

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Avdeling: konsernstab
Myndighetskontakt

Kontaktperson:
Jens Myklebust
+47 952 99 186

Tidl. dato og referanse:
28.9.2011
11/1313- RHO

Dato og referanse:
9. november 2011

Posten Norge AS
Postboks 1500 Sentrum
NO-0001 OSLO

Besøksadresse:
Biskop Gunnerus' gate 14 A
Tel: +47 23 14 90 00
Faks: +47 23 14 90 01
Kundeservice: +47 810 00 710
www.posten.no

Org nr: NO-984 661 185 MVA

Ny konsesjon til Posten Norge AS - Høring

Det vises til Samferdselsdepartementets høringsbrev datert 28.9.2011 med utkast til ny konsesjon for Posten Norge AS.

1. Overordnet vurdering

Postens grunnleggende syn er at reguleringen bør være klar, enkel og så forutsigbar som mulig. Konsesjonen bør gir Posten handlingsrom til å gjennomføre produkt- og serviceendringer for å møte markedsendringene. Krav til servicenivå (tilgjengelighet og kvalitet) bør formuleres på en slik måte at Posten får frihet til å utforme driftsløsninger på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Høringsutkastet er på de fleste områder en videreføring av gjeldende konsesjon. Det signaliseres endringer i kravene til bankplikt og ekspedisjonsnett, men for øvrig opprettholdes samfunnspålagte servicekrav og tjenestetilbud som i dag.

Vi mener det er uheldig at endringer i lovgrunnlaget skyves ut i tid og blokkerer for hensiktsmessige konsesjonsendringer. Dette gjelder også endringsbehov som ikke har direkte relevans for konsesjonen. Eksempelvis ba Posten i 2007 om en endring i postloven som skal gi hjemmel for innhenting av politiattest ved ansettelser hos postoperatører. Behovet for en slik lovendring er forsterket gjennom skjerpede sikkerhetskrav i 2010 ved flybefordring av post.

I motsetning til tidligere legges det ikke opp til en flerårig konsesjonsperiode, men at den nye konsesjonen gjelder inntil videre. For Posten vil det gjøre reguleringen mindre forutsigbar, og vi foretrekker at dagens ordning blir videreført, forutsatt at konsesjonen tar tilstrekkelig høyde for endringsbehovene i perioden.

Som følge av betydelige etterspørselsendringer har Posten behov for å gjøre grunnleggende endringer i sitt tjenestetilbud. Dette er nærmere omtalt i punkt 2. Det foreliggende konsesjonsutkast tar kun i begrenset grad høyde for de endringer som vil være nødvendig de kommende år. Etter Postens vurdering vil det på denne bakgrunn bli behov for å utforme en ny konsesjon i løpet av få år for å unngå en sterk økning av bevilgninger over statsbudsjettet til statlig kjøp av posttjenester.

2. Markedsutviklingen

Digitalisering og mer tilgjengelige elektroniske kommunikasjonsløsninger og tjenester gir kundene flere alternativer og endrer kundedferden. Dette fører til reduserte volumer innen tradisjonell brevpost og banktjenester, og at det markedsmessige grunnlaget for de konsesjonspålagte tjenestene og ekspedisjonsnettet i dagens form blir svekket. Disse endringsdriverne vil prege markedsutviklingen fremover. Den siste tids utvikling i internasjonal økonomi og uro i finansmarkedene kan forsterke disse trendene ytterligere.

De adresserte brevvolumene faller raskere enn tidligere forutsett, og A-brev faller raskere enn B-brev. Oppdaterte analyser tilsier at de adresserte brevvolumene vil falle med omtrent 60 % fra 2008 til 2020. Allerede i år vil reduksjonen fra 2008 være på omkring 20 %, dvs. en tredjedel av estimert fall frem mot 2020. Disse forventningene er sammenfallende med hva postselskaper i andre sammenliknbare land forventer. Årsakene til denne utviklingen er økende substitusjonstakt til elektroniske løsninger. Digitale kommunikasjonsløsninger vurderes generelt som rimeligere, og i noen tilfeller også å gi en mer effektiv - og interaktiv - kommunikasjon. Store bedriftskunder har akselerert volumnedgangen ved en bevisst strategi for overgang til elektroniske alternativer. Overgangen vil påskyndes ytterligere ved offentlig sektors satsning på elektronisk kommunikasjon som for eksempel efaktura. Som følge av bedre tilgjengelighet til andre og enklere løsninger, fortsetter også banktransaksjonsvolumet i postkontornettet å falle.

Utviklingen stiller Posten overfor stadig større utfordringer m.h.t. kontinuerlig forbedring og effektivisering, samt fornying og innovasjon i tjenestetilbudet. I en slik situasjon er det nødvendig med et dynamisk og fleksibelt reguleringsregime som setter Posten i stand til å tilpasse pris- og produkttilbudet for å kunne respondere på nye behov og endringer på etterspørselssiden. I samme retning peker en utredning for departementet fra Oslo Economics som konkluderer med at behovet for statlig kjøp kan øke til nærmere 2,5 mrd. kroner frem mot 2020 hvis gjeldende rammebetingelser videreføres.

Det er positivt at det i konsesjonsutkastet signaliseres endringer i bankplikt og ekspedisjonsnett som vil åpne for tilpasninger til endrede kundebehov på disse områdene. Utover dette gir imidlertid ikke forslaget til konsesjon rom for å møte de utfordringer Posten står overfor. Som styret i Posten ba om i § 10-planen som ble oversendt samferdselsministeren 4. mars 2010 og tilleggsnotatet oversendt 31. oktober 2011, bør det gjøres en politisk vurdering av om konsesjonskravene til Postens service er på linje med de faktiske behovene i samfunnet, og om den samfunnsmessige nytten står i rimelig forhold til kostnadene. I forbindelse med ny konsesjon til Posten bør samfunnspålage servicekrav vurderes opp mot behovet for statlig kjøp.

Eksempelvis er lørdagsdistribusjon av post et område hvor kostnadene ikke står i forhold til kundebehovene, og hvor Posten har utviklet løsninger som innebærer at lørdagsdistribusjon begrenses til utdeling av aviser, biologiske preparater og medisiner.

3. Nærmere om enkeltpunkter i konsesjonsutkastet

Nedenfor følger Postens kommentarer til enkeltpunkter i konsesjonsutkastet, i samme rekkefølge som de er omtalt i departementets høringsbrev.

3.1 Endringer som krever nytt og endret hjemmelsgrunnlag

Vi konstaterer at det i forbindelse med denne konsesjonsrunden ikke legges opp til endringer i hjemmelsgrunnlaget. Dette innebærer at departementet i denne omgang ikke tar sikte på å følge opp en del av våre innspill om endringer i konsesjonen.

De aktuelle forslagene til konsesjonsendringer som Posten har spilt inn står fortsatt ved lag. Vi ber om at disse hensyntas i departementets videre arbeid med ny postlov og ny postforskrift.

3.1.1 Verdibrevtjenesten

Ved brev 5.1.2009 (referanse 08/381- RWI) innvilget Samferdselsdepartementet generell dispensasjon fra kravet om å tilby verdibrev til utlandet. Dispensasjonen gjelder ut inneværende konsesjonsperiode. Bakgrunn og begrunnelse for dispensasjonen har fortsatt gyldighet. Den generelle dispensasjonen fra kravet om å tilby verdisending til utlandet bør derfor videreføres inn i ny konsesjonsperiode fra 1.1.2012.

Etterspørselsutviklingen viser at behovet for verdibrevtjenesten fortsetter å synke. Hittil i år (9 første måneder) er volumet nede på kun 9 000 sendinger (6 000 innenlands og 3 000 fra utlandet).

3.2 Leveringspliktige tjenester i det faste ekspedisjonsnettet

Posten tar til etterretning at departementet vil komme tilbake til omfanget av leveringspliktige tjenester ved de faste ekspedisjonsstedene i neste stortingsmelding om Postens virksomhet.

3.3 Maksimalprisordningen

Posten tok i vårt brev av 23.12 2010 opp behovet for å tilpasse pristaket til den aktuelle situasjonen med kraftig fallende brevvolumer. Volumfallet fører til økende enhetskostnader som følge av at en betydelig andel av kostnadene er faste, og ikke lar seg fjerne når volumet faller.

I utkastet til ny konsesjon foreslås maksimalprisordningen videreført uendret, med unntak av et bytte av lønnsindeks og en mindre økning i friheten til å øke prisen på enkeltprodukter uten å søke Post- og teletilsynet om unntak, gitt at den vektete prisøkningen totalt fortsatt er under taket. I praksis gjelder den økede fleksibiliteten kun små produkter, og ikke hovedproduktene som veier tungt i kurven. Posten mener det er positivt at det gis noe mer fleksibilitet i prisfastsettelsen for enkeltprodukter, men understreker at denne fleksibiliteten ikke svarer på behovet for å dekke inn økede enhetskostnader som følger av volumfallet.

Posten har de senere år demonstrert en betydelig evne til å redusere kostnader ved fallende volum. Tross fortsatt høye ambisjoner om effektivisering og kostnadsreduksjon vil det allikevel ikke være mulig å opprettholde lønnsomhet i brevproduktene innenfor nåværende konsesjonskrav i særlig lang tid fremover. Denne utviklingen er bl.a. nærmere beskrevet i Oslo Economics' rapport til departementet av juni 2010. Samtidig setter hensyn til etterspørselsvirkninger og omdømmeeffekter markedsmessige begrensninger på hvor høye prisøkningene kan være, og dermed i hvilken grad de økede enhetskostnadene som følger av volumfallet kan kompenseres gjennom økte priser. Vi mener allikevel at det vil være fornuftig og dessuten i tråd med konsesjonskravet om kostnadsbaserte priser, å åpne for at økte enhetskostnader som følge av volumfall et stykke på vei dekkes gjennom prisøkninger. Dersom pristaket beholdes som foreslått i høringsutkastet, uten mulighet til å møte volumfallet med prisøkninger, forsterkes behovet for en rask endring i konsesjonskrav og øvrige rammebetingelser, som beskrevet over.

Når det gjelder tilsynets vurderinger i brev av 31.8. 2011 og som også støttes av departementet, synes tilsynet å legge til grunn at de ulike brevproduktene ikke har felles faste kostnader, og at det derfor er relevant å ta utgangspunkt i volumendringer til det enkelte produkt i stedet for brevproduktene samlet. Dette må bero på en misforståelse; kostnadene er i høy grad felles for de ulike brevproduktene, og når volumet faller, uansett om det faller mer for noen produkter enn for andre produkter, eventuelt at noen produkter sågar har volumøkning, øker enhetskostnadene for alle produkter.

Det er altså ikke nødvendig å komplisere beregningene med data for hvert enkelt produkt, men tilstrekkelig med en enkel modell som tar utgangspunkt i samlet volumendring for alle produkter som har felles faste kostnader, i dette tilfellet samlet volumutvikling for adresserte brev i den norske delen av virksomheten, dvs. Posten Norge AS, slik vi gjorde rede for i vårt innspill av 23.12.2010. Posten publiserer disse dataene regelmessig, og en pristaksmodell som foreslått i vårt tidligere innspill vil følgelig være enkel å implementere og følge opp.

Det fremgår av høringsutkastets punkt 5.7 at maksimalprisordningen skal ta utgangspunkt i prisene ved konsesjonens ikrafttredelse. Slik vi oppfatter det betyr dette i realiteten at prisendringene per 1.1.2012 verken omfattes av den gjeldende konsesjonens eller den neste konsesjonens pristak. Vi mener departementet derfor bør vurdere å oppnå større konsistens og forutsigbarhet i prisreguleringen ved overgangen mellom to konsesjonsperioder. Dette kan gjøres ved en kombinasjon av to elementer:

- eventuelt ubenyttet rom for prisvekst i den gjeldende konsesjonen kan tas med inn i neste konsesjonsperiode. Uten en slik videreføring vil ordningen gi incentiver til raske prisøkninger for å unngå å "miste" eventuelt ubenyttet rom ved overgangen til neste konsesjon når det ellers av bl.a. hensyn til kundene, ville vært hensiktsmessig med en mer gradvis prisøkning.
- en bestemmelse som innebærer at prisveksten fra 31.12 året før den nye konsesjonen trer i kraft til 31.12. i den nye konsesjonens første år, bedømmes ut fra pristaket i den forrige konsesjonen, mens den nye konsesjonens pristak gjelder for påfølgende år. Dette vil bidra til klarhet om hvilken prisregulering som gjelder i overgangen mellom de to konsesjonsperiodene.

3.4 Banktjenester i ekspedisjonsnett

Posten er tilfreds med forslaget om at konsesjonsbestemmelsen om banktjenester utgår, og at Samferdselsdepartementet på et senere tidspunkt vil legge frem forslag om endringer i *lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Postens Norge AS' ekspedisjonsnett*. Inntil loven er endret står Postens leveringsplikt ved lag.

Merkostnader som oppstår som følge av bl.a. plikten til å tilby grunnleggende banktjenester, dekkes av ordningen med statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester, jf. punkt 4.2 i konsesjonen.

Når bestemmelsen om banktjenester utgår vil forankringen i konsesjonen til ordningen med statlig kjøp opphøre. Vi forutsetter at dette ikke endrer grunnlaget for statlig dekning av bedriftsøkonomisk ulønnsomhet knyttet til banktjenester, og at dette hjemles uttrykkelig på alternativ måte.

I bestemmelsen om statlig kjøp (punkt 4.2 i utkastet til ny konsesjon) opprettholdes henvisningen til nåværende bestemmelse om banktjenester i punkt 8.1. Dette antas ikke å være tilsiktet.

3.5 Postkasseplassering

Departementet fremmer to alternativer:

- Alt. 1 er en innstramming av unntaksbestemmelsen om færre enn tre husstander pr. km vei, ved innføring av en maksimalavstand på 3 km.
- Alt. 2 er en videreføring av dagens bestemmelser.

Begrunnelsen for alternativ 1 er saker som har kommet opp der postmottaker har blitt bedt om å flytte utleveringspostkassen langt unna boligen.

Postlevering skjer daglig til mer enn 2 mill. husstander og ca 160 000 virksomheter. Hovedregelen er at utleveringspostkasser skal plasseres ved port/innkjøring, eller inntil en avstand på 100 meter fra port/innkjøring i tettbygde strøk, og inntil 250 meter fra port/innkjøring i spredtbygde strøk. I særlige tilfeller kan avstanden være lenger, herunder når det er færre enn 3 husstander i gjennomsnitt pr. km. vei. Kun et lite antall postmottakere kommer inn under unntakstilfellene, ved utgangen av 2010 i underkant av 3200 husstander og knapt 300 virksomheter. Antallet har holdt seg noenlunde stabilt de senere årene. Det samme gjelder antall husstander med lengre avstand til postkassen enn 3 km. Ved utgangen av 2010 dreide det seg om 274 husstander, en nedgang på ca 30 fra året før, og 26 virksomheter.

Av 15 000 anmodninger om postkasseflyttinger de siste to årene har 10 000 hittil funnet sin løsning lokalt. Posten sentralt har mottatt 180 ankesaker for overprøving av lokal beslutning. Kun 3-4 av ankesakene gjaldt tilfeller der flytting ville gi postmottaker lenger avstand til postkassen enn 3 km. Det viser at lang avstand til postkassen ikke er et generelt problem, og vi stiller spørsmål ved behovet for å endre konsesjonen på dette punktet.

Konsekvensene av en endring i samsvar med departementets alternativ 1 er svært vanskelig å overskue. Det gjelder også spørsmålet om økt behov for statlig kjøp. Det antas at en endring som foreslått i alternativ 1 vil kunne føre til diskusjon om en rekke av de løsningene som har vært etablert i langt tid.

Det finnes ikke detaljinformasjon om de geografiske forholdene ved det enkelte tilfelle. Hva det vil kreve mht ruteomlegginger etc. (ekstra kjørte kilometer/lengre/flere budruter mv) vil variere fra tilfelle til tilfelle. Det kan dreie seg om betydelige avstander. Eksempelvis kan nevnes en overnattingsbedrift som er lokalisert som eneste virksomhet/postmottaker 13 km fra Postens rutetrasé der dagens leveringspunkt er. Med innføring av maksimalavstand vil denne bedriften kunne få posten fritt levert innen en avstand på 3 km, dvs. ca 6000 km ekstra kjøring per år for en enkelt postkasse.

I mange av tilfellene der postkassen er plassert langt fra boligen er det samtidig andre utfordringer som dårlig veistandard, manglende fremkommelighet, manglende brøyting med videre. Innføring av maksimalavstand vil skape nye utfordringer og innebære kilde til uenighet med postmottaker om tolkning og håndheving av avstandskravet i saker som har fungert i lang tid.

Departementet opplyser at det kan være aktuelt at et krav om maksimalavstand trer i kraft senere enn 1. januar 2012 *"slik at Posten får anledning til å foreta nødvendige endringer i sin organisasjon"*. Det vil ikke være hensiktsmessig for Posten å foreberede en eventuell endring samlet for hele landet.

Gjennomføring vil måtte skje ved at postmottakere det gjelder tar opp med Posten lokalt spørsmålet om endret plassering med grunnlag i nye retningslinjer, og at hver enkel sak løses lokalt når spørsmålet kommer opp.

Når servicenivået for postmottakerne skal vurderes er det videre flere forhold enn avstanden til postkassen som bør tas i betraktning. Kunder som har mer enn 3 km til postkassen er i hovedsak bosatt i områder med landposttjeneste, og kan tilkalle landpostbudet én gang i uken. På dager der landpostbudet kommer hjem til kunden blir også den øvrige posten levert på døren. Funksjonshemmede personer får postleveringen ved behov nærmere, eventuelt ved inngangsdøren.

Vi stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om det er riktig prioritering av samfunnets ressurser å utvide distribusjonsnettet gjennom krav om levering nærmere bosted i en tid med sterk og akselererende tilbakegang i det tradisjonelle postvolumet som følge av økende overgang til elektroniske kommunikasjonsformer.

3.6 Hentefrist for uavhentede sendinger

I punkt 2.4.1, siste ledd, i utkastet til ny konsesjon foreslår departementet inntatt følgende setning: *Posten kan returnere uavhentede postsendinger etter to uker.* Begrunnelse er ikke oppgitt.

Forslaget antas å ha sammenheng med et tidligere innspill fra Posten der vi foreslår en tidsbegrensning på to uker i adgangen til å hente post på postkontor/Post i Butikk når mottaker ikke har satt opp utleveringspostkasse på anvist sted. Dette innspillet dreide seg imidlertid ikke om frist for retur av uavhentede sendinger til disse mottakerne.

Hvor lenge en postsending skal ligge til avhenting før den returneres er en del av produktvilkårene som Posten selv fastsetter. Hentefristen er i dag 2 uker for pakker og rekommandert post etc., og 3 uker for henting av store brevsendinger som ikke får plass i mottakers postkasse. For ordinær brevpost som ligger til avhenting på et poststed når mottaker ikke har satt opp postkasse på anvist sted, er returfristen 2 uker. I lys av dette er det ikke behov for endringen som departementet her foreslår.

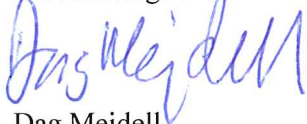
Hentefrister dreier seg om leveringsvilkår som Posten fortsatt må kunne ha hånd om. Dette gjelder også brevpost som ligger til avhenting på et poststed fordi utleveringspostkasse ikke er satt opp.

4. Postens konklusjon

Som beskrevet foran tar foreliggende konsesjonsutkast ikke høyde for nødvendige endringer i tjenestetilbudet som følge av de betydelige etterspørselsendringene vi opplever i Postens markeder, utover signalene om endringer i bankplikten og ekspedisjonsnettet. Det vil derfor, etter Postens vurdering, bli behov for å utforme en ny konsesjon i løpet av få år.

Med vennlig hilsen

Posten Norge AS



Dag Mejdell
konsernsjef