

## Norsk Post- og Kommunikasjonsforbunds (Postkoms) høringsvar til regjeringens forslag til ny postlov

### 1. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Postkom er svært negativ til Samferdselsdepartementets forslag til ny postlov. Postkom er i mot selve prinsippet i lovforslaget om at brevmarkedet skal liberaliseres fullt ut. Liberalisering innebærer at dagens spleiselag erstattes av fri konkurranse i et raskt fallende marked, med økt behov for statlig subsidiering som direkte konsekvens. Heller ikke den norske staten har ubegrensede midler i statsbudsjettet. På relativt kort sikt vil innføring av EUs tredje postdirektiv i tillegg føre til dyrere og dårligere posttjenester. Spesielt vil folk og næringsliv i distriktene kunne bli rammet. Lovforslaget innebærer også flytting av fullmakt og kontroll over en viktig del av landets infrastrukturtjenester. Lovforslaget innebærer at det ikke lenger er Stortinget som bestemmer hvilket service- og kvalitetsnivå posttjenestene skal ha, men at fullmakten flyttes til Samferdselsdepartementet eller videre derfra til leveringspliktig(e) tilbyder(e). Dette er uakseptabelt.

Forslaget vil føre til vesentlig høyere kostnader for staten og samfunnet fordi private postoperatører (utenlandske) vil skumme fløten i den lønnsomme delen av brevpostmarkedet, der Posten i dag henter overskudd for å finansiere brevpostdistribusjon i resten av landet. Dette politisk skapte underskuddet vil etter hvert kunne utgjøre opptil 1 milliard kroner i følge nye beregninger fra Oslo Economics. Rapporten fra Oslo Economics er vedlagt.

Lovforslagets fokus på lørdagsomdeling tilslører at forslaget ikke handler om hvorvidt aviser skal omdeles på lørdager eller ikke, slik høringsnotatet gir inntrykk av. Dette er etter vår mening et forsøk på å avlede oppmerksomheten fra de grunnleggende endringene departementet legger opp til.

#### **Postkom er negativ til ny postlov og EUs tredje postdirektiv fordi:**

- Liberalisering vil gi dyrere og dårligere posttjenester, spesielt i distrikts-Norge.
- Forslaget fjerner enhetsporto og eneretten til Posten Norge. Dermed fjerner departementet grunnlaget for det spleiselaget som hittil har sørget for likeverdige posttjenester til lik pris i hele landet.
- Forslaget fjerner gjeldende krav til fremsendingstid og kvalitet, og EUs minimumskrav vil være den nedre grensen.
- Lovforslaget medfører en overføring av politisk myndighet fra Storting til departement.
- Departementet baserer seg på utdaterte utredninger og foreldet tallmateriale, som fører til at høringsinstansene ikke får et oppdatert og korrekt bilde av konsekvensene, blant annet i form av manglende informasjon om kostnadsbildet for staten ved en liberalisering.
- EU har konstatert at EUs tredje postdirektiv ikke har gitt innbyggerne billigere og bedre tjenester og er i ferd med å utforme en ny politikk på området. Departementet foreslår altså å innføre EU-lovgivning, mens EU selv har politikken til revisjon, fordi den ikke fungerer etter intensjonene.

## 2. POSTKOMS KOMMENTARER TIL HØRINGSNOTATET

På bakgrunn av synspunktene ovenfor vil vi kommentere enkelte kapitler i høringsnotatet.

### GJENNOMFØRING AV EUs TREDJE POSTDIREKTIV

Regjeringen Stoltenberg II sa nei til å implementere direktivet. Dette ble raskt meddelt EU/EEA uten at de iverksatte tiltak som kunne ramme Norge eller EØS-avtalen. En eventuell trussel om sanksjoner fra EUs side, er derfor ikke noen holdbar begrunnelse for å innføre EUs tredje postdirektiv. Dessuten er EU i ferd med å revidere egen politikk på området, da direktivet ikke har gitt EUs innbyggere billigere og bedre tjenester. Regjeringen bør derfor opprettholde reservasjonen mot EUs tredje postdirektiv.

### LEVERINGSPLIKTIG POSTTJENESTE

Dagens konsesjonsbestemmelser, som stiller krav til utleveringshyppighet, fremsendingstid og kvalitet, fjernes. Konsesjonen fjernes i sin helhet. Det betyr at kvalitetskravene og servicenivået på en viktig infrastrukturteneste som posttjenester, ikke lenger skal besluttes av de folkevalgte. Postkom mener at dette viktige styringsverktøyet for postsektoren og samfunnets infrastruktur fortsatt må ligge i lov eller forskrift.

Departementets forslag innebærer ikke bare å redusere antallet distribusjonsdager fra seks, som i dag, til fem dager pr uke. Det innebærer også at kravet til fremsendingstid fjernes. Videre åpner forslaget for et alternativ hvor utdeling av aviser og medisiner kjøpes/pålegges også på lørdager.

Postkom mener at dagens service- og kvalitetsnivå skal videreføres.

### Videreføring av enhetsporto

Departementet hevder at enhetsportoen opprettholdes. Det er feil, fordi lovforslaget bare omfatter enkeltsendinger. Disse sendingene utgjør cirka 10 % av det totale volumet av brevsendinger i Norge.

I realiteten innføres det en makspris-ordning som fører til at forbrukere og postkunder i de ulønnsomme delene av markedet må betale høyeste pris, mens de store kundene, der det blir virksom konkurranse (hovedsakelig i Oslo-området) vil få lavere priser. Kombinasjonen av enerettsområde og enhetsporto, er en forutsetning for å kunne ha likeverdige posttjenester til lik pris i hele landet. Grunnlaget for dette spleiselaget fjernes dersom den nye postloven innføres.

Departementet har ikke gjennomført en konsekvensutredning av å fjerne enhetsportoen og erstatte den med en maksimalpris-ordning. Departementets forslag fjerner grunnlaget for den geografiske kryss-subsidieringen vi har i dag, hvor de områdene hvor Postens produksjonskostnad pr enhet er lav, subsidierer de områdene hvor tilsvarende kostnad er høy. Bortfallet av denne kryss-subsidieringen må enten betales av staten, av forbrukerne i form av høyere maksimalpris eller i form av redusert kvalitet og service på posttjenestene.

### Utvelgelse av leveringspliktig tilbyder

Denne viktige problemstillingen sier verken loven eller forskriften noe avklarende om. Derimot er problemstillingen sendt til utredning hos Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). Svarfristen er satt til **etter** høringsfristens utløp. Denne utredningen burde selvfølgelig foreligge **før** departementet la frem sitt forslag, slik at høringsinstansene kunne ta den med i sine vurderinger.

### **SPESIELLE SAMFUNNSPÅLAGTE OPPGAVER**

I høringsnotatet er det kun krav om formidling av forhåndsstemmer og lørdagsomdeling høringsinstansene inviteres til å komme med sitt syn på. Postkom mener at dagens servicenivå på alle samfunnspålagte oppgaver (portofrihet for blindesendinger, viktige beredskapsoppgaver f eks feltpost med mer) skal videreføres.

### **KONKURRANSE I POSTMARKEDET**

#### **Utdaterte utredninger**

Vi reagerer på at departementet baserer seg på foreldet og utdatert informasjon om postmarkedet. De rapportene og utredningene det vises til har ikke fanget opp de siste utviklingstrekkene i postmarkedet. Vi vil peke på at EU i egne oppdaterte rapporter har konstatert at innføringen av direktivet verken har gitt generelt billigere eller bedre tjenester, slik formålet med direktivet hevdes å være.

EU erkjenner også at konkurransen har ført til dårligere lønns- og arbeidsvilkår. I en del land som har liberalisert postmarkedet blir de som jobber i postsektoren utsatt for sosial dumping.

Departementet viser på sin side til rapporter og utredninger som er utført før de fleste land i EU innførte direktivet. I høringsnotatet står følgende: «Departementet konkluderer ut fra disse rapportene at en liberalisering av det norske postmarkedet er samfunnsøkonomisk lønnsomt og at det ikke er sannsynlig at liberaliseringen fører til reduserte lønninger i postsektoren.» Når det faktisk foreligger nyere dokumentasjon fra EU og de landene som har liberalisert, som konkluderer med det stikk motsatte, burde dette vært problematisert i utredningsarbeidet.

Før regjeringen går inn for å liberalisere postmarkedet i Norge må konsekvensene av liberaliseringen utredes på nytt og ta opp i seg den erfaringen som er høstet i EU og deres medlemsland, etter at markedet faktisk ble liberalisert.

#### **Sent igangsatt analyse**

I begynnelsen av november, etter at forslaget til ny postlov ble sendt på høring, ga Samferdselsdepartementet daværende Post- og Teletilsynet (nå Nkom) i oppdrag å analysere postmarkedet, og finne ut hvordan konkurransen skal organiseres samt utrede kompensasjon til en leveringspliktig tilbyder for ulønnsomme tjenester. Analysen skal leveres 16. februar 2015, om lag 3 uker etter at høringsfristen er utløpt.

Dette reagerer vi på, fordi disse vurderingene og opplysningene er viktige momenter som høringsinstansene burde fått tilgang til før de avgir sine høringsvar. Vi mener det er helt uakseptabelt at høringsinstansene ikke får informasjon om hvilke økte kostnader den nye loven vil

føre til før etter høringsfristens utløp. I det minste må Stortinget få informasjon om kostnadene ved modellen og hvordan konkurransen skal organiseres, før eventuell beslutning tas.

I tillegg er de tidligere utredningene om de økonomiske konsekvensene utdaterte. Postkom har derfor på eget initiativ og for egen kostnad, engasjert Oslo Economics for å lage en oppdatert økonomisk utredning, som følger som vedlegg til dette høringssvaret.

## **VANDELSKONTROLL OG POLITIATTEST**

Postkom er uenig i et slikt generelt krav fordi det rokker ved en moderne rettstats prinsipp om at når man har sonet sin straff, skal man hjelpes tilbake til samfunnet som en fullverdig borger. Posten Norge har hittil klart seg uten en slik bestemmelse uten at det har skapt store problemer for virksomheten. Postkom mener at innføring av en slik ordning er et tema som eventuelt må drøftes mellom partene i bedriftene.

## **ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

### **Oppheving av enerett**

Rapporten fra Oslo Economics fra 2010 som departementet viser til er mangelfull og foreldet. Den tar kun utgangspunkt i hva som skjer dersom Posten Norge (leveringspliktig tilbyder) mister en gitt andel av brevvolumene og at volumene fortsetter å falle. Rapporten berører ikke den delen som vil medføre den høyeste kostnaden for staten – bortfallet av den geografiske kryss-subsidieringen som finner sted innenfor dagens enerettsområde.

Postkom har derfor bedt Oslo Economics om å oppdatere en del av det arbeidet de gjorde for departementet får fem år siden. Her er noen hovedfunn i 2015-rapporten fra Oslo Economics:

- Prisforskjellene i markedet vil øke, avhengig av om du er en stor næringslivsaktør som vil nyte godt av den nye konkurransen, eller om du må basere deg på maksprisen som vil gjelde for folk flest og storparten av næringslivet.
- Innføringen av det tredje postdirektivet vil føre til at behovet for statlige kjøp av posttjenester øker mer enn dersom eneretten opprettholdes.
- Overskuddet Posten i dag får fra enerettsområdet, og som benyttes til å finansiere ulønnsomme deler av markedet forsvinner dersom markedet fullliberaliseres.
- Oslo Economics beregninger indikerer at behovet for statlige kjøp som skyldes liberaliseringen kan beløpes opptil 1 milliard kroner i 2025.

Vi er uenige med departementet i påstanden om at "Opphevingen av Postens enerett er beregnet til å gi en samfunnsøkonomisk gevinst gjennom at økt konkurranse fører til effektiv ressursbruk, kostnadsreduksjon og innovasjon.". Vi kan ikke se at det finnes belegg for en slik påstand. Tvert i mot viser erfaringer fra EU at det ikke er dekning for påstanden. Vi kan ikke forstå at det er mer effektiv ressursbruk at det skal gå to eller tre postbud parallelt til den samme mottakeren.

Brevpostproduksjon (innhenting, sortering, utlevering) har åpenbare stordriftsfordeler. Å bringe nye produsenter og nye produksjonskostnader inn i et sterkt fallende marked, er ikke oppskriften på lavere enhetskostnad eller bedre service og kvalitet. Det er oppskriften på det stikk motsatte.

Noen storkunder vil nok få noe reduserte portkostnader, mens forretningskundene i distriktene vil få høyere kostnader enn i dag. Vi tror heller ikke på økt innovasjon som følge av liberalisering. Innovasjonen som kommer på postområdet går i retning av digitalisering og bidrar til at volumene på tradisjonelle brevpostforsendelser reduseres hurtigere. Dette fører til at flere aktører må dele på en kake som blir stadig mindre. I et fallende marked skrives det neppe flere brev fordi det blir flere postbud.

### **3. POSTKOMS KOMMENTARER TIL ENKELTE PRAGRAFER I LOVFORSLAGET**

#### **§ 7 Leveringspliktige posttjenester**

Det skisseres to alternativer. Etter vår oppfatning får vi valget mellom pest eller kolera. Det er ingen alternativ som inneholder videreføring av eksisterende omdelingsfrekvens, 6 dager i uka. Her har departementet allerede foretatt et valg uten noen forutgående høringsprosess og debatt. Man tvinges til å ta et dårligere valg. Stortinget settes til side i denne beslutningen. Høringsprosessen blir dermed ikke reell. I tillegg kamoufleres beslutningen om servicereduksjon med de to alternativene som skisseres. Dette er det vanskelig å akseptere. Dermed ønsker vi heller ikke å foreta den prioriteringen som høringen legger opp til.

#### **§ 12 Enhetsporto**

Forslaget gjelder kun enkeltsendinger av leveringspliktig brevpost inntil 50 gram.

Vi er sterkt i mot en slik begrensning. Forslaget framstår som en tilsøring av realitetene, fordi ca 90 prosent av brev under 50 gram faller utenfor. Dette betyr ulike konkurransevilkår for bedriftskundene. Det rammer spesielt næringslivet i distriktene som vil måtte betale den til enhver tid gjeldende maksimalprisen. De store kundene i Oslo-området er de eneste som vil tjene på dette.

#### **§ 13 Finansiering av leveringspliktig tjeneste**

Forslaget innebærer at det fortsatt blir mulighet for statlig kjøp av ulønnsomme posttjenester. Samtidig velger man ikke å videreføre § 21 i eksisterende lov som gir mulighet til å finansiere landsdekkende posttjenester med avgifter fra operatører som velger å tilby tjenester i bare de lønnsomme områdene (fløteskumming). Dersom markedet liberaliseres må denne muligheten til kostnadsfordeling videreføres. I motsatt fall vil man få et stadig økende underskudd som må dekkes over statsbudsjettet.