



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.:
1102409-10 - 721.0

Vår dato:
8.11.2011

Deres ref.:
11/1313- RHO

Deres dato:
28.9.2011

Saksbehandler:
Anders Martin Pilgaard

Høring - ny konsesjon for Posten Norge AS

Det vises til brev 28. september 2011 fra Samferdselsdepartementet (SD), hvor utkast til ny konsesjon for Posten Norge AS (Posten) ble sendt på høring.

Post- og teletilsynet (PT) har kommentarer til enkelte av forslagene. Vi gir våre kommentarer fortløpende til de aktuelle delpunkter i konsesjonen.

2.4.1 Utleveringssted: vedlegg 1

SD foreslår endringer i vedlegg 1 til konsesjonen med formål om å stramme inn unntaksregelen for plassering av postkasser der det er færre enn tre husstander per kilometer vei. Det foreslås to mulige løsninger for plassering av postkasse i disse tilfellene. Det første alternativet er innføring av et maksimalkrav til avstand på tre kilometer fra port/innkjøring. Det andre forslaget er å beholde dagens regel med en presisering om at Posten "i størst mulig grad skal komme til enighet med postkasseseieren om plassering."

PTs erfaring er at det i enkelttilfeller har vist seg vanskelig å fastlegge hvilke krav som gjelder til tilgjengelighet til utleveringspostkasser utenfor hovedreglene om utlevering i spredtbygde områder (gjeldende avstandskrav). Vi reiser imidlertid spørsmål ved om departementets forslag i seg selv er godt nok egnet til å skape klarere rammer for disse tilfellene. Vi vil innledningsvis redegjøre for gjeldende regelverk og hvordan dette er praktisert, før vi nærmere kommenterer departementets forslag.

Vedlegg 1 til konsesjonen "Retningslinjer for plassering av utleveringspostkasser" presiserer konsesjonen punkt 2.4.1 om utleveringssted for postsendinger. Vedlegget har detaljerte regler om maksimal avstand for fysisk plassering av postkasser fra port/innkjøring til bosted/fysisk adresse, og har unntak fra avstandskravene ved "særlige tilfeller". Ett av unntakene er knyttet til at det er færre enn tre husstander pr. kilometer.

Gjeldende forutsetninger om servicenivå for utleveringssted mv. i konsesjonen er i stor grad basert på retningslinjer fra Postverkets tid, før konsesjon ble gitt til Posten første gang i 1997. Konsesjonens vedlegg 1 har historisk sin bakgrunn i interne "Retningslinjer for utvikling av Postens

ekspedisjonsnett (RUP)". Reglene i vedlegget ble i 2000 utarbeidet i samarbeid mellom Posten og PT som retningslinjer, og hadde ikke status som offentligrettslige krav. De er imidlertid på flere områder utformet som minstekrav. Vedlegg 1 ble tatt inn i konsesjonen i 2006 og er betegnet som retningslinjer. PT har imidlertid i flere sammenhenger håndhevet retningslinjene som krav.

Når saker er forelagt PT med spørsmål om de er i tråd med konsesjonen er det særlig subsumsjon i enkeltsaker under regelen om tre husstander pr. kilometer vei i *grensetilfeller* som har vist seg svært vanskelig å vurdere. Forutsetningen om tre husstander pr. kilometer tolkes etter gjeldende praksis slik at det tas utgangspunkt i et gjennomsnitt av strekningen, mens det tidligere i RUP var et krav at husstandene var noenlunde jevnt fordelt på strekningen. Kravet er i tråd med tidligere gjeldende praksis blitt tolket til å gjelde også i stikkveier utenom rutetrase. Tolkingsproblemene knytter seg i praksis til at Posten bestemmer hvor rutetraséene skal gå, og at det er flere løsninger på hvordan gjennomsnittet av husstander pr. kilometer skal måles. Departementets forslag om minsteavstand knytter seg ikke direkte til denne problemstillingen, selv om den kan få betydning i enkelte sammenhenger.

Et minstekrav til tre kilometer avstand som foreslått av departementet vil kunne klargjøre situasjonen for de om lag 300 husstandene som har lengre vei enn 3 kilometer til fysisk utleveringssted i dag, og isolert sett føre til en avstandsmessig forbedring for disse. Etter PTs oppfatning vil imidlertid et slikt vilkår i liten grad være egnet til å fastlegge hva som kan forventes fra Posten i grensetilfellene for regelen om tre husstander pr. kilometer. Det vil heller ikke gi særlig veiledning for hva som kan forventes utenfor hovedreglene, men innenfor maksimalavstanden. Tvert i mot vil forslaget kunne ha noen utilsiktede konsekvenser. Dette gjelder i første rekke de som i dag kommer inn under unntaksreglene "særlige tilfeller", men har postkasse nærmere enn tre kilometer fra port/innkjøring. Forslaget er formulert som et generelt avstandskrav, plassert sammen med øvrige avstandskrav, og utenfor unntaksregelen "særlige tilfeller". Forslaget kan legitimere at Posten i større skala flytter postkasser lenger unna for disse, men inntil tre kilometer fra port/innkjøring. Slike større bevegelser vil kunne bli ansett i strid med konsesjonen i dag, jf. det generelle vilkåret om godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet i punkt 1.3. Dersom det skal lages et minstekrav til avstand for de mest spredtbygde strøkene, bør det i stedet utformes slik at kravet kun har virkning for de som i dag har lengre vei enn 3 kilometer til postkassen. Dette kan gjøres ved å ta regelen inn som et maksimalavstandskrav i tilknytning til særlig tilfelle nr. 1. Vi vil imidlertid peke på at et konkret minstekrav til avstand, uansett utforming, kan få utilsiktede konsekvenser ved i praksis å sette føringer for akseptabel avstand også ut over sitt definerte virkeområde. Det kan i praksis fort misforstås slik at det som er bedre enn 3 kilometer er akseptabelt. Av bl.a. disse grunner har PT tidligere valgt ikke å fremme forslag til minstekrav til utleveringstidspunkt for brevpost mv. til utleveringspostkasser.

PT vil understreke at det sentrale målet med konsesjonskrav til utleveringstilgjengelighet, bør være at brukerne får posttjenester som totalt sett er i tråd med deres underliggende behov, og som de har grunn til å være fornøyd med tatt i betraktning de særlige utfordringer som geografi, rutesammensetning osv. innebærer. Et maksimalavstandskrav i en eller annen form tror vi i liten grad alene vil være egnet til å oppnå dette. At avstanden til postkassen for eksempel flyttes fra fire til tre kilometer vil neppe bety meget i praksis verken for behovet for utlevering eller det totale behovet for leveringspliktige tjenester. Det vil være kombinasjonen av krav til utleveringssted, hyppighet og innleveringsmulighet for post som bestemmer om posttjenesten er godt nok i tråd med brukernes behov.

Gode lokale løsninger vil ofte kunne vise seg å være det beste i de overnevnte grensetilfellene. Det alternative forslaget SD har fremmet, om å presisere dagens ordning slik at Posten i "størst mulig grad" skal komme til enighet med postmottakerne, kan sies å speile dette. Ordlyden i dette forslaget antar vi at ved en inkurie er formulert identisk med ordlyden i gjeldende vedlegg (dvs. uten det nye kvalifiserende element "størst mulig"). Etter vårt syn bør regler om *størst mulig grad å komme til enighet* ledsages av nærmere prosedyrer for hvordan enighet skal oppnås.

Vi vil videre peke på at det vil kunne være vel så naturlig å ha regler om prosedyrer for å komme til enighet om løsninger også ved (endring i) utleveringshyppighet og andre aspekter ved det totale

posttilbudet. Generelle krav som reflekterer det alternative forslaget kan tas inn i konsesjonen punkt 2.5 om varsling av endringer i tilgjengelighet som nytt tredje ledd. Forslaget vil gjelde hvor endringer direkte berører den enkelte postmottaker, ved endring i utleveringssted og/eller frekvens. Kravet kan f. eks. formuleres slik:

"Posten skal følge prosedyrer som sikrer at det i størst mulig grad oppnås enighet med mottakerne ved endringer i plassering av utleveringspostkasser eller utleveringshyppighet, jf. punkt 2.4.1 og 3.8.2."

Forslaget innebærer ikke endringer i praksis for varsling ved endringer i plassering av postkasser og postruter, men stiller særskilte krav til prosedyrer på de områder som særlig berører den enkelte bruker. Regelen vil gjelde generelt, også i tettbygde strøk. PT vil kunne føre tilsyn med at Posten har prosedyrer som innebærer at de går i den nødvendige dialog med mottakerne.

Forslaget gir, utover kravet til prosedyrer, også fleksibilitet og klarere hjemmel for brukertilpassete løsninger enn hva gjeldende konsesjon formelt sett innebærer (brukertilpassete løsninger avtales i praksis også i dag). Hvis postmottakerne for eksempel prioriterer utlevering nær bosted fremfor utlevering seks dager i uken, bør dette kunne avtales med Posten uten å risikere å komme i strid med konsesjonens regler om utleveringsfrekvens. Posten må vurdere om dette er hensiktsmessig i forhold til sammensetning av postnettet, krav til fremsendingstid mv.

Et grunnleggende spørsmål i tilknytning til regler for avstand til utleveringspostkasser er for øvrig hvilken rettslig status vedlegg 1 til konsesjonen om plassering av postkasser skal anses å ha. Utkastet til konsesjon benytter i likhet med gjeldende konsesjon betegnelsen "retningslinjer". Ved å forstå dem som retningslinjer som skal legges til grunn ved utviklingen av postnettet kan samferdselsmyndighetene velge å håndheve reglene på et mer overordnet nivå. PT prioriterer da generelt tilsyn rettet mot praktiseringen av retningslinjene for å sikre lik praksis i ulike deler av landet og ivareta generelt at tilgjengeligheten ikke svekkes over tid. PT håndhever konsesjonen punkt 2.4.1 som stiller krav til at utlevering skal skje til alle mottakeres postadresse, og med utgangspunkt i blant annet vedlegg 1.

PTs erfaring i de ovenfor omtalte grensetilfellene er at det i praksis er vanskelig å konstatere motstrid med konsesjonen basert på avstandskravene i retningslinjene, selv om disse skal forstås som krav i enkelttilfeller. Et dilemma i denne sammenheng er også at konklusjoner i enkelt saker vil kunne sette uheldige føringer i andre sammenhenger. Dette taler for å praktisere kravene på et mer overordnet nivå.

Til sammenligning er konsesjonen generell på andre områder. For tilgang til utlevering (og innlevering) av registrerte sendinger mv. (faste ekspedisjonssteder etc) er det ikke eksplisitte avstandskrav. PT fører et overordnet tilsyn basert på utvikling i antall ekspedisjonssteder, geografisk fordeling og varsling av endringer. Konsesjonen punkt 3.8.2 har videre en hovedregel om utlevering seks dager i uken. PT har valgt å løse unntakstilfellene fra krav til utleveringshyppighet "særlige geografiske forhold" etter samme mal som er fulgt i Sverige. Dette innebærer at PT normalt ikke vurderer enkelt saker, og at Posten selv innenfor gitte rammer vurderer hvilke postmottakere som er de mest kostnadskrevenne å betjene, og som følgelig skal omfattes av unntaket.

Slike modeller som gir Posten tilstrekkelig fleksibilitet, men som samtidig sikrer at det er mulig å føre tilsyn med at tilgjengeligheten til tjenestene opprettholdes på et generelt fastlagt nivå, bør velges der dette er hensiktsmessig.

PT har innhentet informasjon om hvordan krav til utleveringstilgjengelighet for postkasser er i Sverige. Her er det gitt "allmenna råd" av Post & Telestyrelsen som i stor grad kodifiserer Posten Sverige sin praksis for utleveringstilgjengelighet til postkasser. Disse er etter sin karakter ikke bindende, men skal forstås som et minstenivå. De er på flere områder mindre konkrete enn vedlegg 1 til konsesjonen. Det eksisterer blant annet ikke spesifikke krav til avstand til postkasser i kilometer slik dette er foreslått av SD. Riksdagen har etter det vi har fått opplyst fra PTS tvert i mot

uttalt at det ikke er en rimelig ordning, da det ikke gir mulighet for lokale tilpasninger.

Oppsummeringsvis mener PT at det synes mer hensiktsmessig å legge til grunn den alternative løsningen om i størst mulig grad å komme til enighet med postkaseeieren fremfor å fastsette maksimalkrav i kilometer til avstand til postkasse i vedlegg 1 til konsesjonen. Vi foreslår at dette vilkåret om dialog om plassering av postkasse tas inn i selve konsesjonen og utvides til også å kunne gjelde utleveringshyppighet. Videre foreslår vi at vilkåret ledsages av krav til prosedyrer. Dette vil tydeligere understreke at brukerbehov og lokale tilpasninger skal søkes oppnådd. PT mener vedlegget til konsesjonen fremdeles bør betegnes som retningslinjer, og anses som krav til retningslinjer for utvikling av postnettet. PT vil prioritere generelt tilsyn med retningslinjene.

3.8.2 Utleveringshyppighet

SD foreslår å slå sammen fjerde og femte ledd i gjeldende konsesjon punkt 3.8.2, slik at kravet til utleveringshyppighet minst tre dager i uken kun knyttes til unntaket for særlige geografiske forhold. Systematikken innebærer at Posten selv, som tidligere, avgjør når det foreligger ekstraordinære omstendigheter. Erfaringen er at dette har fungert tilfredsstillende. PT støtter forslaget som neppe har realitetsbetydning i praksis, og som etter vårt syn snarere rydder opp i en logisk brist idet det ikke er hensiktsmessig med minimumskrav til utleveringshyppighet når årsaken til unntak fra hovedregelen om seks dagers utleveringshyppighet er "ekstraordinære omstendigheter".

PTs dispensasjonsadgang knyttes nå utelukkende til permanente unntak fra kravene til seks dagers utlevering. Forslaget om å rendyrke dispensasjonsadgangen for PT til å gjelde permanente unntak fra krav til utleveringsfrekvens innebærer at nytt tredje ledd har dobbelt sett av dispensasjonshjemler (unntak fra unntak).

Vi foreslår med utgangspunkt i departementets forslag en forenklet utforming av konsesjonsvilkåret. Forslaget er basert på kun én dispensasjonshjemmel og er ikke ment å innebære noen realitetsforskjell.

Nytt tredje ledd skal lyde:

Post- og teletilsynet kan gi dispensasjon fra kravene dersom det foreligger særlige geografiske forhold. Med særlige geografiske forhold menes bosetninger på steder hvor det er umulig eller urimelig kostnadskrevende å foreta utlevering alle hverdager. Spredt bosetning er som hovedregel ikke å regne som et særlig geografisk forhold. Det skal kun unntaksvis gis dispensasjon for utlevering færre enn tre dager pr. uke.

PT vil for øvrig bemerke at vi i vedtak 18. november 2002 har dispensert fra kravet til utleveringshyppighet. I dag er det slik at maksimalt 1250 husstander og 35 virksomheter på landsbasis kan komme inn under unntaket for særlige geografiske forhold (taket omfatter ikke tilfeller hvor det er inngått avtaler med postmottakerne om redusert frekvens etter eget ønske). Posten kan da selv fastlegge hvilke husstander som omfattes av unntaket, så lenge de holder seg innenfor rammene gitt i dispensasjonen. For øvrig forutsettes det at servicenivået opprettholdes og at praksis er ikke-diskriminerende, jf. også konsesjonen punkt 1.3.

5.7 Maksimalprisordning

PT er i det alt vesentlige enig i utkast til konsesjon hva gjelder maksimalprisordning, og mener ordningen er egnet til å ivareta behovene til brukerne og Posten på en hensiktsmessig måte. PT mener den foreslåtte maksimalprisordningen er velegnet for å sikre en rimelig prisutvikling for de mest brukte tjenestene som vanlige brukere benytter seg av.

Imidlertid finner vi grunn til å bemerke at teksten i punkt 5.7 annet avsnitt bør endres for å presisere at det er lønnsindeksen som *offentliggjøres* i et gitt år som angir maksimalprisen for det aktuelle året. Denne indeksen er basert på endring i lønn beregnet over forutgående år. I det samme avsnittet mener PT det bør stå eksplisitt at det er endring i månedslønn som er den relevante indeksen som skal benyttes i maksimalprismodellen. PT har i sitt innspill til SD 31. august 2011 begrunnet hvorfor indeksen for månedslønn bør benyttes fremfor årslønnsindeksen .

På bakgrunn av dette, mener PT nytt avsnitt to i punkt 5.7 skal lyde:

Den nominelle prisendringen for tjenester omfattet av ordningen skal, totalt sett, ikke overstige endringene i lønnsindeksen for samferdselssektoren som offentliggjøres samme år og som viser endring i månedslønn. Maksimalprisene tillates likevel beregnet kumulativt i konsesjonsperioden.

PT har merket seg at det legges opp til at konsesjonen skal gjelde fra 1. januar 2012 og *inntil annet er bestemt*. PT vil påpeke at en tidsbegrenset konsesjon i noen grad kan redusere de positive insentiveffektene som en maksimalprisordning er ment å gi. Dersom Posten ikke vet hvilket tidsrom ordningen vil gjelde for, kan det bli vanskeligere å tilpasse prisene og/eller effektivisere driften innenfor de rammene som ordningen setter. Da maksimalprisordningen ble innført var det også et hensyn at slik form for prisregulering i større grad vil bidra til forutsigbarhet, ikke bare for det regulerte selskapet, men også for potensielle tilbydere, som kunne finne det kommersielt interessant å etablere seg i markedet i konkurranse med Posten. Denne forutsigbarhet reduseres når vilkårene for hvilke priser som vil gjelde, og dermed indirekte hvilke fortjenestemarginer potensielle konkurrenter kan forvente, ikke er avgrenset i tid.

Samtidig anser tilsynet at det hefter en del usikkerhet knyttet til Postens markedssituasjon i konsesjonsperioden fra 1. januar 2012, jf. under, og at behovet for å kunne tilpasse reguleringen må veies opp mot eventuelle ulemper ved å ikke ha et klart start- og slutt punkt for prisreguleringen.

Øvrige merknader

Evaluering av krav til leveringspliktige tjenester og utløp av konsesjon

Rammebetingelsene på postområdet har endret seg betydelig i de senere år samtidig som kravene i konsesjonen til tilbud av leveringspliktige tjenester stort sett har stått uendret. Det er grunn til å anta at endringene vil fortsette i årene fremover, særlig ved at brevpost fortsatt erstattes av andre kommunikasjonsformer og at behovet for prioriterte sendinger synker til fordel for produkttyper med lavere fremsendingshastighet. Det vises i så måte blant annet til Postens brev til departementet 23. desember 2010 som beskriver de store utfordringer Posten står overfor. I en slik situasjon er det etter vårt syn særlig viktig at sammensetning og kvalitet på de leveringspliktige tjenestene evalueres fra tid til annen i lys av endringene. Dette for å sikre at tjenestene er i tråd med de underliggende behovene hos brukerne, og slik at det ikke tilbys for mye av noen tjenester og for lite av andre. PT har i 2010 fått utført en brukerundersøkelse om behov for leveringspliktige post-tjenester, jf. brev 18. januar 2011 hvor rapport ble oversendt departementet. PT har bl.a. med utgangspunkt i de funn som ble gjort i undersøkelsen, ikke funnet grunnlag for å foreslå endringer i konsesjonsvilkår fra 1. januar 2012. Vi vil imidlertid som beskrevet i oversendelsen vurdere å gjøre nye undersøkelser av brukerbehovene, og eventuelt foreslå endringer i konsesjonen på et senere tidspunkt.

Ny konsesjon foreslås å gjelde inntil annet er bestemt. Ut over det som er påpekt ovenfor om konsekvenser av tidsbestemt konsesjon for pristaksmodellen, vil det kunne være hensiktsmessig at det ved fastsettelse av konsesjon sies noe om hva som er tidsrammer for evaluering av konsesjonsvilkårene, blant annet i lys av endringer i brukerbehov og brukeratferd.

Dispensasjoner

Det er ikke nevnt noe i departementets forslag om status for dispensasjoner etter gjeldende konsesjon. Etter PTs oppfatning bør dispensasjonene gjennomgås og knyttes opp til ny konsesjon i den grad det er aktuelt å videreføre dispensasjonene. Det bør etter vårt syn også vurderes om dispensasjoner som videreføres skal tas inn i konsesjonen.

Med hilsen

Brevet er godkjent elektronisk og
ekspedert på papir uten underskrift

Torstein Olsen
direktør

Lilly Beathe Bekkevold
fung. avdelingsdirektør