



Post- og teletilsynet
Norwegian Post and Telecommunications Authority

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.:
1102409-4 -

Vår dato:
31.8.2011

Deres ref.:

Deres dato:

Saksbehandler:
Cathrine Grimseid
Trond Helge Bårdsen
Anders Martin Pilgaard

Unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 15

off. § 13
jf. fol
§ 13

www.npt.no

Innspill fra Post- og teletilsynet - ny konsesjon til Posten Norge AS

Det vises til oppdrag fra Samferdselsdepartementet (SD) etter møte 18. mai 2011 om ny konsesjon for Posten Norge AS (Posten) fra 1. januar 2012.

Post- og teletilsynet (PT) ble i møtet bedt om å vurdere hvilke krav som følger av EUs postdirektiv (97/67 og 2002/39) for tilbud av postoppkrav og verdisending, samt innhente informasjon om omfang og bruk av disse tjenestene.

Bakgrunnen for å gjøre disse vurderingene er at Posten har gitt uttrykk for at de ønsker å avvike tilbudet om verdisending generelt, subsidiært avvike tilbudet til utlandet. Videre ønsker Posten å avvike tilbudet om postoppkrav.

PT ble videre bedt om å vurdere eksisterende prisreguleringsmodell for Postens leveringspliktige tjenester etter konsesjonen (maksimalprisordningen/pristaksmodellen) og eventuelt fremme forslag til endringer i denne.

Del 1 under omhandler krav til postoppkrav og verdisending samt omfang og bruk av tjenestene. Del 2 omhandler maksimalprisordningen.

1. Postoppkrav og verdisending

1.1 Innledning

Nedenfor redegjøres det for krav som stilles i direktivene. Hovedtrekk i tilbudet som andre EØS-land har for verdipost beskrives. Videre beskrives verdiposttjenesten som Posten tilbyr i dag, også i relasjon til andre (alternative) tjenester, og det gis en oversikt over Postens volumer og omsetning for postoppkrav og verdisending.

Postloven stiller krav som forutsetter at det stilles vilkår i konsesjonen for leveringspliktig tilbyder til et tilbud om verdisending, jf. postloven § 5 3. ledd bokstav b). For postoppkrav stilles det ikke slike krav. Uavhengig av eventuelle direktivkrav må det derfor vurderes om en eventuell avvikling av

Postens verdiposttjeneste gjør det nødvendig å endre den aktuelle bestemmelsen i postloven. Dette er også drøftet i brev fra SD datert 5. januar 2009 (ref: 08/381-RWI).

1.2 EU-direktiv og praksis i EØS området

Direktiv 97/67 artikkel 3 nr. 4 stiller krav til tilbud om verdisending (*insured item*). Artikkel 3 nr. 7 stiller krav til at denne tjenesten skal tilbys både nasjonalt og internasjonalt. Direktiv 2002/39 har ingen krav som gjelder verdisendingstjeneste.

Direktivene stiller ingen krav til postoppkravstjeneste.

For verdisending skal det etter direktivets ordlyd tilbys en tjeneste hvor postsending er forsikret mot tap, skade eller tyveri opp til en verdi som angis av avsender¹. Artikkel 3 nr. 4 stiller i tillegg et krav til rekommandert sending (*registered item*)² som skal gi en "flat rate guarantee" mot tap, skade eller tyveri. Kravet til de to tjenestene sett i sammenheng innebærer at det kan være tvilsomt om det er tilstrekkelig etter direktivet å kun tilby en tjeneste med en fast (eventuelt sjablonmessig) beløpsgrense.

Ut over dette er det lite veiledning å finne i direktivene til hvilke egenskaper tjenesten verdisending skal ha. Det er blant annet ikke stilt krav til størrelse på den forsikringssum som bruker av posttjenester skal kunne være berettiget til. Vi antar imidlertid at den leveringspliktige postoperatør, innenfor rammen av direktivet, kan beløpsbegrense maksimalansvaret ned til et rimelig nivå, nasjonale forhold tatt i betraktning.

Det er ikke betegnelsen som benyttes på sendingen/tjenesten (*verdisending*) som er avgjørende ved vurderingen av om en tjeneste oppfyller kravene til tilbud om verdisending i artikkel 3 nr. 4, men de kjennetegn den aktuelle tjeneste har. Den viktigste forskjellen mellom de to tjenestene rekommandert sending og verdisending, vil være at det skal gis mulighet til å velge ulike, og presumptivt også høyere forsikringssummer for verdisending.

Vi har innhentet informasjon om hvilket tilbud og hvilke krav andre land innenfor EØS området stiller til verdisending. Gjennomgående tilbyr postoperatører med leveringsplikt i andre land verdisending både nasjonalt og grensekryssende, og det er hos de leveringspliktige postoperatørene satt beløpsbegrensninger. I land som det er naturlig å sammenligne seg med (for eksempel Danmark, Sverige og England) opereres det med følgende beløpsbegrensninger. I Storbritannia tilbys det nasjonalt en forsikring GBP på 2500.- og for internasjonal formidling er maksimalgrensen GBP 500.-. Det gjelder videre særlige begrensninger for sendinger som inneholder betalingsmidler. I Danmark er nivået maksimalt DKR. 40 000.- mens det i Sverige er en begrensning på maksimalt på SEK 500 000.-. For *betalingsmidler* er det imidlertid en omfattende begrensning ned til SEK 10 000.-.

1.3. Omfanget av disse produktene og verdiposttilbudet i forhold til andre tjenester

Verdisending er i Norge begrenset til å gjelde verdibrev, dvs. sendinger inntil 2 kg. I SDs vedtak 5. januar 2009 ble det gitt generell dispensasjon til Posten fra å tilby verdisending til utlandet.

¹ Engelsk versjon av direktivet betegner tjenesten som "insured item". I Norsk EØS versjon er betegnelsen verdisending. Verdisending er definert som "en postsending som er forsikret for det beløp senderen angir, i tilfelle tap, tyveri eller skade".

² Engelsk versjon av direktivet betegner tjenesten som "registered item". Registered item er definert (eng.) som *a service providing a flat-rate guarantee against risks of loss, theft or damage and supplying the sender, where appropriate upon request, with proof of the handing in of the postal item and/or of its delivery to the addressee*. I norsk EØS versjon er betegnelsen rekommandert sending. Rekommandert sending er definert som *en postsending som mot et fast beløp garanteres mot tap, tyveri eller skade, og som gir senderen, eventuelt på vedkommendes anmodning, et bevis på innlevering av postsendingen og/eller på levering til mottakeren*.

For postoppkrav skal det tilbys formidling opp til 20 kg, mens kravet til utlandet er 2 kg. Posten er for begge kategorier tjenester kun forpliktet til å tilby disse tjenestene til utlandet dersom samarbeidspartner i mottakerlandet tilbyr slik formidling.

[illegible]

*** Compound Annual Growth Rate (sammensatt årlig vekstrate) gitt ved $= ((PER_{2010}/2007)^{(1/3)}) - 1$

Andel av omsetning (leveringspliktige tjenester- enkeltsendinger)	2007	2008	2009
Postoppkrav inntil 2 kg	3,08 %	1,0 %	1,35 %
Postoppkrav fra 2 til 20 kg	0,56 %	0,4 %	0,51 %
Verdisendinger inntil 2 kg	0,44 %	0,2 %	0,23 %

Tabell 2: Andel av omsetning for de leveringspliktige tjenestene som inngår i pristakskurven

Hva gjelder verdibrev har Posten i brev 23. desember 2010 til departementet vist til at verdifulle gjenstander alternativt kan sendes som pakke eller rekommandert sending. Spørsmålet reiser seg om Postens ordinære leveringspliktige pakketjenester mv. kan være tilstrekkelig til å oppfylle direktivkravene.

Innholdet i ordinære pakker erstattes med inntil kr. 10 000.- innenlands og 40 SDR + 4,5 SDR³ pr. kilo til utlandet. Rekommanderte sendinger erstattes med inntil kr. 1000.-. Etter vårt syn er det diskutabelt om nivået på kr. 10 000.- for ordinære pakker/ kr. 1000.- for rekommandert sending er tilstrekkelig til å oppfylle kravet til verdisending hva gjelder denne egenskapen (beløp).

Dersom det vurderes som aktuelt å endre kravene til verdisending vil vi kunne vurdere nærmere om eksisterende tilbud av pakketjenester mv., eventuelt med visse justeringer, vil kunne i møtekomme direktivkravene.

2. Maksimalprisordningen

2.1. Bakgrunn

PT har nedenfor vurdert dagens maksimalprisordning og drøftet eventuelle endringer i denne. Vi har gjort egne vurderinger på en del punkter og vi har også kommentert forslag fra Posten i brev til SD av 23. desember 2010.

Dagens maksimalprisordning er fastsatt i konsesjonens punkt 5.7 og tjenestene som er omfattet av ordningen er listet i vedlegg 3 til konsesjonen.

Gjeldende konsesjon trådte i kraft 1. januar 2007 og løper frem til og med 31. desember 2011. Maksimalprisordningen var i utgangspunktet ment å skulle gjelde for fire år, men ble automatisk gjort gjeldende for ytterligere ett år da konsesjonen ble forlenget 25. oktober 2010.

I løpet av 2006 utredet PT ulike metoder for å prisregulere leveringspliktige posttjenester utenfor enerettsområdet. Forutsetningene den gang var at enerettsområdet under 50 gram og omfanget av de leveringspliktige tjenestene skulle opprettholdes på daværende nivå. Utredning og anbefaling om valg av prisreguleringsmetode ble oversendt SD 26. juli 2006.⁴

Rammebetingelsene i ny konsesjon vil i stor grad være de samme som forrige gang konsesjonen ble revidert. PT legger fortsatt til grunn at det vil være enerett for sendinger under 50 gram og at tjenestene som er omfattet av dagens maksimalprisordning også vil være underlagt leveringsplikt i neste konsesjonsperiode med mulig unntak av postoppkrav og verdisending, jf. pkt. 1 over. I en slik situasjon mener tilsynet det er naturlig å videreføre de prinsippene som ligger til grunn for dagens maksimalprisordning. Det kan imidlertid være behov for enkelte endringer i utformingen av modellen dersom markedssituasjonen eller forhold ved Postens virksomhet tilsier at dette er nødvendig for å sikre formålet i konsesjonen om gode og rimelige tjenester for brukerne.

I inneværende konsesjonsperiode er det foretatt en rekke avklaringer med Posten vedrørende maksimalprismodellen og det har utviklet seg en praksis for hvordan Posten skal rapportere årlige prisøkninger i tråd med kravene i konsesjonen. Tilsynet har også opparbeidet erfaring med hvilke konsekvenser ordningen har hatt for det regulerte selskapet og for brukerne.

2.2. Formålet med reguleringen i ny konsesjon

PT legger til grunn at formålet med reguleringen i ny konsesjon fortsatt skal være å sikre gode tjenester over hele landet til rimelig pris. Tilsynet legger derfor til grunn at prisreguleringen fortsatt bør være siktet inn mot å sikre overkommelighet for brukerne i tillegg til å unngå urimelige prisforskjeller mellom deler av landet. Hensynet til geografisk like priser kan ivaretas gjennom en videreføring av enhetsporto for enerettssendinger og dagens godkjennelsesordning for økninger av nivået på denne.⁵ *PT mener overkommelige priser for leveringspliktige tjenester utenfor eneretten best oppnås ved at det fastsettes ex ante krav til prisutviklingen for et utvalg tjenester også i neste*

³ SDR: 1 SDR er ca kr. 8,70 (juli 2011).

⁴ PTs brev til SD, 26. juli 2006.

⁵ PT har ikke vurdert prisreguleringsmetode for leveringspliktige tjenester under 50 gram som er omfattet av eneretten.

konsesjonsperiode. Prisreguleringen bør fange opp reguleringsbehovet og derfor bør et slikt krav kun omfatte tjenestene som vanlige forbrukere ofte benytter seg av og hvor det er begrenset prispress fra alternative tilbydere og elektroniske substitutter.

PT er opptatt av at prisreguleringen skal være enkel og forutsigbar for alle parter, og være mest mulig fremadskuende med tanke på fremtidig markedsutvikling og kundebehov. Markedet for tradisjonelle brevtenester opplever sterkt fallende etterspørsel samtidig som brukermønstrene er i rask endring. Posten har estimert at totalvolumet for adressert post vil bli halvert fra 2009 til 2020. Volumet for A-post isolert blir anslått å falle med 2/3 i den samme perioden.⁶ I en slik situasjon er det viktig at Posten er i stand til å tilpasse pris- og produkttilbudet sitt for å respondere på nye behov og forventninger på etterspørselssiden.

PT mener den økonomiske reguleringen i neste konsesjonsperiode må balansere to sentrale hensyn. På den ene side må Posten sikres tilstrekkelig handlingsrom og mulighet til å drive produktutvikling. På den annen side er det behov for å beskytte vanlige forbrukere mot urimelige prisøkninger. PT antar at det i de neste 3-5 årene fortsatt vil være begrenset direkte konkurranse i markedet for leveringspliktige tjenester utenfor enerettsområdet. Det vil derfor fremdeles være et behov for å sikre overkommelige priser og gi Posten incentiver til å produsere disse tjenestene mest mulig effektivt. Økende direkte og indirekte konkurranse innenfor deler av Postens virksomhet tilsier ikke uten videre at reguleringsbehovet er mindre i de deler av markedet hvor konkurransen er svakere. PT er opptatt av at de leveringspliktige tjenestene ikke blir skadelidende i den forstand at de blir belastet en uforholdmessig høy andel av kostnadene Posten har ved å konkurrere innenfor deler av sin virksomhet.

2.3. Gjeldende maksimalprisordning

I henhold til punkt 5.7 i dagens konsesjon er Posten underlagt en maksimalprisordning for leveringspliktige tjenester utenfor enerettsområdet. Ordningen omfatter kun enkeltstendinger⁷, og produktkurven som ordningen omfatter er bestemt i vedlegg 3 i konsesjonen. Den prosentvise årlige prisendringen for hvert av produktene som inngår i kurven vektet med tjenestens omsetningsandel forutgående år. For de produktene som består av flere underprodukter eller priskategorier blir prisendringene for hvert underprodukt/priskategori vektet i henhold til underproduktet/priskategoriens andel av omsetningen året før.⁸ Summen av de vektete prisendringene skal ikke overstige endringene i Statistisk Sentralbyrås (SSB) lønnsindeks for heltidsansatte i samferdselssektoren som offentliggjøres i februar/mars hvert år. Lønnsindeksen viser prosentvis endring i årslønn fra oktober halvannet år tilbake til oktober foregående år.⁹ Prisendringene er tillatt beregnet kumulativt i konsesjonsperioden slik at ubenyttet rom for prisvekst i tidligere år kan overføres til fremtidige kalenderår.

I tillegg til kravet til prisutviklingen for kurven av tjenester samlet, er det fastsatt et tilleggskrav til hvor mye prisene for enkelttjenester kan økes årlig. Dette kravet er gitt ved endring i lønnsindeksen for det aktuelle kalenderåret pluss 5 prosentpoeng.

Posten har rapportert oppfyllelse av maksimalprisordningen i konsesjonsrapporten som PT mottar innen utgangen av 1. kvartal hvert år. Tabellen nedenfor viser hvilket krav til årlige prisøkninger som har vært gjeldene for pristakskurven i inneværende konsesjonsperiode og hvor mye prisene faktisk er satt opp. Posten har ikke fullt ut benyttet rommet for nominelle prisøkninger i hvert enkelt år i perioden 2007 til 2010. Dersom konsesjonen ikke hadde blitt forlenget med ett år i oktober 2010 ville Posten kunnet øke prisene betraktelig mer (i det som ville vært det siste året i maksimalprisperioden) enn de prisendringene som faktisk ble gjennomført.

⁶ Presentasjon for SD fra Posten, 5. april 2011.

⁷ Enkeltbrev og enkeltpakker med stykkpris, dvs. at Posten ikke velger å gi rabatt (standardsending).

⁸ Omsetningen per produkt/underprodukt beregnes ved å multiplisere pris og volum.

⁹ For eksempel er tillatt prisøkning for kalenderåret 2011 gitt ved lønnsindeksen som SSB beregnet for PT og som viste en årslønnsvekt i samferdselsnæringen på 4,3 % fra oktober 2009 til oktober 2010.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Pristak (inkludert ubenyttet rom fra tidligere år)		4,9	8,22	6,63	6,59	6,97	%
SSBs lønnsindeks for samferdsel	4,9	6	5,7	4,8	4,3		%
Faktiske prisendringer		2,74	7,28	4,85	3,9		%

Tabell 3: Pristak og prisvekst for kurven av tjenester 2007-2010.

Kilde: PT/SSB/Posten Norge

Ved behov kan Posten søke PT om særskilt tillatelse til å øke prisene på enkelttjenester mer enn grensen fastsatt av lønnsindeksen pluss 5 prosentpoeng. Posten har ved tre anledninger søkt tilsynet om å få gjennomføre slike særskilte prisøkninger. PT ga tillatelse til å øke prisene for □Rekommandert sending inntil 2 kg” med til sammen 48,20 % i 2008.¹⁰ Tilsvarende godkjente PT en samlet vektet prisøkning for verdibrevtjenesten på 122,27 % fra 1. januar 2009. Tilsynet avsto imidlertid en søknad om å få øke prisene på varig adresseendring tilsvarende 25 % fra samme tidspunkt.¹¹ De ekstraordinære prisøkningene ble inkludert i den totale økningen for kurven disse to årene.

I 2009 endret SSB næringssammensetningen for den relevante lønnsindeksen for samferdselssektoren. Omleggingen innebar at □telekommunikasjon” som næring ble tatt ut av grunnlaget for indeksen og definert som et eget hovednæringsområde. Indeksen som ble offentliggjort i februar 2010, og som viste lønnsøkningen fra oktober 2008 til oktober 2009, var basert på ny næringssammensetning. For å sikre konsistens med tidligere år har PT bedt SSB om å gjøre en separat beregning av lønnsveksten i henhold til den gamle næringsinndelingen. Denne har blitt benyttet som grunnlag for pristaket i 2010 og 2011.

2.4. PTs vurdering av dagens ordning og behovet for endringer

PT mener en maksimalprisordning er et velegnet virkemiddel for å sikre formålet med reguleringen og samtidig balansere hensynet til forbrukerne med Postens behov for fleksibilitet.

Maksimalprisregulering gir dessuten incentiv til å effektivisere driften ved at den regulerte tilbyderer selv blir sittende igjen med effektivitetsgevinsten. I likhet med dagens konsesjon mener PT det er hensiktsmessig å begrense ordningen til kun å omfatte enkeltsendinger. En slik avgrensning gir Posten frihet til å utforme egnet rabattstruktur¹², samtidig som pristaket indirekte legger prispress på massesendinger utenfor eneretten.

Behovet for å sikre overkommelige priser er størst for de tjenestene som i mindre grad er substituerbare med elektroniske kommunikasjonsformer (e-post, SMS, twitter osv.), og som benyttes av vanlige forbrukere uten særlig kjøpermakt. Tyngre enkeltbrev og enkeltpakker samt ofte brukte tjenester som ettersending og oppbevaring av post vil falle i denne kategorien. PT har vurdert de 24 hovedproduktene som er inkludert i dagens pristakskurv, og kommet til at det er hensiktsmessig å videreføre et krav om maksimalpris for disse produktene, eventuelt med unntak av postoppkrav (inntil 20 kg) og verdisendinger (inntil 2 kg), jf. pkt. 1 over.¹³

Forrige gang konsesjonen ble revidert vurderte PT nøyte nivået på prisreguleringen, dvs. hvorvidt de leveringspliktige tjenestene skulle grupperes i en eller flere pristakskurver eller om pristaket skulle gjelde på totalnivå for alle tjenestene. Erfaring med hvordan maksimalprismodellen har fungert i gjeldende konsesjonsperiode tilsier at ett enkelt tak for én enkelt kurv av tjenester er tilstrekkelig for å sikre overkommelighet for brukerne. PT har ikke registrert at brukerne har oppfattet de tillatte prisøkningene for de relevante tjenestene som urimelige. De klagen som tilsynet mottar består i hovedsak av klager på servicenivå og leveringsvilkår, og dreier seg i mindre grad om prisingen av tjenestene som sådan. Et overordnet pristak for et utvalg tjenester gjør modellen transparent og enkel å administrere.

¹⁰ PTs brev til Posten 15. april 2008 med kopi til SD.

¹¹ PTs brev til Posten 29. oktober 2008 med kopi til SD.

¹² PT forutsetter likevel at det videreføres et krav i ny konsesjon om at rabatter skal tilbys til kostnadsbaserte priser og på objektive, oversiktelige og ikke-diskriminerende vilkår, jf. pkt. 3.5.

¹³ PT vil i samarbeid med Posten utvikle en revidert liste over produkter som reflekterer omleggingen til format- og vektprising.

I en situasjon med sterkt fallende volumer er det dessuten nødvendig å åpne for at Posten gis betydelig frihet til å rebalansere prisene på enkelttjenester. For å sikre at slike økninger likevel ikke blir urimelige, mener PT det fortsatt er hensiktsmessig å fastsette en grense for hvor mye prisene for enkelttjenester kan endres med årlig. I tråd med drøftingen nedenfor av passende indeks for den tillatte prisøkningen for kurven av tjenester, bør en slik grense fastsettes til 7 prosentpoeng utover endringen i den relevante indeksen. Dette innebærer en endring av satsen fra nåværende 5 prosentpoeng, som er redegjort nærmere for nedenfor.

Ved å benytte en vektet sum på alle nivåer (der tjenestene består av flere underprodukter/ priskategorier) for å måle den totale prisendringen for kurven, sikrer reguleringen at prisjusteringer for ofte brukte tjenester veier tyngre enn for sjeldent brukte tjenester. En slik vektning vil også være hensiktsmessig når Posten introduserer et formattillegg i tillegg til den vanlige portoen for brev-sendinger utenfor enerettsområdet.¹⁴ Prisøkninger for de mest etterspurte formatene i de ulike vektkategoriene vil bidra mest til den beregnede prisveksten for kurven som helhet.

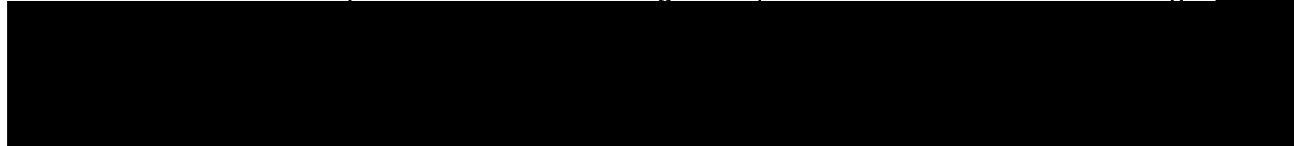
PT har vurdert hvorvidt maksimalprisordningen i ny konsesjon bør tillate at differansen mellom den rapporterte prisøkningen og pristaket i et gitt år skal kunne overføres til neste kalenderår. At et slikt "overheng" kan dras med til senere år øker Postens prisfleksibilitet i perioden pristaket gjelder. Samtidig bidrar det til at prisendringer kan fases inn mer gradvis i stedet for at det skjer hyppige eller dramatiske endringer mot slutten av et år. Både av hensyn til konsesjonsinnehaveren og forbrukerne mener PT det er fordelaktig at maksimalprisene tillates beregnet kumulativt over den perioden ny konsesjon er ment å gjelde for.

Dersom varigheten for maksimalprisordningen knyttes til varigheten for konsesjonen, vil PT likevel bemerke at det kan være uheldig å la ordningen vare lengre enn 2-4 år. Etter en slik tid vil det være behov for å vurdere kravet til prisutvikling i forhold til endringer i lønnsomhet for de aktuelle tjenestene, markedssituasjonen og utviklingen i de underliggende kostnadene til Posten. Samtidig vil graden av forutsigbarhet og styrken til incentivene for effektivisering henge nært sammen med hvilken varighet ordningen gis. For at maksimalprisreguleringen skal ha de positive incentiveeffektene, mener PT det er viktig at varigheten av ordningen er klart definert på forhånd.

2.5. Passende indeks og krav til prisutviklingen

PT har vurdert hva som vil utgjøre et passende grunnlag for den tillatte prisøkningen for kurven av tjenester i en ny konsesjonsperiode. I gjeldende konsesjon skal den vektete summen av prisendringer for kurven ikke overstige endringen i lønnsindeksen for heltidsansatte i samferdselssektoren. Begrunnelsen for å benytte en lønnsindeks sammenlignet med for eksempel en variant av konsumprisindeksen (KPI) var at lønnskostnader utgjorde den viktigste kostnadsfaktoren innen postvirksomhet. Dersom kravet til prisutvikling ble knyttet til konsumprisindeksen ble det vurdert som en risiko at maksimalprisen kunne komme i utakt med utviklingen i Postens faktiske kostnader.

PT har innhentet informasjon om kostnadsfordelingen for postvirksomheten til Posten Norge. 



¹⁴ Posten har informert PT om at prismodellen for industrielle sendinger med formatene Standard, Store og Maxi (i tillegg til vektelelement) også vil bli innført for frimerkefrankerte sendinger og frankeringsmaskin utenfor eneretten fra 1.1.2012.

siste månedene av det første året får innvirkning på kravet til prisutvikling i et gitt kalenderår. Månedslønn er dessuten hovedbegrepet i SSBs lønnsstatistikk og er mest brukt internasjonalt og i sammenligninger med andre sektorer.

På bakgrunn av ovennevnte mener PT maksimalprismodellen i ny konsesjon bør benytte den totale lønnsindeksen for heltidsansatte i samferdselssektoren som viser endring i månedslønn på et gitt tidspunkt (1. oktober) hvert år. Lønnsindeksen offentliggjøres i februar/mars i det året pristaket gjelder for. Dersom denne indeksen hadde vært benyttet i 2010 og 2011 ville pristaket for disse to årene vært henholdsvis 3,5 % og 3,7 % (uten overheng). Dette kan sammenlignes med 4,8 % og 4,3 % i gjeldene pristak som er fastsatt basert på endring i årslønn og beregnet i tråd med tidligere næringsgruppering.

For å sikre at tilleggskravet til enkelttjenester ikke blir for lavt i et bestemt år mener PT likevel det vil være praktisk å øke denne grensen med to prosentpoeng til 7 prosentpoeng. Tidligere konsesjonsrapporter viser at prisendringer for flere enkelttjenester har vært i størrelsesorden 8 - 10 %, og tilsynet mener det er hensiktsmessig å sikre at endringer i denne størrelsesorden ikke nødvendiggjør en særskilt søknad fra Postens side.

2.6. Volumutviklingen og behov for ytterligere faktorer i pristaksmodellen

Posten har i brevet til SD av 23. desember 2010 gitt flere innspill til ny konsesjon i forhold til behovet for et mer fleksibelt pristak, som er begrunnet i blant annet volumfall og for å møte forventet markedsutvikling fremover.

Blant de endringene Posten har foreslått er at det tas inn en egen volumfaktor i pristaksmodellen som kan uttrykkes slik:

$$\text{Nominell prisendring} = \text{endring i lønnsindeksen} + (\text{volumfall} > 1 \%).$$

Volumfaktoren vil således være et påslag på lønnsveksten, og vil i følge Posten kompensere for at selskapet fremover ikke vil klare å redusere kostnadene i takt med inntektsreduksjonene som følge av volumfallet.

PT har bedt om en oversikt fra Posten over volumnedgangen for tjenestene som inngår i dagens pristakskurv. Tabellen under viser utviklingen for de ti største produktene målt i forhold til totalomsetning for kurven. Mens enkelte av tjenestene viser en markant nedgang i perioden fra 2007 til 2010, opplever andre tjenester vekst.

Basert på en helhetsvurdering har PT konkludert med at det ikke er rimelig å ta høyde for volumnedgang ved å inkludere en egen faktor for dette i pristaksformelen. Dette gjelder både en volumfaktor for Postens samtlige tjenester, og også en eventuell volumfaktor for kun de leveringspliktige enkeltendingene som inngår i pristaksmodellen. Volumutviklingen vil henge nøye samme med hvordan prisene rebalanseres fremover og spesielt vil overgangen til formatprising ha stor betydning. PTs syn er at det kan være problematisk i forhold til incentivene maksimalprisordningen er ment å gi dersom kravet til prisutvikling knyttes til volumutviklingen. Dette vil i praksis innebære og at den regulerte tilbyderer indirekte "belønnes" for en eventuell volumnedgang ved at selskapet gis mulighet til å øke prisene.

Posten har også gitt innspill på at pristaksmodellen kan inkludere en effektivitetsfaktor dersom det legges inn en volumfaktor. I tråd med anbefalingen til SD i 2006 mener PT det vil være betydelig usikkerhet knyttet til å fastsette et effektiviseringskrav. Etter at terminalomleggingen er fullført og gevinstene av automatiseringen langt på veg er realisert vil effektiviseringspotensialet mest sannsynlig være mindre i årene fremover. PT legger likevel til grunn at de ulike poststrømmene vil bli bedre utnyttet de nærmeste årene og at utstyr og prosesser vil bli ytterligere forbedret for å øke produktiviteten. Det vil derfor være mulig å kompensere for tapt fortjeneste gjennom noen grad av effektivisering også i neste konsesjonsperiode.¹⁶

2.7. Kostnadsbaseringskravet i år null

PT er informert om at det vil bli varslet til dels betydelige prisendringer fra 1. januar 2012 for en rekke produkter som inngår i dagens pristakskurv. Blant annet vil innføringen av nye formater kunne medføre til dels betydelige økninger på store brev (Maxi) i størrelsesorden 40-50 %. Endringene på dette produktet vil imidlertid bli fordelt på flere av tjenestene i pristaksmodellen som i nåværende form er inndelt etter prioritet (A og B) og vekt. Hvordan prisøkningen slår ut for de enkelte tjenestene vil derfor variere med produktets vekt innen hver tjeneste og prisendringen på produktet i de enkelte vektclasser. PT vil bli varslet om de konkrete endringene i tråd med varslingsfristen i konsesjonen. PT legger til grunn at Posten vil søke særskilt om å få gjennomføre eventuelle prisøkninger utover kravet i konsesjonen.

Gitt at ny konsesjon trer i kraft 1. januar 2012, blir spørsmålet om PT fortsatt vil kunne legge til grunn at prisene (etter den nevnte rebalanseringen) i år null i den nye pristaksperioden på et overordnet nivå som hovedregel vil være i tråd med kostnadsbaseringskravet, slik tilsynet la til grunn ved innføring av nåværende pristaksmodell. Basert på den foreløpige informasjonen tilsynet har mottatt er det ikke grunn til å tro at de nye prisene vil være i strid med et slikt krav.

2.8. Øvrige forhold

Posten etterlyser større fleksibilitet i maksimalprisordningen for å kunne møte nedgangen i etterspørsel og endrede kundebehov. PT mener en tilsvarende maksimalprisordning som i dagens konsesjon, gir en grunnleggende sikkerhet for vanlige forbrukere mot at prisene på de mest brukte tjenestene utenfor enerettsområdet øker ut over det som oppfattes som overkommelig. Behovet for fleksibilitet synes i stor grad å være ivarettatt ved at Posten kan søke PT om særskilt tillatelse til å gjennomføre større prisendringer. Det er tilsynets oppfatning at en slik klausul bør videreføres i ny konsesjon.

Posten har også tatt opp at hele pristaket bør kunne settes til side dersom det gjennomføres større produkt- og prisomlegginger i neste konsesjonsperiode. Posten har bekreftet overfor PT at dette gjelder spesielt i forhold til en fremtidig sammenslåing av poststrømmene for A- og B-post.

Tilsynet mener at dersom det åpnes for å kunne sette pristaket til side vil dette kunne svekke incentiveeffektene som ligger i en maksimalprisordning ved at ordningen ikke har et klart start- og

¹⁶ Posten har muntlig informert PT om at om lag 30 % av volumtapet vil kunne tas ut i form av lavere kostnader i årene fremover. Dersom volumet synker med for eksempel 10 % kan Posten redusere 3 % av kostnadene.

sluttpunkt. Samtidig ser tilsynet at en så dramatisk omlegging som for eksempel sammenslåing av A- og B-post til én poststrøm vil kunne gjøre det vanskelig å videreføre de foreslåtte kravene til prisutvikling uten en ny særskilt vurdering. Det må imidlertid legges til grunn at Posten i så måte vil måtte be departementet om å endre konsesjonen på dette punktet. Terskelen for å kunne sette maksimalprisordningen til side i løpet av konsesjonsperioden bør uansett være høy.

2.9. Forslag til ny konsesjonstekst

På bakgrunn av drøftingene over foreslår PT at ordlyden for det som nå er punkt 5.7 i dagens konsesjon videreføres med unntak av presiseringen i første setning tredje avsnitt og tallet i første setning fjerde avsnitt (understreket).

For leveringspliktige tjenester utenfor enerettsområdet skal kravet om kostnadsbaserte priser ivaretas gjennom en maksimalprisordning som tar utgangspunkt i prisnivået ved konsesjonens ikrafttredelse.

Tjenester som er omfattet av ordningen er listet i vedlegg x. Tjenestene skal vektes med tjenestenes omsetningsandel for forutgående år. Massesendinger omfattes ikke av ordningen.

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.

For den enkelte tjeneste som omfattes, kan prisene maksimalt økes med lønnsindeksen pluss 7 prosentpoeng per år. Posten kan i særlige tilfeller søke Post- og teletilsynet om tillatelse til å gjennomføre større prisendringer.

Posten skal dokumentere årlig til Post- og teletilsynet at kravene er oppfylt, jf. punkt x.x. Post- og teletilsynet følger opp ordningen løpende, herunder vurdere om tjenester kan tas ut av ordningen som følge av økt konkurranse eller som en tilsvarende tjeneste etter bestemmelsene i punktene x.x og x.x, og kan fastsette nærmere krav til maksimalprisordningen.

Med hilsen

Knut Bryn (e.f.)
fung. direktør

Lilly Beathe Bekkevold
fung. avdelingsdirektør