av grunnleggjande banktenester gjennom ekspedisjonsnettet til Posten Norge AS (jf. lov 21. juni 2002 nr. 44) er det uttalt at det på sikt bør vurderast om ein for eksempel kan avgrense dei pliktene Posten har til å tilby grunnleggjande banktenester til dei delane av ekspedisjonsnettet som ligg i geografiske område der det ikkje er tilbod om grunnleggjande banktenester gjennom andre kanalar. Spørsmålet blei vurdert i siste eigarmelding, St.meld. nr. 11 (2003-2004). Samferdselsdepartementet meiner at ein må vurdere spørsmålet om å endre kravet på bakgrunn av den teknologiske utviklinga, utviklinga i bankmarknaden og endringane i kundebehova. Samferdselsdepartementet tek sikte på at spørsmålet skal vurderast breitt og leggjast fram for Stortinget.

I lovforslaget som blir fremja før eineretten blir avvikla, kjem ein til å drøfte nærare problemstillingane knytte til å gje tilgang til Posten (dominerande aktør) sitt nett og tilhøvet mellom å bruke sektorspesifikk og generell konkurranseregulering av postmarknaden.

Gjeldande konsesjon for Posten stiller krav til at ein skal tilby dei leveringspliktige tenestene til kostnadsbaserte prisar på objektive, oversiktlege og ikkje-diskriminerande vilkår.

Konsesjonen som gjeld for Posten, stiller også krav om produktrekneskap. Produktrekneskapen skal vise at prisane på dei samfunnsplagde tenestene er kostnadsbaserte, og at det ikkje skjer ulovleg kryssubsidiering mellom tenester utanfor og innanfor einerettsområdet.

I ein postmarknad med fleire aktørar vil det vere eit press for å setje prisen på tenestene i samsvar med kostnadene som ligg under.

Samferdselsdepartementet meiner at det kan vere eit veileigna verkemiddel å innføre maksimalprisar for å motverke moglege urimelege prisforskjellar, i tillegg til krav om geografisk einingsporto. Maksimalprisar skal vere med på å hindre urimelege prisaukar i distrikta og fungere som eit sikringsnett i tilfelle prisane blir urimeleg høge for forbrukarane. Det er føremåls-tenleg at operatørar med leveringsplikter, det vil seie Posten, blir pålagt krav om maksimalprisar.

Vidareføring av einingsporto

Einingsportoprinsippet blei først lovfesta i Noreg i 1999, men har røter heilt tilbake til da frimerket blei innført på midten av 1800-talet. Kravet om einingsporto i postlova § 5 er avgrensa til å gjelde for sendingar innanfor einerettsområdet, det vil seie brev under 100 gram fram til 31. desember 2005 og brev under 50 gram frå 1. januar 2006.

Einingsporto kjem til å bli ført vidare for enkeltendingar (typisk er brev som i dag blir lagde i gule og raude innsamlingspostkasser). I tillegg kjem ein til å vurdere å innføre maksimalprisordningar. Det kjem framleis til å bli stilt krav om å omdele post seks dagar i veka.

Samferdselsdepartementet ønskjer ikkje at kravet om einingsporto skal utvidast til å gjelde for alle leveringspliktige tenester (brev og pakker opp til 20 kilo).

Samferdselsdepartementet legg til grunn at einingsporto bør avgrensast ved ei vektgrense som i dag. Ved avvikling av eineretten vil Samferdselsdepartementet også vurdere å setje ei grense for talet på sendingar som kravet om einingsporto skal gjelde for.

Samferdselsdepartementet ønskjer at krav om einingsporto, uavhengig av kva for kriterium ein gjev ei slik regulering, blir ført vidare i lovform kombinert med konsesjonskrav.

Finansiering av samfunnsplagde tenester

Statleg kjøp av samfunnsplagde, ulønsame posttenester i Noreg er eit viktig verkemiddel for å sikre like tenester til heile landet. Posten er pålagt å levere slike tenester gjennom konsesjonsreglane, seinast da konsesjonen blei fornya i 2001. Føremålet med konsesjonen er å sikre eit landsdekkjande tilbod av posttenester til rimeleg pris og av god kvalitet. Meirkostnadene ved å levere samfunnsplagde tenester blir dekt gjennom det eventuelle einerettsoverskotet Posten får, og statleg kjøp av bedriftsulønsame posttenester.

Ein kan finansiere samfunnsplagde posttenester over statsbudsjettet (direkte overføringar eller statleg kjøp), eller gjennom ein fondsmekanismar.

Samferdselsdepartementet tek sikte på at samfunnsplagde ulønsame posttenester blir finansierte som i dag ved direkte statlege overføringar gjennom ordninga med statleg kjøp. På sikt blir det også naturleg å vurdere alternativ til statleg kjøp.

Aktuelle alternativ er å la fleire postoperatørar konkurrere om å tilby ulønsame tenester (anbod) eller påleggje operatørane å finansiere ulønsame tenester gjennom fondsfinansiering (såkalla USO-fond). Både

USO-fond og anbod føreset auka konkurranse i høve til i dag.

Behovet for statleg kjøp etter at eineretten til Posten er avvikla blir påverka av fleire faktorar, og det er vanskeleg å gje konkrete prognosar for utmålinga. Samferdselsdepartementet går ut ifrå at behovet kjem til å vere relativt stabilt dei næraste åra. På lengre sikt vil det blant anna bli påverka av konkurransegrad, framtidige servicekrav og prising av samfunnspålagde tenester, og dessutan modellen for korleis ein skal rekne ut meirkostnadene ved å levere slike tenester, og eventuell innføring av alternative kjelder for å finansiere desse tenestene. Når fleire nye aktørar har etablert seg i marknaden, kan det vere aktuelt å vurdere alternative kjelder til å finansiere samfunnspålagde ulønsame posttenester, for eksempel fondsfinansiering. Det kan også vere aktuelt å vurdere å lyse ut dei samfunnspålagde tenestene på anbod, nasjonalt eller regionalt.

Verkemiddel for å fremje konkurranse

For å leggje til rette for auka konkurranse i tidlegare monopoliserte sektorar har ein på andre sektorar stilt krav om at andre tilbydarar skal ha tilgang til infrastrukturen til dominerande operatør (tilgangsregulering).

I den grad Posten kontrollerer eit naturleg monopol, for eksempel utlevering av post i distrikta, kan det vere samfunnsmessig lønsamt å sikre andre aktørar tilgang til dette ved hjelp av regulatoriske verkemiddel. Dette kan gjere det lettare for nye operatørar å konkurrere med Posten, som allereie er godt etablert på postmarknaden, samt vere med på å auke konkurransen i dei lønsame delane av marknaden. På den andre sida fører tilgangsregulering til administrative utgifter for operatørane og for styresmaktene samt fare for langvarige prosessar. Samferdselsdepartementet kjem derfor til å vurdere nøye i kva grad ein treng tilgangsregulering. Ved utforminga av reguleringa, vil ein leggje vekt på å finne løysingar som fremmer aktørane sin insentiv til sjølv å avtale vilkåra for tilgang til dominerande aktørs nett.

Det å bruke tilgangsregulering er på mange måtar komplisert. Det er blant anna ei regulatorisk utfordring korleis ein skal definere og avgrense eit "nett" i postsektoren, og dessutan kvar, på kva vilkår og for kva tenester ein skal gje tilgang. Samferdselsdepartementet meiner at ein mogleg regulatorisk modell for tilgangsreglar på postsektoren er den som blir brukt i lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomlova) kapittel 4, som seier at ein tilbydar med sterk marknadsstilling har plikt til å komme til møtes "enhver rimelig anmodning om tilgang til nettet".

Samferdselsdepartementet tek ikkje sikte på å gjere strukturelle tilpassingar før eineretten blir avvikla, men vil drøfte dette nærare i odelstingsproposisjonen om ny postlov. Ein må vurdere fragmentering av infrastrukturen på denne måten for å fremje konkurranse opp mot det verditapet dette fører med seg for Posten som selskap og samfunnet som heilskap.

Andre former for tilgang til postal infrastruktur enn distribusjonsnettet kan vere tilgang til postnummer,

postboksar/utleveringspostkasser og adresseendringsregister. Ein bør sikre tredjepartar tilgang til annan postal infrastruktur på ein enkel og ikkje-diskriminerande måte.

I ein postmarknad med fleire operatørar er det slik Samferdselsdepartementet ser det ønskeleg å sikre at alle operatørar har tilgang til oppdaterte adresser. For å oppnå dette kan det vere aktuelt å opprette eit felles adresseregister etter svensk modell. Eit aksjeselskap ått av Posten Sverige og andre postselskap i fellesskap forvaltar adresseregisteret i Sverige.

Administrative og økonomiske konsekvensar av forslaget

Forslaget om å avvikle eineretten til Posten frå 1. januar 2007 får ikkje vesentlege administrative konsekvensar.

Forslaget opnar for at ein vurderer å endre modellen for statleg kjøp, eller at ein tilpassar han marknadssituasjonen i framtida. Forslaget legg også opp til at ein skal vurdere alternative finansieringskjelder til statleg kjøp av ulønsame posttenester.

MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sigrun Eng, Bjørgulv Froyn, Oddbjørg Ausdal Starrfelt og Tor-Arne Strøm, frå Høgre, Anne Berit Andersen, Sverre J. Hoddevik, Hans Gjeisar Kjæstad og leiaren Petter Løvik, frå Framstegspartiet, Thore A. Nistad og Kenneth Svendsen, frå Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen og Heidi Sørensen, frå Kristeleg Folkeparti, Odd Holten og Jan Sahl, og frå Senterpartiet, Jorunn Ringstad, viser til at posttenestene opp gjennom tida har vore ei viktig brikke i infrastrukturen for å oppretthalde busetnad og næringsliv i heile landet.

Komiteen er klar over dei store endringane Posten har stått overfor dei siste åra og at dette har ført med seg store utfordringar for Posten som organisasjon.

Komiteens flertall, medlemene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at det fortsatt vil stilles strenge krav til tjenestetilbud og tilgjengelighet på postmarkedet. Formålsparagrafen i dagens postlov (lov 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger § 2) skal videreføres i den nye postloven: Den overordnede målsettingen på postområdet er å sikre et landsdekkende formidlingstilbud av posttjenester til rimelige priser og med god kvalitet.

Flertallet vil understreke at det er et mål at et godt posttilbud opprettholdes i alle deler av landet, også i distriktene. Landsdekkende posttjenester bør videreføres på dagens nivå. Tjenestetilbudet i distriktene skal ikke svekkes. Flertallet er enig i at tiltak bør iverksettes for å sikre Postens brukere mot urimelige prisforskjeller. Etter flertallets oppfatning er det rett at

enhetsporto på enkeltendinger skal videreføres. Flertallet viser til at det i tillegg vurderes ulike maksimalprisordninger.

Flertallet vil også understreke at statlig kjøp av samfunnsplagte, bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester er et virkemiddel som også i framtiden skal bidra til å sikre at slike mål blir oppfylt.

Flertallet vil i tillegg peke på at intensjonen bak økt konkurranse på postmarkedet er at denne skal være med på å gi et større og bedre tilbud av posttjenester til lavest mulig pris.

Medlemene i komiteen fra Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet finn ingen grunn til at Noreg skal gå raskare fram i liberaliseringa av postmarknaden enn slik EU planlegg, før ein gjer endringar nasjonalt. Desse medlemmene set som føresetnad at ein får evaluert konsekvensar av ein fri postmarknad før ein gjer endringar nasjonalt.

Desse medlemmene vil peike på at det har vore ei felles forståing av at Posten Norge AS skal tilby likeverdige tenester i heile landet, til same pris.

Desse medlemmene vil peike på at den overordna målsettinga på postområdet er å sikre eit landsdekkande formidlingstilbod av likeverdige posttenester til same pris og med god kvalitet.

Desse medlemmene meiner at Regjeringa med denne proposisjonen bryt med den postpolitiske målsettinga. Desse medlemmene vil difor vil gå mot forslaget om å avvikle Posten Norge AS sin enerett frå 1. januar 2007.

Posten sin enerett

Komiteen viser til at det i samband med endring av postlova i 2003 vart gjort vedtak om å redusere Posten Norge AS sin enerett til å formidle postsendingar. Det vart ikkje fastsett dato for når eneretten skulle endeleg avviklast.

Komiteen har merka seg at det er ulike syn av kva slag konsekvensar ein vil få ved ei avvikling av eneretten til Posten frå 1. januar 2007.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener at Postens enerett på postmarkedet bør avvikles fra 1. januar 2007 og understreker at dagens gode kvalitet på posttjenestene skal opprettholdes over hele landet også etter det tidspunktet.

Medlemene i komiteen fra Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil vise til at eneretten har vore eit godt verkemiddel for å fremje geografisk utjamning av prisar. Gjennom eneretten og einingsporten har ein òg kunne finansiere bedriftsøkonomiske ulønnsame tenester, ved at overskotet frå dei lønnsame tenestene har dekkja dei ulønnsame tenestene. Posten har som motyting til eneretten, forplikta seg til å sikre eit landsdekkjande tilbod av gode og rimelege posttenester.

Desse medlemmene meiner at konsekvensane av ei avvikling av eneretten til Posten Norge AS frå 1. januar 2007 vil kunne føre til dårlegare tilbod til distrikta og gi stor variasjon i kvalitet og pris i ulike deler av landet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti mener det er av større samfunnsøkonomisk betydning at Posten Norge AS utfører sine samfunnsplagte tjenester, enn at selskapet går med et stort overskudd. Det er fortsatt flere områder i landet hvor framføringstidene ikke når målsettinger i konsekvensjonen.

Disse medlemmer ønsker å styrke dagens leveringsplikt for Posten Norge AS og mener at offensive politiske mål for landsdekkende posttjenester blir vanskeligere å nå dersom eneretten oppheves fra 2007.

Liberaliseringa av postmarknaden

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at Posten Norge AS ønsker å være i forkant av EU når det gjelder liberalisering av postmarkedet. Det tas sikte på at EUs postmarkeder åpnes for fri konkurranse fra 1. januar 2009. Flertallet vil imidlertid vise til at en rekke EU-land allerede har gjennomført avvikling av eneretten på sine postmarkeder: Sverige og Finland åpnet postmarkedene i 1994 og Estland i 2001. Storbritannia har nylig meddelt at de vil gjennomføre full liberalisering på postmarkedet fra 1. januar 2006, Nederland fra 2007 og Tyskland fra 2008.

Flertallet viser til de forventede positive effekter av å åpne markedet fullt ut for konkurranse fra det foreslåtte tidspunktet 1. januar 2007. Det forventes således at konkurranse skal bidra til ny dynamikk i markedet og at dette skal lede til økt kundefokus, utvikling av nye produkter, resultatforbedringer, og at kundene blir mer tilfredse med tilgjengelighet og tjenestetilbud. Flertallet viser videre til at Posten Norge AS ønsker å være i forkant av utviklingen innenfor den europeiske union.

Flertallet vil i tillegg til det faktum at store deler av det norske postmarkedet allerede er åpent for konkurranse, peke på at Postens enerett blir utfordret og uthult av nære substitutter som e-post og forventet volumnedgang innen brevmarkedet. Det er flertallets oppfatning at disse forhold utgjør en like stor utfordring for Posten som avvikling av eneretten.

Flertallet mener videre at det vil være viktig å dra nytte av erfaringer fra land som Sverige, Storbritannia, Nederland, Tyskland og Estland. Dette er land som allerede har avviklet, eller som er i ferd med å avvikle, monopolet på postområdet.

Flertallet vil understreke at regelverket uansett må tilpasses særegne norske forhold, herunder Norges spredte bosettingsmønster.

Medlemene i komiteen fra Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil vise til at dersom Noreg no går inn for å

avvikle eineretten til Posten, vil dette vere å gå lengre i liberaliseringa av postmarknaden enn kva som er tilfelle i dei fleste EU-landa.

Desse medlemmene vil vise til at effekten av liberaliseringa av postmarknaden i Sverige mellom anna har ført til økte portoprisar for små postkunder, jf. den svenske Post- og telestyrelsen (PTS) sin analyse av den svenske postmarknaden juni 2004.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Regjeringens forslag åpner for at Posten Norge AS skal pålegges tilgangsregulering ved å stille distribusjonsnett, postnummer, postkasser, postbokser, adresseregister og lignende til rådighet for konkurrerende selskaper. I tillegg åpner Regjeringen også for å anbudsutsette samfunnsplågte landsdekkende tjenester.

Disse medlemmer mener det er uklart hvordan vanlige innbyggere skal holde oversikten, sikres et godt tilbud og få ivaretatt sine rettigheter når en nasjonal postleverandør avløses av et fragmentert marked med ukjent grad av tilgangsregulering.

Disse medlemmer viser til erfaringene fra Sverige som avvirket eneretten i 1994, som et av de første land i verden. Sverige har ombæring 5 dager i uka mot 6 dager i Norge. Konkurransen har gitt større grad av prisdifferensiering med økte portopriser for små kunder og lavere portopriser for storkunder. Det er også en betydelig prisforskjell på massesendinger mellom de konkurranseeksponerte storbyområdene og resten av landet. Totalt sett har likevel Sverige etter mer enn 10 år med liberalisert postmarked hatt om lag den samme prisutviklingen som Norge. Samtidig har Posten Sverige AB hatt svekket inntjening og svake økonomiske resultater de siste årene sammenlignet med Posten Norge AS.

Disse medlemmer mener at erfaringene fra Sverige ikke gir noen gode argumenter for å avvikle Posten Norge AS' enerett i 2007.

Leveringspliktige tenester

Komiteen vil leggje vekt på at ein fører vidare krava til dei leveringspliktige tenestene og at prinsippet om einingsporto vert vidareført.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil vise til positive erfaringer fra andre land der monopol på postmarkedet er avvirket.

Flertallet viser vidare til at Postens tilpassing til en situasjon med økt konkurranse allerede har bidratt til at det er blitt flere tilgjengelige ekspedisjonssteder (Post i Butikk), at kvaliteten på framsending av prioriterte brev har økt, at kundene er mer tilfredse, at utleveringsfrekvensen er blant de beste i verden, og at klagehåndteringssystemet er bedre og bedre kjent blant publikum.

Flertallet vil igjen understreke at tjenestetilbudet i distriktene ikke skal svekkes ved en avvikling av Postens enerett.

Flertallet viser til at det er en klar og entydig intensjon om å opprettholde dagens høye nivå på tjenestetilbudet i distriktene. Gjennom bruk av virkemidler som enhetsporto på enkeltendinger, statlig kjøp av ulønnsomme tjenester og et nytt regelverk som er tilpasset de særegne norske forholdene som for eksempel det spredte bosettingsmønsteret, ønsker flertallet å videreføre et godt posttilbud over hele landet, også etter avviklingen av Posten Norge AS' sin enerett på markedet.

Medlemene i komiteen fra Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet meiner at konkurranseutsetjing ikkje nødvendigvis fører til betre tilbod og lågare prisar for kunder i heile landet.

Desse medlemmene meiner at ein må ta høgde for at Noreg har særlege utfordringar knytte til mellom anna avstandsulemper for næringslivet og spreidd busetnad. Dette gjer det sannsynleg at berre ein liten del av landet vil vere attraktivt for konkurrerende selskap, og vil lett føre til at distrikta tapar.

Desse medlemmene vil peike på at i proposisjonen gir Regjeringa ingen klare forslag til korleis ein skal hindre at distrikta tapar.

Servicenivå

Komiteen har merka seg at Samferdselsdepartementet er oppteken av å sikre eller betre dagens servicenivå for brukarane, og at ein ser for seg at Posten Norge AS vil halde fram med å vere ein dominerande aktør også etter ei eventuell oppheving av eineretten. Dei siste åra har det vore store endringar innan mellom anna salsnett, der eit stort tal postkontor er nedlagde medan ein har innført "Post i Butikk" mange stader. Det er òg teke i bruk fleire elektroniske tenester for å betre servicenivået. Komiteen er positiv til endringar i tenestetilbodet dersom dette betrar servicen for forbrukarane, men vil understreke at elektroniske tenester ikkje aleine kan gi eit fullgodt tilbod som erstatning for postkontor.

Komiteen er samd om at postomdelinga framleis skal skje seks dagar i veka.

Medlemene i komiteen fra Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er uroleg for korleis servicenivået skal oppretthaldast i heile landet gjennom eit eventuelt statleg kjøp av ulønnsomme tenester, og kan heller ikkje sjå at departementet har forslag til korleis dette skal organiserast.

Einingsporto

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, støtter Regjeringens forslag om videreføring av enhetsporto knyttet til enkeltendinger. Det skal fortsatt være enkelt og greit å få sendt vanlige brev. Flertallet vil hevde at lik pris på disse sendingene er rett og rettfærdig.

Flertallet mener at en ordning med maksimalprisordning i tillegg vil kunne være et egnet virkemiddel for å motvirke eventuelle urimelige regionale prisforskjeller. Flertallet viser også til at det i Sverige er krav om enhetsporto for enkeltsendinger som formidles av Posten Sverige AB.

Flertallet vil vise til at det at Posten kan operere med ulike priser for massesendinger, er en videreføring av hva selskapet har anledning til i dag. Flertallet anser det uansett som lite sannsynlig at Posten vil benytte anledningen til å ta høyere priser på de sendingstyper som det ikke vil gjelde enhetsporto for (dvs. massesendinger), da bedrifter i så fall vil kunne omgå dette ved å sende alle sine sendinger som enkeltsendinger.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet føreset at einingsportoet vert ført vidare.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at den geografiske enhetsportoet kun vil omfatte Posten Norge AS. Konkurransetilsynet skriver i sin høringsuttalelse at dette kan føre til at konkurrerende operatører kan "skumme fløten" i lønnsomme markeder. Posten Norge AS vil ikke kunne møte slik konkurranse med pris, noe som vil gi reduserte inntekter og dermed et redusert grunnlag for å subsidiere tilbud i ulønnsomme deler av markedet. Disse medlemmer mener at en slik ulik konkurranse kan drive fram et valg mellom økte statlige kjøp av ulønnsomme tjenester, mer regulering eller avvikling av enhetsportoet.

Disse medlemmer viser også til at Posten Norge AS vil få frihet til å gi rabatter som reflekterer geografisk avstand ved formidling av massesendinger. Disse medlemmer mener derfor at Regjeringens forslag vil stimulere til økte geografiske prisforskjeller og innebære ei økonomisk svekking av det landsomfattende posttilbudet.

Oppheving av den avgrensa eineretten

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener monopolets tid på det norske postmarkedet er forbi og støtter Regjeringens forslag om å avvikle Posten Norge AS' enerett til å formidle postsendinger i Norge fra 1. januar 2007.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at eit av dei viktigaste styringsverktøy ein i dag har i postpolitikken, er konsesjonen. Gjennom fastsetjing av krava i konsesjonen, har departementet i dag sikra samfunnspålagde oppgåver. Disse medlemene meiner at dei samfunnspålagde oppgåvene må vidareførast i åra som kjem.

Disse medlemene går difor mot å avvikle eineretten til Posten Norge AS frå 1. januar 2007.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet vil, dersom eit fleirtal i innstillinga foreslår prinsippvedtak om å avvikle eineretten frå 1. januar 2007, kome tilbake til vilkår knytt til dette når saka er endeleg utgreidd i samband med framlegging av ein odelstingsproposisjon om å endra postlova i tråd med dette.

Komiteenes medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til OECD-rapporten "Promoting Competition in Postal Service" som karakteriserer utlevering av post til små og mellomstore sluttbrukere som et naturlig monopol.

Utbyttepolitikk

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er opptekne av at departementet må føre ein langsiktig og føreseieleg utbyttepolitikk slik at Posten Norge AS får moglegheit til langsiktig utvikling, planlegging og drift. Fleirtalet vil åtvare sterkt mot at departementet held fram med å føre ein tilfeldig utbyttepolitikk slik det er gjort til no.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at utbyttepolitikken bør ha sin basis i aksjeloven slik som for vanlige aksjeselskaper, og at utbytte skal bestemmes av styret med basis i selskapets økonomi. Dette vil likevel være å forandre et prinsipp som vil gjelde for alle statlige aksjeselskaper, og ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med dette på en egnet måte.

Eigarskap

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at eierskapet til Posten Norge AS ligger i Samferdselsdepartementet. I en situasjon hvor Posten Norge AS skal konkurrere med andre selskaper om anbud, er det etter disse medlemmers syn uheldig at Samferdselsdepartementet både skal utarbeide anbudskriterier og tildele anbudet når de selv eier den ene av tilbyderne. Selv om Samferdselsdepartementet legger betydelig vekt på å skille eierrollen fra regulatorrollen, vil begge rollene utøves av samme departement, og kunne bli et problem i forhold til andre aktører i markedet. Allerede nå kommer 79 pst. av Postens virksomhet fra konkurranseutsatt område.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

"Eierskapet til Posten Norge AS overføres fra Samferdselsdepartementet til Næringsdepartementet."

FORSLAG FRÅ MINDRETAL

Forslag frå Framstegspartiet:

Eierskapet til Posten Norge AS overføres fra Samferdselsdepartementet til Næringsdepartementet.

TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Tilrådinga frå komiteen blir fremma av Høgre, Framstegspartiet og Kristeleg Folkeparti.

Komiteen har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak:

Stortinget samtykkjer i at den avgrensa eineretten Posten har til å formidle postsendingar, blir avvikla frå 1. januar 2007.

Oslo, i samferdselskomiteen, den 3. mars 2005

Petter Løvik
leiar

Jorunn Ringstad
ordførar

Vedlegg

Samling av svar frå Samferdselsdepartementet v/statsråden til samferdselskomiteen, jf. brev av 21. februar 2005, 22. februar 2005, 25. februar 2005, 2. mars 2005 og 3. mars 2005

Spørsmål til St.prp. nr. 34 (2004-2005) Om å avvike eineretten til Posten Norge AS

Spørsmål 1:

Korleis skal post som skal omfattes av einingsporto, plukkast ut etter at postmarknaden er fullt ut liberalisert, og kor stor del av posten er dette?

Svar:

Enhetsporto gjelder i dag for sendinger innenfor enerettsområdet, det vil si for Postens formidling av vanlig brevpost under 100 gram. Fra 1. januar 2006 omfatter kravet om enhetsporto vanlig brevpost under 50 gram. Kravet er ikke til hinder for at Posten på forretningsmessig basis kan tilby rabatter og differensierte priser når dette er nødvendig på grunn av konkurranse-situasjonen. Rabattene må likevel være landsdekkende, transparente, og de må gis på ikke-diskriminerende vilkår. Selv for de tjenester hvor det ikke gjelder et krav om enhetsporto, tilbyr Posten sine tjenester i dag for en stor del til samme pris over hele landet.

Samferdselsdepartementet har i St.prp. nr. 34 (2004-2005) anbefalt å videreføre kravet om enhetsporto for enkeltssendinger innenfor en nærmere angitt vektgrense. Krav om enhetsporto for enkeltssendinger vil i praksis innebære enhetsporto for husholdninger og de fleste bedrifter.

Enhetsporto for enkeltssendinger vil typisk gjelde post som i dag legges i røde og gule innsamlingspostkasser. Det vil imidlertid være antallet, og ikke leveringsmåten, som vil være styrende for om en sending skal anses som enkeltssending eller massesending. Kravet er således ikke til hinder for at post kan leveres inn på andre måter enn i innsamlingspostkasser, som for eksempel over skranken på postkontor eller i "Post i Butikk".

Samferdselsdepartementet har ennå ikke tatt endelig stilling til om det bør settes et tak for hvor mange sendinger som skal kunne sendes som enkeltssendinger. Om et slikt tak skal settes, og i så fall hvordan det konkret skal utformes, vil departementet utrede nærmere. Vurderingen av dette spørsmålet må sees i sammenheng med at Samferdselsdepartementet også vil vurdere å innføre en form for maksimalpris for visse typer tjenester. Erfaringer fra andre land vil inngå i vurderingen. I Sverige har den nasjonale Post- og telestyrelsen anbefalt at grensen for "enstaka" sendinger (enkeltsendinger) settes til 500 - 1000 brev. Dette vil si at dersom en kunde leverer inn 450 brev, skal disse anses for å være enkeltssendinger som det gjelder enhetsporto for. Samferdselsdepartementet tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med en nærmere vurdering og konkret anbefaling om avgrensningen av omfanget av enhetsporto i et lovforslag om ny postlov, våren 2006.

Dersom prisen for massesendinger settes høyere enn prisen for enkeltssendinger, kan det uansett legges til

grunn at bedrifter med store postmengder vil velge å sende posten som enkeltssendinger i stedet for massesendinger. Et krav om enhetsporto for enkeltssendinger vil således indirekte fungere som en maksimalpris for massesendinger, uavhengig om det innføres et pristak eller ikke. I praksis vil imidlertid prisen for massesendinger være lavere enn enkeltssendinger, på grunn av de kostnadsbesparelsene som knytter seg til formidling av massesendinger. De største positive konsekvensene av å åpne opp postmarkedet, antas å komme nettopp for bedrifter med stort brevolum.

Det finnes ingen tall eller sikre anslag for hvor stor del av posten som i dag blir sendt som enkeltssendinger. For fremtiden vil dette avhenge av blant annet markeds- og teknologiutviklingen og endringer i kundebehov. Det kan imidlertid legges til grunn at det aller meste av brevolumet både i dag og i tiden fremover vil utgjøres av massesendinger.

Spørsmål 2:

Kva vil det koste i statleg kjøp å oppretthalde einingsporto på dei ulike vektkategoriene av brevpost?

Svar:

Spørsmålet om kostnadene for det statlige kjøpet ved å opprettholde enhetsporto på de ulike vektkategoriene av brevpost, avhenger av hvordan man utformer kravet om enhetsporto.

Dersom enhetsporto videreføres for enkeltssendinger innenfor en gitt vektgrense, som anbefalt av Samferdselsdepartementet, vil et krav om enhetsporto ikke få særlig innvirkning på behovet for statlig kjøp. Et krav om enhetsporto for enkeltssendinger vil kunne få økonomiske konsekvenser for Posten, ved at selskapets priser for disse tjenester ikke vil svare til de underliggende kostnadene ved å tilby tjenesten. Det antas imidlertid ikke at andre aktører i betydelig omfang vil finne det kommersielt interessant å konkurrere med Posten på markedet for enkeltssendinger i en tidlig fase etter at markedet er åpnet for konkurranse. De økonomiske konsekvensene for Posten som selskap av å måtte operere med enhetsporto for enkeltssendinger antas således ikke å være av stor betydning.

Med eventuell økende konkurranse på markedet for enkeltssendinger, vil det måtte vurderes innført virkemidler som gjør at Posten sikres rettfærdige rammevilkår i denne konkurransen. Dette kan gjøres på flere måter. For eksempel kan også konkurrentene pålegges krav om enhetsporto for enkeltssendinger. Et annet alternativ er at konkurrentene pålegges en plikt til å være med å finansiere Postens ekstrautgifter ved å være underlagt et krav om enhetsporto. Et tredje alternativ er at staten finansierer ekstrakostnadene direkte gjennom ordningen med statlig kjøp.

For øvrig vurderer Samferdselsdepartementet for tiden å utvikle den eksisterende modellen for statlig kjøp, med sikte på mer nøyaktige utregninger av inntekter og kostnader. Det vil i en eventuell utredning også bli vurdert om det er behov for å justere selve modellen. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til dette.

Dersom enhetsporto utvides til å gjøres gjeldende for all brevpost i alle vektclasser, vil dette være uheldig med hensyn til å legge til rette for en bærekraftig konkurranse på postmarkedet. Et sentralt poeng med konkurranse er at konkurrentene skal konkurrere på pris, noe man ikke bidrar til ved å innføre et krav om enhetsporto for alle typer brevsendinger som Posten formidler. Dersom kravet om geografisk enhetsporto utvides på denne måten, vil det i tillegg oppstå stor risiko for fløteskumming. Man vil da få en overetablering i markeder/landsdeler der kostnadene er lavere enn enhetsporto, og ingen etablering i markeder der de underliggende kostnadene overstiger enhetsporto. "Superprofitten" fra de lønnsomme markedene vil videre bli konkurrert bort ved at prisene gradvis presses nedover mot de underliggende kostnadene. Enhetsporto for Posten for brevsendinger innenfor alle vektclasser vil således gjøre det svært vanskelig for selskapet å subsidiere prisene produkter og tjenester ulønnsomme områder. "Fløteskumming" er også samfunnsøkonomisk ulønnsomt, fordi det innebærer at mindre lønnsomme operatører enn Posten kan tilby tjenestene sine til en lavere pris enn det Posten har anledning til å fastsette. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved å opprettholde et generelt krav om enhetsporto blir således regnet for å være svært høy, og vil ikke fullt ut kunne kompenseres gjennom økt statlig kjøp. Samferdselsdepartementet har derfor ikke utredet konkret hva det vil koste å opprettholde et generelt krav om enhetsporto for brev innenfor alle vektclasser. Dette ville også være en komplisert beregning beheftet med mye usikkerhet.

Spørsmål 3:

Kva slags post skal einingsporto gjelde for?

Svar:

Enhetsporto skal gjelde for alle enkeltsendinger som formidles av Posten Norge AS under en nærmere angitt vektgrense. Dette vil kunne være både prioriterte sendinger (A-post) og uprioriterte sendinger (B-post). Enhetsporto vil ikke gjelde for massesendinger. For en nærmere redegjørelse om omfanget av enhetsporto vises det til svar på spørsmål nr. 1, oversendt Stortingets samferdselskomité ved brev av 21. februar 2005.

Spørsmål 4:

Skal einingsporto gjelde alle selskap som får konsesjon til å drive postdistribusjon, dvs. vil einingsporto gjelde på same måte både for Posten Norge AS og andre aktører som konkurrerer?

Svar:

Ved avviklingen av Postens enerett vil det som i dag bare bli stilt krav om enhetsporto for Posten. På lang

sikt kan det bli aktuelt at krav om enhetsporto gjøres gjeldende for flere aktører, for eksempel alle aktører med dominerende stilling på postmarkedet. Også andre former for prisregulering, for eksempel maksimalpris, kan være aktuelt å innføre for andre postoperatører enn Posten.

Spørsmål 5:

Korleis vil Regjeringa sitt opplegg for einingsporto påverke konkurransen mellom Posten Norge AS og andre aktører med omsyn til bruk av pris som verkmiddel i marknaden?

Svar:

En forutsetning for rettferdig konkurranse er at operatørene som utgangspunkt kan fastsettes prisene selv på sine tjenester. Krav om geografisk enhetsporto er et inngrep i prisfastsettelsen. Konkurransesituasjonen vil således kunne bli påvirket for de tjenester som det gjelder enhetsporto for.

Et krav om enhetsporto for Posten vil trolig føre til at ingen operatører vil ta opp konkurransen med Posten i de områder hvor de underliggende kostnader ved å produsere tjenesten er høyere enn enhetsporto. Dette vil typisk være utdeling av enkeltsendinger i spredt bebygde strøk. På den annen side sikrer man ved krav om enhetsporto at tjenesten for brukeren i disse strøkene ikke blir dyrere enn hva den er i tettsteder og byer, og at Posten ikke kan utnytte sin dominerende posisjon i disse områdene til å ta superprofitt på sine tjenester.

Et krav om enhetsporto innebærer på den annen side en risiko for at andre aktører trer inn i de deler av markedet hvor de underliggende kostnader ved å produsere tjenestene er lavere enn enhetsporto. Dette vil typisk være utdeling av enkeltsendinger i byer og tettsteder. For disse områder risikerer man at andre aktører uten krav om enhetsporto kan tilby sine produkter til en lavere pris enn Posten. Erfaringer fra blant annet Sverige tyder imidlertid på at andre aktører ikke i betydelig omfang vil finne det kommersielt interessant å konkurrere med Posten på markedet for enkeltsendinger i en tidlig fase etter at markedet er åpnet for konkurranse. Det er i denne sammenheng også viktig å ta i betraktning at enhetsporto vil være knyttet til en mindre del av postmarkedet.

Spørsmål 6:

Det er ønska ei utdjuping av følgjande vurdering, jf. side 23 i proposisjonen: "Ved krav om einingsporto for enkeltsendingar får den leveringspliktige verksemda fridom til å fastsetje ein særleg stykkpris, og/eller ein kan yte ein rabattert takst til kundane, der rabatten reflekterer blant anna mengd og avstand". - Er det geografisk einingsporto dersom det vert gitt rabattar som reflekterer avstand?

Svar:

Svaret på spørsmålet er nei. Kjernen i prinsippet om geografisk enhetsporto er at prisen på sendingen skal være den samme uavhengig av hvor langt det er mel-

lom innleverings- og utleveringsstedet. Meningen med det refererte avsnittet fra side 23 i proposisjonen er å poengtere at Posten vil få frihet til å gi rabatter som reflekterer avstand ved formidling av *massesendinger*.

Spørsmål 7:

Kan departementet gjøre greie for prisutviklinga for dei ulike typar post i den svenske marknaden frå 1993 til 2004?

Svar:

I Sverige deler man inn i tre hovedtyper sendinger/markeder: 1) Massesendinger, 2) kontorpost (vanlig post fra bedrifter, oftest frankeringsmaskin) og 3) sendinger som legges i innleveringspostkasser (frimerkete). Alle typer kan formidles som prioritert eller uprioritert brevpost. I 1993 var prisene stort sett like for alle tre hovedtyper brevpost. Siden 1993 har prisene økt forholdsvis mye mer for massesendinger i forhold til annen post. Forskjellene er særlig tydelige for uprioriterte sendinger. Den svenske Post- og telestyrelsen (PTS) har opplyst at konkurransen har gitt større grad av prisdifferensiering. Det antas at dette innebærer at prisene har blitt mer tilpasset de underliggende kostnader ved å tilby tjenesten.

For *prioriterte sendinger* var det inntil 1995 ingen prisdifferensiering. I de nærmeste årene etter 1995 ble det gitt rabatter på mellom 3 og 10 prosent for massesendinger i forhold til vanlige frimerkete brev fra husholdninger. Rabattens størrelse var avhengig av om sendingene var forsortert eller ikke. I 2004 var prisdifferansen 9 til 19 prosent, avhengig av om sendingene var forsortert eller ikke.

Et vanlig frimerket brev kostet i 1993 SEK 3, mens prisen i 2004 var SEK 4,40 eks. mva. For enkeltssendinger innebærer dette at prisene har steget med om lag 50 prosent ekskl. merverdiavgift siden 1993. Konsumprisindeksen har steget med cirka 14 prosent i samme tidsrom. (I tillegg kommer prisøkning som følge av at merverdiavgift på posttjenester ble innført på 90-tallet. Denne er på 25 prosent).

I Norge har man i løpet av perioden hatt omtrent tilsvarende prisøkning som i Sverige. Et vanlig brev i første vektklasse (20 gram) kostet i 1993 kr 3,30. I 2004 hadde prisen steget til kr 4,84 ekskl. merverdiavgift.

For uprioriterte sendinger har prisdifferensieringen vært størst. I 1993 var prisnivået stort sett likt for massesendinger, kontorpost og post fra vanlige husholdninger. I 1993 lå prisen for massesendinger (50 000 sendinger) 4,2 prosent lavere i forhold til et vanlig frimerket brev. Prisen var da cirka SEK 2,50.

For *uprioriterte massesendinger* er det i dag stor grad av priskonkurranse, med store rabatter. Prisene for massesendinger lå i 2004 i gjennomsnitt 31,5 prosent lavere enn prisen for en vanlig frimerket enkeltssending. For enkeltssendinger er prisen i dag cirka SEK 4 ekskl. merverdiavgift. Justert for konsumprisindeksen ligger prisen for uprioriterte massesendinger cirka 50 prosent lavere i dag enn i 1993. Rabattene vil variere avhengig av flere forhold. Svenske skattemyndigheter har for

eksempel en avtale som gir ytterligere 21 prosent rabatt i forhold til gjennomsnittet.

I Norge var prisene i 1993 for uprioriterte brev i første vektklasse kr 3. I 2004 var prisen kr 4,43 for tilsvarende sending uten rabatt. Prisutviklingen har derfor heller ikke for uprioriterte sendinger utviklet seg særlig forskjellig fra Sverige.

Spørsmål 8:

Det er ønska ei oversikt over prisskilnader i den svenske brevmarknaden mellom storbyområde og Sverige elles frå 1993 til 2004.

Svar:

For *enkeltssendinger* har det ikke vært differensiering av prisnivået i perioden. For *massesendinger* lanserte Posten Sverige i 1999 en ny prisstruktur for å møte konkurransen i geografiske områder med konkurranse. Prisene for formidling til visse sentrale områder i Sverige ble satt 20 prosent lavere ved innlevering i Stockholm. For post fra andre deler av Sverige ble prisene satt 10 prosent lavere ved formidling til disse områdene. Etter inngrep fra konkurransemyndighetene endret Posten Sverige prisene i 1999. Det ble innført en to-sone pris, hvor prisene ved formidling av over 5000 sendinger til de 19 største storbyområdene (fra hele landet) ble gitt rabatt på 13 prosent. Siden 1999 har denne rabattstrukturen i hovedsak vært uforandret.

Spørsmål 9:

Det er ønska ei oversikt over prisskilnader mellom små kundar og store kundar i Sverige i perioden 1993 til 2004.

Svar:

Se svar på spørsmål 7.

Spørsmål 10:

Det er ønska ei oversikt over de økonomiske resultatata til Posten Sverige AB frå 1993 til 2004 og utviklinga av statlege tilskott.

Svar:

Vedlagt følger, i excel-format, en oversikt over de økonomiske resultatene til Posten Sverige AB fra 1993 til 2004. Oversikten er utarbeidet og kommentert av den svenske post- og telestyrelsen (PTS). Oversikten er basert på offisielle opplysninger fra Posten Sverige ABs årsrapporter. Som det også fremgår av PTS' kommentarer til oversikten, må oversikten forstås med en rekke forbehold, herunder at regnskapsprinsippene har blitt endret i løpet av tidsperioden.

Når det gjelder statlige tilskudd i Sverige, får Posten Sverige AB utbetalt nærmere 400 millioner per år for å tilby grunnleggende banktjenester (kassaservice). Frem til 2001 var støtten på 200 millioner per år. I tillegg til støtten for å tilby grunnleggende banktjenester, bevilger PTS støtte for merkostnader knyttet til post- og kassaservicetjenester for tjenester til eldre og handikappede samt blindeskriftforsendelser. Støtten var i

2003 på knapt 18 millioner for tjenester til eldre og handikappede, og 45 millioner for blindeskriftforsendelser.

Spørsmål 11:

Kva erfaringar ligg til grunn for at departementet meiner avvikling av eneretten kan føre til at nye operatørar også kan ønske å konkurrere om samfunnsplagte ulønnsomme tjenester (jf. side 25 i proposisjonen)?

Svar:

Samferdselsdepartementet mener at avvikling av eneretten vil føre til at større internasjonale selskaper og lokale nisjeaktører vil gå sterkere inn i det norske markedet når eneretten avvikles. Dette henger sammen med at etableringshindringene for å starte opp postvirksomhet er relativt små. Erfaringer fra andre sektorer som er åpnet opp for konkurranse har vist at flere aktører ønsker å konkurrere om ulønnsomme tjenester, mot en kompensasjon fra staten. Dette har vært situasjonen i luftfartssektoren og nå i jernbanesektoren. Dette er sektorer med høyere etableringshindre enn i postsektoren. På denne bakgrunn mener Samferdselsdepartementet at andre aktører vil kunne ønske å konkurrere om å tilby ulønnsomme tjenester.

Konkurranse om postformidling i ulønnsomme områder vil måtte skje gjennom anbuds konkurranse. Spørsmålet om posttjenester på sikt bør legges ut på anbud, og i så fall hvordan dette nærmere bør finne sted, vil bli gjenstand for nærmere vurdering i Samferdselsdepartementet. Departementet vil komme tilbake til Stortinget om saken i lovforslag om ny postlov, våren 2006. Anbud forutsetter økt konkurranse i forhold til hva som er situasjonen i dag. Så lenge det kun er én aktør som er interessert i å tilby bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester (Posten), vil det være naturlig å videreføre dagens ordning med statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester.

Spørsmål 12:

Kva regulatoriske tiltak ser departementet skal betre framføringstidene for post i Nordland, Troms og Finnmark?

Svar:

Post- og teletilsynet utreder for tiden på oppdrag fra Samferdselsdepartementet hvilke regulatoriske tiltak som kan implementeres for å bedre fremsendingstidene og kvaliteten i de tre nordligste fylkene. Dette arbeidet er ikke ferdigstilt.

For å avdekke forbedringsområder kan det gjøres særskilte kvalitetsmålinger for formidling til, fra og mellom de tre nordligste fylkene. Posten har av eget tiltak iverksatt slike separate målinger. Post- og teletilsynet vil motta resultater fra disse målingene cirka juli 2005. Kvalitetsmålingene følger ikke de internasjonale normene som er fastlagt av den europeiske standardiseringsorganisasjonen CEN. Årsaken til dette er praktiske forhold (vanskelig å skaffe testpersoner) og at omfanget på målingene vil medføre betydelige

ekstra kostnader. Målingene vurderes av PT til likevel å gi tilstrekkelig nøyaktighet. Dette arbeidet er ikke ferdig.

Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til spørsmålet om hvilke regulatoriske tiltak som kan implementeres for å bedre fremsendingstidene og kvaliteten i de tre nordligste fylkene i lovforslag om ny postlov, våren 2006. Nyttene ved tiltakene vil måtte bli vurdert opp mot de kostnader som tiltakene vil medføre; kostnader både for Posten som selskap og eventuelle kostnader for staten i form av økte bevilgninger til statlig kjøp m.m.

Et fremtidig reguleringsregime vil imidlertid kunne åpne for at en lokal postoperatør bringer posten direkte innen regionen, uten å gå veien om en sorteringsterminal. Dermed vil det fremtidige reguleringsregimet kunne bidra til raskere framføring innen avgrensede områder.

Spørsmål 13:

Når tek Regjeringa sikte på å leggje fram ei sak om grunnleggande banktenester gjennom ekspedisjonsnettet til Posten Noreg AS?

Svar:

I Lov 21. juni 2002 nr. 44 heter det at Posten Norge AS gjennom avtale med finansinstitusjon skal gi tilbud om grunnleggende banktjenester i hele sitt ekspedisjonsnett. Den nåværende avtalen mellom Posten og DnB Nor om banktjenester i postnettet gjelder ut dette året. Posten har gått ut med anbudsinnbydelse til bankene for å kunne få i stand ei ny avtale i første halvår 2005. Resultatet av disse forhandlingene vil ha innvirkning på det arbeidet som Regjeringen har lagt opp til med å vurdere det framtidige omfanget av grunnleggende banktjenester i postnettet, og eventuell finansiering av ulønnsomme sider ved disse tjenestene og Samferdselsdepartementet vil måtte avvente dette før den gis en klar tidsangivelse for når en kommer til Stortinget med dette spørsmålet.

Spørsmål 14:

Hvordan vil distribusjon skje til husholdningene; skal nye operatører kunne anvende Postens distribusjonsnett eller blir det for eksempel flere postkasser i hver husholdning?

Svar:

Spørsmålet om tilgang til Postens distribusjonsnett er behandlet i proposisjonen punkt 8.3.1, mens spørsmålet om tilgang til postkasser er behandlet i punkt 8.3.3. Bakgrunnen for at Samferdselsdepartementet har behandlet problemstillingen i to forskjellige underpunkter er at Posten har rådighet over distribusjonsnettet, mens kundene har rådighet over postkassene.

Når det gjelder 1) spørsmålet om tilgang til Postens distribusjonsnett, er det Samferdselsdepartementets oppfatning at det kan bli behov for å pålegge krav om tilgang for andre postoperatører til Postens nett, men departementet har ikke konkludert på dette punkt og

ønsker problemstillingen videre utredet i samband med utviklingen av en ny postlov.

En slik rett til tilgang vil bidra til å gjøre det lettere for nye operatører å etablere seg og konkurrere med Posten. Eventuelle tilgangsforpliktelser vil bli pålagt på grunnlag av Postens sterke og etablerte markedsposisjon på postmarkedet. Som det er påpekt i stortingsproposisjonen, er det imidlertid mange utfordringer ved bruk av sektorspesifikk tilgangsregulering. Blant annet er det en regulatorisk utfordring hvordan en skal definere og avgrense et "nett" i postsektoren. "Postnettet" er vesentlig forskjellig fra telesektoren og energisektoren, hvor nettet består av kabler og ledninger osv.

Når det gjelder 2) spørsmålet om antall postkasser pr. husholdning, vil dette være noe husholdningene selv vil kunne bestemme. De fleste kunder vil nok finne det mest praktisk å få posten utlevert i én postkasse (eller utlevert på annen måte enn ved bruk av postkasser), i stedet for å gå til anskaffelse av flere postkasser. Det forhold at husholdningene har rådighet over postkassene, betyr at Posten ikke kan nekte tilgang til disse.

En særlig problemstilling knytter seg til at det i bygårder i praksis bare er Posten som har nøkkel til postkassene. Avisdistributører har ofte tilgang til inngangsdører, men ikke til postkassene, siden avisene blir levert på døren. Manglende tilgang til utleveringspostkasser kan i praksis være et hinder for å komme inn på postmarkedet. Ved avvikling av eneretten vil spørsmålet om tilgang til systemnøkler og postkasser måtte vurderes nærmere regulert i postloven.

Et annet særspørsmål knytter seg til postboksanlegg som Posten eier og disponerer på postkontorer. Dersom ikke andre operatører får tilgang til disse, kan det føre til at ikke alle tilbydere kan nå alle mottakere. Samferdsdepartementet ønsker å sikre at alle operatører får tilgang til hverandres anlegg.

Spørsmål 15:

Vil det være mulig å sende brev fra konkurrerende operatør og til en mottaker med adresse som kun Posten Norge AS dekker? Hvordan vil dette erfaringsmessig påvirke prisene? Hvilke operatører vil i så fall ha ansvaret for post på avveie?

Svar:

Det vil være mulig å sende brev fra konkurrerende operatør til mottaker med adresse som kun Posten dekker. Grunnlaget for dette vil enten være avtale mellom Posten og den andre operatøren, eventuelt gjennom en lovbestemt rett til tilgang til distribusjonsnettet.

Tilgang til Postens nett (enten avtalebasert eller lovbestemt) vil gis til priser som gjenspeiler Postens kostnadsbesparelser ved å ikke stå for hele postformidlingen selv. Ut over de administrative kostnader som praktiseringen av et eventuelt tilgangsregime vil ha for Posten, legger Samferdsdepartementet til grunn at et tilgangsregime ikke vil få særlige økonomiske konsekvenser for Posten. At Posten må gi tilgang til andre operatører, vil heller ikke få nevneverdige utslag på prisene til Postens produkter.

Når det gjelder ansvaret for post på avveie, vil det være sentralt for Samferdsdepartementet å sikre at postoperatører ikke kan skyve ansvaret over på hverandre, i tilfeller hvor flere postoperatører har stått for postformidlingen. Som et utgangspunkt antar Samferdsdepartementet at reglene bør utformes slik at postkunden kan forholde seg til den postoperatør som han har levert postsendingen til. Departementet vil i forslag til ny postlov komme tilbake med forslag til klage- og erstatningsordninger som er gode og enkle for brukeren, samt forutsigbare, praktikable og rettfærdige for postoperatørene. Det vil også være nødvendig å sikre at alle postoperatører tilfredsstiller regler for personvern, erstatning ved bortkomne/mistede sendinger og håndtering av klager fra kunder.

Spørsmål 16:

Vil Posten ha enerett på frimerker?

Svar:

Nei. Posten har etter postloven i dag en særrett til å gi ut og bruke frimerker eller andre frankeringsmidler hvor "Norge" eller "Noreg" forekommer. Ved en avvikling av eneretten, taler hensynet til konkurranse på like vilkår for at denne særretten blir avviklet. Dette må imidlertid også vurderes opp internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg på postområdet gjennom UPU-konvensjonen (som gir regler for internasjonal postformidling på globalt nivå).

