



DET KONGELEGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 34

(2004–2005)

Om å avvikle eineretten
til Posten Norge AS

Innhald

1	Innleiing og samandrag	5	5.3	Krav til omfang, innhald og pris for leveringspliktige tenester	19
1.1	Innleiing	5	5.4	Prisregulering og produktrekneskap	19
1.2	Samandrag	5	5.4.1	Situasjonen i dag	19
2	Bakgrunn for forslaget – høyring ..	8	5.4.2	Merknader frå høyringsinstansane ..	20
2.1	Bakgrunn	8	5.4.3	Vurderinga i	
2.2	Høyring	8		Samferdselsdepartementet	20
3	Politiske mål på postområdet	10	6	Vidareføring av einingsporto	22
3.1	Målsetjingar på postområdet	10	6.1	Situasjonen i dag	22
3.2	Nærare om grunngevinga for einerett	10	6.2	Merknader frå høyringsinstansane ..	22
3.3	Nærare om grunngevinga for å avvikle einerett	10	6.3	Vurderinga i	
				Samferdselsdepartementet	23
4	Utviklingstrekk i postmarknaden ..	12	7	Finansiering av samfunnsplagde tenester	24
4.1	Samfunnsrolla til postmarknaden ..	12	7.1	Innleiing	24
4.2	Postmarknadene nasjonalt og internasjonalt	12	7.2	Merknader frå høyringsinstansane ..	25
4.2.1	Den norske postmarknaden	12	7.3	Vurderinga i	
4.2.2	Sysselsetjinga i postmarknaden i Noreg	13	7.4	Samferdselsdepartementet	25
4.2.3	Postmarknaden internasjonalt	13		Oppsummering	25
4.3	Strukturendringar og globalisering ..	13	8	Verkemiddel for å fremje konkurranse	27
4.3.1	Internasjonal utvikling	13	8.1	Innleiing	27
4.3.2	Utviklinga i Noreg	13	8.3	Merknader frå høyringsinstansane ..	27
4.4	Nye tenester	14	8.3	Vurderinga i	
4.5	Gjeldande regulering og regulatoriske utviklingstrekk	14		Samferdselsdepartementet	28
4.5.1	Nasjonalt regelverk	14	8.3.1	Særleg tilgangsregulering i postlovgevinga	28
4.5.2	Internasjonalt regelverk	15	8.3.2	Strukturelle verkemiddel	28
			8.3.3	Annan tilgang til postal infrastruktur ..	28
5	Regulering av ein postmarknad utan einerettar	17	9	Administrative og økonomiske konsekvensar av forslaget	30
5.1	Regulatoriske utfordringar ved å avvikle resterande einerettar	17			
5.1.1	Behov for å endre postlovgevinga ...	17	Vedlegg		
5.1.2	Sparsame erfaringar med korleis regelverket er utforma i andre land ..	17	1	Erfaringar med å avvikle einerettar på postområdet	31
5.2	Strukturar i og hovudprinsipp for postlovgevinga i framtida	18	2	Historisk oversikt over eineretten til Posten	35



DET KONGELEGE
SAMFERDSSELSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 34

(2004–2005)

Om å avvikle eineretten til Posten Norge AS

*Tilråding frå Samferdselsdepartementet av 17. desember 2004,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Innleiing og samandrag

1.1 Innleiing

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

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.

For at prosessen skal vere føreseieleg for Pos-

ten, 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.

I dei tilfelle kor det i teksten blir brukt omgrep som «heile landet» eller liknande, er og Svalbard omfatta, med mindre det motsette framgår uttrykkeleg.

1.2 Samandrag

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 einerettssområdet 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 einerettssområdet redusert ytterlegare til sendingar med vekt inntil 50 gram og med pris inn-

til to og ein halv gonger grunntaksten. Lovendriningane gjennomførte nødvendige endringar som følge av eit nytt EU-direktiv på området.

Ved høyringa og da lovforslaget blei behandla, gav fleire uttrykk for at ein burde påskunde å avvike 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 avvike eineretten til Posten frå 1. januar 2007. I tillegg til dei departementa og styringsorganena det gjeld, blei forslaget sendt på høyring til fylkeskommunane, operatørar og interesseorganisasjonar.

Dei fleste høyringsinstansane er positive eller nøytrale til forslaget om å avvike 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 førast vidare.

Generelt går ein ut ifrå 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 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 tekno-

logi, 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 forventna lågare etterspurnad etter brevtjenester, er det sannsynleg at konkurransen særleg kjem i bedriftsmarknaden og for post som blir levert ut i tettbygde strok. 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 dominerende aktøren ikkje misbruker si markeds- makt 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. 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.

For å kunne avvike eineretten, må ein vedta ei ny postlov. Ein må vidareføre og utvikle reglar som sikrar brukarane eit godt og rimeleg tilbod av posttjenester; 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 samfunnspålagde posttjenestene. For å oppnå dette

treng ein eit godt, enkelt og framtidsretta regelverk.

Samferdselsdepartementet meiner det er viktig at det nye regelverket, tilpassa ein postmarknad med konkurranse, er på plass før ein avviklar eineretten. Det er hovudårsaka til at ein ikkje bør avvikle eineretten 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, eineretten på postområdet. Dette gjeld land som Sverige, Storbritannia, Nederland, Tyskland, Sverige og Estland.

Dei sentrale pilarane 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.

Samferdselsdepartementet tek sikte på at samfunnsplåagde ulønsame posttenester blir finansiererte 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.

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 insentiv til sjølv å avtale vilkåra for tilgang til dominerande aktørs nett.

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. Det same gjeld modellen for statleg kjøp, og dessutan alternativ til statleg kjøp av ulønsame posttenester (USO-fond og anbod). 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, og dessutan behovet for å avgrense den plikta Posten har til å tilby banktenester over heile landet, til dei områda der andre kanalar ikkje tilbyr banktenester.

2 Bakgrunn for forslaget – høyring

2.1 Bakgrunn

Da Stortinget behandla Ot.prp. nr. 41 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger (postlova), slutta det seg til eit forslag frå Samferdselsdepartementet om å gradvis innskrenke dei vekt- og prisgrensene som gjeld for einerettsområdet til Posten, utan at det blei sett ein dato for når eineretten skulle avviklast endeleg. Frå 1. juli 2003 blei einerettsområdet avgrensa til lukka adressert brevpost med vekt inntil 100 gram og med pris inntil tre gonger grunntaksten for eit brev i første vektklasse, og dessutan blei marknaden for post til utlandet opna fullt ut for konkurranse. Vidare blir einerettsområdet frå 1. januar 2006 redusert ytterlegare til å omfatte sendingar med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og ein halv gonger grunntaksten. Lovendringa gjennomførte nødvendige endringar som følgje av eit nytt EU-direktiv på postområdet. EU har enno ikkje fastsett ein dato for å avvike eineretten. Spørsmålet skal vurderast for kvart enkelt medlemsland innan utgangen av 2006, med sikte på at ein kan avvike eineretten endeleg i 2009.

Da lovforslaget i Ot.prp. nr. 41 (2002–2003) var ute til høyring, og da det blei behandla, gav fleire uttrykk for at ein burde påskunde å avvike eineretten i høve til minimumskrava i EU-direktivet, og at ein burde fastsetje ein endeleg dato for å avvike eineretten. På bakgrunn av dette sette Samferdselsdepartementet i verk ei utgreiing av konsekvensar av – og alternativ til – å redusere eineretten til Posten ytterlegare. Spørsmålet er blant anna vurdert av eit uavhengig konsulentfirma og deretter av ei interdepartemental arbeidsgruppe. Forslaget om å avvike eineretten til Posten frå 1. januar 2007 har også vore på alminneleg høyring (jf. punkt 2.2 nedanfor).

Med grunnlag i dei utgreiingane som er gjorde, meiner Samferdselsdepartementet at ein no bør fastsetje ein dato for å avvike eineretten. Auka konkurranse kjem til å gje dei fleste brukarane eit betre og meir variert tenestetilbod til lågare pris. For at prosessen skal vere føreseieleg for Posten, dei tilsette i selskapet, andre postoperatørar og kundane, bør Stortinget allereie no fastsetje ein dato for å avvike eineretten til Posten.

2.2 Høyring

Utgreiinga med eit forslag om å avvike dei einerettane Posten har att frå 1. januar 2007, blei send på alminneleg høyring 5. mai 2004. Rapporten frå den interdepartementale arbeidsgruppa blei lagd ved høyringsbrevet. I tillegg til dei departementa det gjaldt, blei forslaget sendt til andre organ i styringsverket som det vedkom, alle fylkeskommunar, postoperatørar, transportørar, og interesseorganisasjonar. Forslaget og rapporten blei også gjorde offentleg tilgjengelege på heimesidene til Samferdselsdepartementet.

Departementet har fått 38 høyringssvar. Av desse hadde Forbrukarrådet, Kommunenes Sentralforbund, NAVO og Statens forvaltningsteneste ingen merknader til forslaget.

Følgjande eksterne instansar (departement unateke) er positive til å avvike eineretten til Posten frå 1. januar 2007: Buskerud fylkeskommune, Den Norske Fagpresses Forening, Handels- og Service-næringens Hovedorganisasjon, Konkurransetilsynet, Linjegods, Mediebedriftenes Landsforening (Mediebedriftene), Norsk Postordreforening, Oslo kommune, Posten, Post- og teletilsynet, Norsk Ukepresse og Logistikk- og transportindustriens landsforening.

Posten presiserer at støtta deira føreset at selskapet får konkurrere på like vilkår med andre aktørar. Dette fører blant anna til at Posten fritt må kunne setje prisane sine utan regulatoriske inngrep (som for eksempel einingsporto). Linjegods meiner at gevinstane ved auka konkurranse bør haustast så tidleg som mogleg, og ønskjer derfor prinsipalt at eineretten blir avvikla allereie frå 1. januar 2006.

Troms fylkeskommune ønskjer at ein ikkje avviklar eineretten før 1. januar 2008, mens Nordland fylkeskommune ønskjer at eineretten blir avvikla tidlegast 1. januar 2008. Fylkeskommunane viser til at det bør setjast av tilstrekkeleg tid til å utvikle nytt regelverk, og at det er ønskjeleg å dra erfaringar av regelverksarbeidet på postmarknaden elles i Europa før eineretten blir avvikla. Begge fylkeskommunane ser at ein treng å greie ut grundig med distriktsrepresentasjon korleis ein kan sikre distriktsinteressene ved ei avvikling av eineretten.

Dei andre fylkeskommunane, med unntak av Oppland fylkeskommune (sjå nedanfor), gjev uttrykk for at dei ikkje har merknader til sjølve forslaget om å avvikle eineretten til Posten. Gjennomgåande gjev fylkeskommunane uttrykk for at det er viktig at avviklinga av eineretten ikkje fører til lågare servicenivå eller høgare prisnivå på vesentlege posttenester i distrikta. Det er også fleire av fylkeskommunane som peiker på kor viktig det er at prinsippet om einingsporto blir ført vidare.

Longyearbyen lokalstyre har ikkje merknader til forslaget, men føreset at ordninga med statleg kjøp blir halden ved lag, og at servicekrava i konsesjonen til Posten blir førte vidare.

Forbrukarombodet har ikkje merknader til sjølve forslaget, men presiserer at vanlege forbrukarar må sikrast god kvalitet på posttenester. Forbrukarombodet ønskjer eit system der prisane er like for alle forbrukarar i Noreg, uavhengig av geografisk bustad.

Følgjande høyringsinstansar er skeptiske/går mot forslaget: Fagforbundet, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund (Postkom) og Oppland fylkeskommune. Arbeidstakarorganisasjonane ønskjer at Noreg som eit maksimum skal følgje tempoplanen i EU for å avvikle eineretten. Dei viser til at Posten er sårbar dersom den norske marknaden opnar, mens andre nasjonale postselskap framleis har einerett i hei-

memarknadene sine. Konkurranseutviklinga som blir driven fram i sentrale og folketette delar av Europa, lèt seg ikkje gjennomføre i eit land som Noreg utan at det får negative følgjer for pris-, service- og kvalitetsnivå på posttenestene i delar av landet. Det blir sett spørjeteikn ved korleis ein kan halde ved lag einingsporto når ein reduserer fortjenesta frå folke- og næringslivstette område. Samfunnsøkonomisk verkar det lite fornuftig å utarme Posten ved å leggje til rette for at fleire mindre operatørar skal konkurrere om dei same oppdraga.

Oppland fylkeskommune meiner at postdistribusjon framleis må vere ei infrastrukturteneste, der samfunnet har eit ansvar for å gje likeverdige tenester til alle. Dersom ein reduserer eineretten, kan det vere med på å gje Posten lågare inntekter. Det kan føre til at selskapet får mindre pengar å bruke på ulønsame posttenester. Anten må ein redusere omfanget av dei ulønsame tenestene og somme få dårlegare tenester, eller så må ein auke statlege kjøp/andre tiltak.

Dei enkelte delane av proposisjonen nedanfor går gjennom merknadene frå høyringsinstansane knytte til viktige enkeltspørsmål (medrekna prinsippet om einingsporto). Rapporten frå den interdepartementale arbeidsgruppa, og dessutan alle høyringssvara, følgjer som uttrykt vedlegg til proposisjonen.

3 Politiske mål på postområdet

3.1 Målsetjingar 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 lovendingar. I vedlegg 2 følgjer ei historisk oversikt over korleis omfanget av eineretten til Posten har utvikla seg.

Regjeringa vil ved ei avvikling av eineretten til Posten føre vidare den overordna målsetjinga om å sikre eit godt og likeverdig posttilbod. Auka konkurranse kan føre til at det store fleirtalet av brukarar får eit betre og meir variert tenestetilbod enn i dag, og at vi bruker samfunnsressursane enda meir effektivt.

3.2 Nærare om grunngjevinga for einerett

Eineretten er ikkje minst bygd på ei oppfatning om at tenesteproduksjonen på postområdet har stor drifts- og samproduksjonsfordelar; store kvanta fører til lågare kostnader per sending og lågare prisar for kunden. Ein har såleis tradisjonelt gått ut ifrå at einerett har fremja effektiv ressursbruk. Einerett har i tillegg vore med på å fremje geografisk utjamning av prisane ved at det er kravd geografisk einingsporto. Geografisk utjamning er enklare å gjennomføre i ein reservert marknad, fordi lønsame område elles lettare blir utsette for konkurranse frå operatørar utan leveringsplikt og krav til geografisk einingsporto.

Ein har også meint at eineretten skulle finansiere bedriftsøkonomisk ulønsame tenester ved at overskot frå lønsame område innanfor eineretten finansierer ulønsame tenester. Einerettsområdet har ikkje gått med overskot dei seinare åra. Sjølv om einerettsområdet samla sett ikkje går med overskot, skal overskot frå lønsame eineretstenester nyttast

til å dekkje underskot i same tenesta i ulønsame område. Slik krysssubsidiierer ein mellom lønsame og ulønsame område innanfor einerettsområdet.

Som motyting for eineretten og statleg kjøp av bedriftsøkonomisk ulønsame tenester har Posten forplikta seg til å sikre eit landsdekkjande tilbod av gode og rimelege posttenester. I tillegg har postlova med forskrifter, konsesjonsvilkår og statleg eigarskap vore dei viktigaste verkemidla for å sikre eit godt tenestetilbod i heile landet.

3.3 Nærare om grunngjevinga for å avvike einerett

Konkurranse som drivkraft – erfaringar frå andre sektorar og frå andre land

Ein må også sjå ny politikk på postområdet i lys av politikken på resten av samferdselsområdet. Utviklinga frå marknader som byggjer på einerettar, til regulerte konkurransemarknader (som for eksempel luftfarts- og telemarknadene) har vist fordelane ved konkurranse som middel for å fremje kvalitet, innovasjon og lågare prisar. Samferdselsdepartementet meiner at konkurranse stimulerer til betre tenester, auka tenestetilbod og lågare prisar for forbrukarane, også når det gjeld posttenester. Meir effektiv drift av postselskapa og innovasjon/nyskaping kan i sin tur drive fram økonomisk vekst og dynamikk både i postsektoren og andre bransjar.

Erfaringar frå andre land som har avvikla eineretten (først og fremst Sverige og New Zealand), indikerer at effektiviteten i dei tidlegare nasjonale postselskapa har auka etter at eineretten er avvikla. Uavhengig av den direkte konkurransen fører tenester baserte på ny teknologi, tilbod av nisjeprodukt og eksterne konkurransekrefter til at den reelle konkurransen innanfor dei tidlegare einerettsområda kjem til å auke vesentleg. I vedlegg 1 til denne proposisjonen går vi nærare gjennom erfaringar frå andre land der eineretten på postsektoren er avvikla.

I Tyskland og Nederland er det lagt vekt på omsynet til resiprositet (gjensidig verknad) ved at dei har avvikla eineretten på vilkår av at heimemarknadene i andre land blir opna tilsvarande. Samferdselsdepartementet meiner at dette omsynet ikkje

veg tungt når ein skal vurdere om og når den norske postmarknaden skal opnast for konkurranse. For Samferdselsdepartementet er det sentralt å sikre at ein følgjer opp avvikling av eineretten med auka reell konkurranse, også frå utanlandske aktørar. Dersom rettsleg monopol blir følgt av faktisk monopol, fremjar ikkje dette betre og fleire tenester til lågare pris, men det legg til rette for at Posten kan ta meir enn normal avkastning på tenestene sine.

Stor- og samdriftsfordelar i postmarknaden

Samferdselsdepartementet meiner at stor- og samdriftsfordelane i postmarknaden ikkje er større enn at det er samfunnsmessig effektivt med fleire aktørar i denne marknaden. Stor- og samdriftsfordelane er mykje mindre enn på tele- og el-sektoren. Det ser ut til at fordelane primært knyter seg til å levere ut post, og da først og fremst å levere ut post i distrikta.

På bakgrunn av at det er stordriftsfordelar knytte til å levere ut post i distrikta, ventar Samferdselsdepartementet ikkje at nye aktørar, i ein tidleg fase etter at eineretten er avvikla, finn det kommersielt interessant å duplisere utleveringsnett i spreidd busette område. Posten kjem truleg å halde på ein sterk posisjon i desse områda i ei lang tid framover.

Ein aktivitet som truleg – heilt eller delvis – er naturleg monopol, er å samle inn enkeltendingar frå innsamlingspostkasser. Sendingar som blir lagde i innsamlingspostkasser, utgjer ein relativt liten del av det totale brevvolumet. Det er også relativt kostbart å halde eit nett av innsamlingspostkasser. Samferdselsdepartementet ventar såleis 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.

Venta utvikling i pris- og kvalitetsnivå når eineretten blir avvikla

Det er ikkje einerett på å formidle pakker, og konkurransen innanfor dette segmentet er godt utvikla. Det er derfor grunn til å gå ut ifrå at tilbodet av pakkeformidling frå Posten kjem til å bli lite råka ved at ein avviklar eineretten for adressert brevformidling.

Dei største direkte positive konsekvensane av å avvikle eineretten ventar ein for bedrifter med eit relativt stort brevvolum, særleg for bedrifter der hovudtyngda av brevsendingane blir leverte ut i sentrale strom. Desse effektane kjem til å gjelde uavhengig av kvar avsendarbedrifta er lokalisert. Samla sett legg Samferdselsdepartementet til grunn at

konkurranse også i postmarknaden kjem til å komme dei fleste forbrukarane og det meste av næringslivet til gode gjennom eit enda breiare og meir kundetilpassa tenestetilbod til lågast mogleg pris. På grunn av at det har preg av naturleg monopol å levere ut post i distrikta, meiner departementet at auka konkurranse særleg kjem til å komme tettbygde strom til gode.

Forbrukarar bruker i gjennomsnitt 0,07 prosent av inntekta på posttenester. Dersom den samla inntekta er 300 000 kroner, vil det seie at 210 kroner kvart år blir brukte på posttenester. Mykje av dette blir brukt på sendingar som allereie fell utanfor eineretten (for eksempel Norgespakken). Dei samla fordelingsseffektane av å avvikle eineretten blir såleis marginale for den jamne forbrukaren. Det same kjem til å gjelde for bedrifter med lite brevvolum. For kundane i Posten avheng verknadene til ein viss grad av korleis ein utformar kravet om einingsporto. Dersom ein utformar kravet om einingsporto for vidt, kan det føre til auka risiko for at andre, og mindre effektive aktørar enn Posten, «fløyteskummar» dei lønsame delane av marknaden. Posten må i sin tur prøve å dekkje tapet gjennom å auke einingsporto, jf. kapittel 6.

Operatørar i ein postmarknad utan einerettar

Ein går ut ifrå at å avvikle eineretten til Posten fører til at større internasjonale aktørar finn det interessant å gå inn i den norske marknaden. Dette kan vere aktørar som for eksempel Deutsche Post (Tyskland), TPG (Nederland), La Poste (Frankrike) og Royal Mail (Storbritannia). Dette er aktørar som ønskjer å ta seg av store kundar som sender post til heile Europa eller Norden.

Ved å avvikle eineretten kan ein også få fleire lokale nisjeaktørar som konkurrerer med lågare pris eller betre service innanfor avgrensa geografiske område. Erfaringar frå omlegginga av Postens ekspedisjonsnett, medrekna innføringa av konseptet «Post i butikk», har vist at lokal postverksemd kan vere med og sikre grunnlaget for anna næringsverksemd. Postverksemd kan for eksempel bli starta opp saman med anna bod- og utleveringsverksemd.

Samferdselsdepartementet legg til grunn at lokal konkurranse kan byggje på distribusjonsnett som allereie eksisterer. Distribusjonsnetta som ekspres-/varelogistikkfirma som DHL (ått av Deutsche Post) disponerer, byggjer i større grad på å formidle post frå dør til dør. Verksemdene kan bli betydelege konkurrentar til Posten for vanleg brevpost frå utlandet.

4 Utviklingstrekk i postmarknaden

4.1 Samfunnsrolla til postmarknaden

Posttenester har ein viktig funksjon for korleis eit land er økonomisk og sosialt organisert. Posttenester er i dei fleste landa universelt tilgjengelege og rimelege verktøy for kommunikasjon. Undersøkingar frå Universal Postal Union (UPU) viser at ulike postselskap yter tenester til 96 prosent av folket i verda, sjølv om kvaliteten på tenestene varierer mykje. Andre næringar, som industri, handel og tenestesektor, er i stor grad avhengige av ein postinfrastruktur som verkar godt, for å kunne drive effektivt.

Postmarknaden er med dette 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 skjeringpunktet mellom sektorane post, telekommunikasjon og IT.

4.2 Postmarknadene nasjonalt og internasjonalt

4.2.1 Den norske postmarknaden

Post- og teletilsynet deler inn den norske postmarknaden slik:

- Brevformidling
- Formidling av lettgoods (pakker)
- Avis- og bladformidling
- Formidling av uadresserte sendingar

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

Blant andre aktørar er Aftenposten representert i postmarknaden gjennom avisdistribusjon og uadresserte sendingar (avisinnstikk). MediaPost (ått av Aftenposten, Orkla og A-pressen) er leverandør av distribusjonstenester for nasjonale medieprodukt. Norpost har spesialisert seg på å distribuere uadressert reklame og informasjon, mens Nor-Cargo er eit godstransportfirma som også tilbyr pakkeprodukt. Nor-Cargo blei kjøpt av Posten våren 2004.

I tillegg er fleire større utanlandske postoperatørar representerte i den norske marknaden, blant andre TPG Post (TNT), Deutsche Post (DHL og Danzas) og La Poste (Chronopost). Desse selskapa har finansielt sterke eigarar, og dei er derfor viktige potensielle konkurrentar til Posten, trass i at marknadssdelane deira foreløpig er små. Posten Sverige er representert i den norske marknaden gjennom eigarskapen sin i Tollpost Globe. Posten har etablert eit samarbeid med TNT om ekspressendingar.

Med over 1500 salsstader har Posten det største og mest finmaska salsnett i Noreg, og pliktar å levere post til nesten alle husstandar seks dagar i veka. Driftsresultatet til Posten var 512 millionar kroner i 2003, ei kraftig betring frå eit resultat på minus 33 millionar kroner i 2002. Totalvolumet for brev handtert av Posten i 2003 auka noko (med 3,2 prosent), grunna ein auke i reklamesendingar (A- og B-post har falle med 0,7 prosent frå 2002).

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. Hovudpunkta er:

- Det er blitt fleire tilgjengelege ekspedisjonsstader fordi talet på Post i butikk har auka.
- Kvaliteten på framsending av prioriterte brev er betra.
- Opningstidene for ein del ekspedisjonsstader er ytterlegare betra.
- Kundane er meir tilfredse, særleg gjeld dette for Post i butikk.
- Utleveringsfrekvensen er blant dei beste i verda og ytterlegare betra.
- Klagehandteringssystemet er betra og betre kjent hos publikum.

4.2.2 Sysselsetjinga i postmarknaden i Noreg

Ved utgangen av september 2003 var det totale talet på årsverk i Posten 22 090, av desse var 18 153 i morselskapet. Selskapet har gjennomført ei omfattande omlegging av ekspedisjonsnett, sorteringsterminalstrukturen og administrasjon og støttefunksjonar i tillegg til andre omstillingstiltak. Dette har ført til at bemanninga er betydeleg redusert dei siste åra. Frå 1999 til 2002 blei bemanninga i morselskapet redusert med cirka 6000 årsverk. Posten har delvis redusert ved å skilje ut administrative tenester og støttefunksjonar til andre selskap i konsernet. Bemanninga i dotterselskapa har i same perioden auka med rundt 2500 årsverk. Posten er likevel det største selskapet i Noreg ut ifrå talet på arbeidsplassar innanlands.

Dei andre aktørane i den norske postmarknaden er vesentleg mindre. Til samanlikning har DHL 950 tilsette i Noreg, TNT 120 tilsette og Norpost 170–180 tilsette omrekna til heile årsverk (Norpost har eit stort tal deltidstilsette, blant anna cirka 2000 bod som arbeider éin til to gonger per veke).

4.2.3 Postmarknaden internasjonalt

Auka konkurranse, særleg frå elektronisk kommunikasjon, har saman med den økonomiske nedgangen i verda dei siste åra hatt negative effektar på den globale postmarknaden. Brevposttrafikken på verdsbasis har byrja ein nedgåande trend, og elektronisk kommunikasjon har teke ein monaleg del av kommunikasjonsmarknaden. Omfanget av innanlands brevpost gjekk ned med 0,4 prosent på verdsbasis frå 2002 til 2003, mens den internasjonale brevtrafikken gjekk tilbake med fem prosent. Undersøkingar frå UPU viser at to tredelar av postselskapa i medlemslanda ser for seg ein betydeleg nedgang i inntektene frå brevposttrafikken også dei neste fem åra, mens trafikken i utviklingslanda truleg kjem til å auke.

Brevpost genererer framleis hovudtyngda av omsetninga hos postoperatørane. I brevpostmarknaden knytt til å levere samfunnspålagde tenester møter dei nasjonale postselskapa foreløpig liten konkurranse. Som respons på det nye forretningsklimaet har også postselskapa i aukande grad teke i bruk informasjons- og kommunikasjonsteknologi for å utvikle nye produkt og tenester, effektivisere drifta og bli meir konkurransedyktige. Dei industrialiserte landa står for meir enn 90 prosent av den globale omsetninga i postsektoren.

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 pakketrafikken, 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.

4.3 Strukturendringar og globalisering

4.3.1 Internasjonal utvikling

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. Som andre samfunnssektorar er postmarknaden prega av globalisering. Auka konkurranse i postsektoren som følgje av ny teknologi og reformer i mange land blir ei viktig drivkraft for nyskaping og utvikling av attraktive varer og tenester til rette prisar. Dette kjem på sikt til å auke etterspørselen etter posttenester både på verdsbasis og i Noreg. Strukturendringane i postmarknadene i kvart land kan også frigjere arbeidskraft til andre sektorar og såleis hjelpe positivt til i høve til økonomisk vekst og sysselsetjing.

Postselskapa i dei industrialiserte landa bruker meir og meir nye former for partnerskap, alliansar, oppkjøp og samanslåingar som strategiske verkøy. Integrerte nettverk for produksjons- og informasjonsutveksling blir etablert på tvers av landegrenser. Utviklinga på etterspørselssida driv fram omfattande strukturendringar på leverandørsida. Store europeiske postselskap (blant andre britiske Royal Mail, nederlandske TPG, tyske Deutsche Post og franske La Poste) ekspanderer på tvers av landegrensene gjennom oppkjøp og ved å gå inn i alliansar. Nederlandske TPG og Deutsche Post er delvis privatisert. Også i nokre andre land er privatisering på dagsordenen. Blant anna førebur ein i Danmark å delvis privatisere Post Danmark.

4.3.2 Utviklinga i Noreg

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. I Norden utanfor Noreg følgjer Posten ein nisjestrategi, mens selskapet har som strategi utanfor Norden å gå inn i eit alliansesamarbeid. Posten kjøpte i mai 2002 57 prosent av aksjane i selskapet CityMail Sweden AB, og skal overta resten av eigardelane i 2006. Posten har også gått inn i eit samarbeid med Post Danmark i Pan Nordic Logistics AS (PNL). Postens omsetning frå internasjonale satsingar har i 2003 auka med 254 millionar kroner, eller 23,2 prosent frå 2002, og utgjer no 8,7 prosent av den totale omsetninga i Posten.

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. Talet på sorteringseiningar er redusert, og det er gjennomført mekanisering av brev- og pakkeproduksjonen ved dei største einingane. Sorteringsnettet skal omstrukturert ved at brev- og pakkeproduksjonen skal samordnast på færre og større sorteringsterminalar fram mot 2006. Kompetansen og løysingane i dotterselskapet ErgoGroup AS kjem truleg til å ha ei viktig og integrert rolle i utviklinga av Posten i framtida.

Også dei andre aktørane i den norske postmarknaden har sterk merksemd på effektiv drift, forretningsutvikling, utvikling av tenestespekteret, servicenivået og strategiske alliansar. DHL arbeider kontinuerleg med å utvikle nye elektroniske løysingar i nært samspel med kundane, blant anna når det gjeld fraktprosessen, pakkesortering og fakturabehandling. Norpost satsar på kontinuerleg kvalitetsutvikling for å halde på posisjonen som den største private distributøren av uadressert post i Noreg, blant anna ved å fokusere på kvalitet i alle ledd av det landsdekkjande distribusjonsnett til selskapet. Elektroniske løysingar står sentralt også i strategien TNT har lagt opp. TNT er marknadsleiande i Europa innanfor global ekspress, logistikk og internasjonal posthandtering gjennom det integrerte distribusjonsnett sitt av fly og bilar. Avansert teknologi blir i stor grad brukt for å gjere tenestene stadig meir pålitelege.

4.4 Nye tenester

Postselskap verda over tek i bruk ny teknologi, særleg elektroniske medium/elektronisk kommu-

nikasjon, for å betre servicen og utvikle nye tenester. Tenestetilbodet blir stadig meir variert. Meir enn ein firedel av selskapa tilbyr logistikktenester (som pakking, ekspedering, transport, ordrebehandling og styring av varelageret), særleg i industrialiserte land. Marknaden for såkalla «hybridpost» (e-post send til postselskapa, som så skriv ut, ekspederer og leverer meldingar i fysisk form) er også i vekst. Cirka 25 prosent av operatorane tilbyr slike tenester. Internett blir brukt meir og meir for å tilby nye tenester. Dei fleste postselskapa i industrialiserte land tilbyr blant anna e-post og elektronisk betaling via nett.

Også aktørane i den norske postmarknaden arbeider aktivt med å utvikle fleire nye tenester for å møte utfordringane i framtida. Når etterspørselen etter tradisjonelle brevprodukt søkk, siktar Posten mot å utvikle elektroniske tenester som ein kan tilby i kombinasjon med, eller i staden for, tradisjonelle tenester. 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).

4.5 Gjeldande regulering og regulatoriske utviklingstrekk

4.5.1 Nasjonalt regelverk

Postlova

Postlova (lov 29. november 1997 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger) gjeld formidling av postale basistenester som skal vere tilgjengelege over heile landet. Føremålet med lova er å sikre eit landsdekkjande formidlingstilbod av postsendingar til rimeleg pris og til god kvalitet. Verkeområdet til lova omfattar både nasjonal og internasjonal post, men ho omfattar berre formidling mot vederlag. Landsdekkjande postsendingar er definerte som brevpost inntil 2 kilo (medrekna aviser og blad) og ordinær pakkepost inntil 20 kilo. Postlova gjeld for alle postoperatørar.

Postlova gjev Posten einerett til å formidle visse typar postsendingar regelmessig mot vederlag. Dei sentrale avgrensingskriteria for einerettssområdet er pris og vekt på sendinga. Fram til og med 31. desember 2005 omfattar eineretten 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 eineretten sendingar med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og ein halv gonger grunntaksten.

Gradvis avvikling av eineretten til Posten er i samsvar med pliktene Noreg har etter EØS-avtalen. Eineretten gjeld berre formidling av lukka, adressert innanriks brevpost og tilsvarende sendingar frå utlandet. Marknaden for grensekryssande post til utlandet blei opna for full konkurranse frå 1. juli 2003. Eineretten er også avgrensa etter innhaldet i sendinga ved at han ikkje omfattar formidling av bøker, katalogar, aviser og blad.

Berre den som har fått konsesjon, kan formidle landsdekkjande postsendingar mot vederlag. Konsesjonsgrensa kan avgrensast i forskrift. Etter postforskrifta § 5 er plikta avgrensa til å gjelde operatørar på einerettsområdet. I utgangspunktet gjeld konsesjonsplikta dermed berre for Posten. Samferdselsdepartementet kan gjere unntak frå eineretten dersom ein går ut ifrå at dette ikkje reduserer einerettsoverskotet til Posten i nemnande grad. Statens forvaltningsteneste og lokalPosten på Kongsberg har på bakgrunn av dette fått konsesjon til å formidle einerettssendingar i eit avgrensa omfang. Også Oslo kommune har søkt om konsesjon for avgrensa formidling av sendingar innanfor einerettsområdet. Samferdselsdepartementet vurderer for tida søknaden.

Posten har etter postlova særrettar i høve til andre operatørar, blant anna løyve til å gje ut og bruke frimerke eller andre frankeringsmiddel der «Norge» eller «Noreg» førekjem. Vidare har Posten som einaste norske postoperatør fått løyve til å bruke riksvåpenet i logoen sin og til å bruke postflagget. Ved at eineretten blir avvikla, kan det bli aktuelt å kalle tilbake denne retten dersom organisasjonsforma eller aktivitetane til Posten blir endra slik at det ikkje lenger er naturleg å bruke eit statleg symbol i ein logo.

Postforskrifta

Postlova er utforma som ei fullmaktslov. Da Stortinget vedtok lova, var intensjonen at nærare reglar skulle fastsetjast i forskrift for å ta vare på behovet for å følgje opp den postpolitikken Stortinget fastset når det behandlar meldingar og proposisjonar. Etter postforskrifta pliktar postoperatørar som formidlar adresserte postsendingar, å registrere seg hos Post- og teletilsynet. Postoperatørar som har ei årleg omsetning på under 30 000 kroner, eller som formidlar postsendingar på vegne av andre operatørar, har unntak frå kravet.

Postens konsesjon

Etter postlova kan berre postoperatørar med konsesjon regelmessig formidle postsendingar mot

vederlag innanfor einerettsområdet. I konsesjonen som gjeld for Posten – frå 1. oktober 2001 til 31. desember 2005 – er det fastsett at Posten skal sikre brukarane eit godt og likeverdig tilbod i alle delar av landet. Det er fastsett spesifikke krav til blant anna tenestetilbod, tilgjenge, utleveringsfrekvens og framsendingstid. Dei samfunnspålagde oppgåvene i konsesjonen oppfyller krava som er stilte i postdirektivet, til ei universell postteneste. Som ein del av den nasjonalt fastsette universelle tenesta har Noreg tenester som går ut over minstekrava i direktivet, for eksempel at post skal leverast ut seks dagar i veka (minimumskravet er fem dagar i veka), og krav om grunnleggjande banktenester i heile ekspedisjonsnettlet til Posten.

Konkurranselovgjevinga og statsstøtteregelverket

Konkurransereglane er sektorovergripande og omfattar alle sektorar, medrekna postsektoren. Konkurransereglane er sette saman av den norske konkurranselova og konkurransereglane i EØS-avtalen, som er innarbeidde i norsk rett. EØS-avtalen forbyr statstøtte 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 avtalt partane.

4.5.2 Internasjonalt regelverk

EUs postdirektiv

Europaparlaments- og rådsdirektiv (97/67/EF) stiller opp felles reglar for korleis ein skal utvikle ein indre marknad for posttenester og betre tenestekvaliteten (postdirektivet). Postdirektivet introduserte avgrensa konkurranse frå februar 1999. Direktivet 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 konsesjonen til Posten.

EU-direktiva er utarbeidde med sikte på å modernisere postsektoren, blant anna for å følgje opp oppfordringar frå Det europeiske rådsmøtet i Lisboa (våren 2000). Her blei behovet for å opne postmarknaden ytterlegare for konkurranse understreka for å bane veg for ein kunnskapsintensiv økonomi i Europa. Hovudpunkta i endringsdirektivet er som følgjer:

- Tidsplanen for ytterlegare avvikling av eineretten: Pris- og vektgrensa for einerettsområdet blir reduserte i to trinn: I 2003 til 100 gram og med pris inntil to og ein halv gonger grunntaksten; i 2006 til 50 gram og to og ein halv gonger grunntaksten.

- Sluttdato for å avvike eineretten for postmarknaden i EU er ikkje fastsett. I tråd med direktivet skal Kommisjonen leggje fram eit forslag innan utgangen av 2006 for å opne postmarknadene ytterlegare innan 2009. Rådet og Parlamentet skal vedta dette forslaget innan utgangen av 2007.
- Grensekryssande utgåande post: Rådet har slutta seg til forslaget frå Kommisjonen om å opne utgåande grensekryssande post for konkurranse. Rådet har likevel lagt inn eit atterhald om at desse tenestene kan reserverast dersom fortenestene er nødvendige for å sikre at universelle tenester blir leverte.

Medlemslanda står fritt til å avvike einerettane 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.

UPU (Verdspostforeininga)

UPU blei etablert i 1874 og har i dag 190 medlemsstatar. Alle land som er medlemmer i FN, kan vere medlemmer i UPU. UPU har status som ein eigen FN-organisasjon. UPU er i dag det viktigaste forumet for samarbeid mellom postselskap på verdsbasis. UPU utarbeider reglar for internasjonal postutveksling, men går ikkje inn i spørsmål av nasjonal karakter. Hovudføremålet er å fremje fri transitt for postsendingar over landegrensene. UPU-konvensjonen er eit felles grunnlag for å utveksle post

mellom landa, og gjeld så framtil ikkje landa inngår bilaterale avtalar som set andre vilkår enn det som går fram av konvensjonen. Den siste verdspostkongressen blei halden i Bucuresti frå 13. september til 6. oktober 2004.

WTO

Som EU har WTO som føremål å leggje tilhøva betre til rette for handel på like vilkår over landegrensene gjennom eit multilateralt handelssystem. Handel med tenester, medrekna posttenester, blei første gongen inkludert i handelssystemet i WTO gjennom den såkalla Uruguay-runden, som blei avslutta i 1994. I WTO har Noreg ikkje teke på seg liberaliseringsplikter for posttenester, mens vi har teke på oss visse plikter for «kurertenester». Skiljet mellom post- og kurertenester byggjer på ein føresetnad om at nasjonale postverk eksklusivt utfører posttenester, mens private operatørar utfører kurertenester. I realiteten utfører dei nasjonale postverka i stadig aukande grad tenester utanfor einerettsområdet, medrekna kurer- og ekspresstenester.

Etter gjennombrøtet i Doha-forhandlingsrunden, som går føre seg no, er klassifiseringa og utviklinga av einerettar på postsektoren ytterlegare aktualisert. Dei fleste medlemslanda, også Noreg, har gjeve uttrykk for at ein treng ei ny klassifisering av post- og kurertenester som betre speglar av den faktiske marknadssituasjonen. Ved å avvike eineretten til Posten kjem dei norske interessene knytte til WTO først og fremst til å dreie seg om at andre land opnar postmarknadene sine tilsvarande, for å fremje like rammevilkår og rom for ekspansjon for norske postoperatørar i utlandet.

5 Regulering av ein postmarknad utan einerettar

5.1 Regulatoriske utfordringar ved å avvikle resterande einerettar

5.1.1 Behov for å endre postlovgjevinga

Avvikling av eineretten gjer det nødvendig å gjere større endringar i postlovgjevinga (postlova, postforskrifta og Postens konsesjon). Det blir nødvendig å utarbeide ei ny postlov som er tilpassa ein situasjon med full konkurranse i postmarknaden.

Ein må vurdere nøye tilhøvet mellom behovet for særlege konkurranseregular i postlova (sektor-spesifikk konkurranseregulering) og den generelle konkurranselovgjevinga. Ein må også vurdere behovet for å endre rammevilkår og finansielle verkemiddel for Posten for å sikre tilbod av leveringspliktige tenester, og dessutan må ein vurdere tilhøvet mellom regulering ved lov, forskrift og konsesjon.

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 ulønnsame tenester ikkje overkompenserer, noko som kan gje grunnlag for krysssubsidierting til område som Posten tilbyr i konkurranse med andre operatørar.

Det regulatoriske arbeidet ein står overfor sett i lys av sparsame internasjonale retningslinjer/erfaringar (sjå punkt 5.1.2 nedanfor), er hovudårsaka til at Regjeringa ikkje ønskjer å opne marknaden før 1. januar 2007. Dette synspunktet har også brei støtte blant høyringsinstansane. Av høyringsinstansane er det berre Linjegods som ønskjer full avvikling av eineretten til Posten før 1. januar 2007. Linjegods ønskjer at eineretten blir avvikla allereie frå 1. januar 2006.

Samferdselsdepartementet meiner at ei marknadsopning frå 1. januar 2007 sikrar at Posten og andre postoperatørar får tid til å førebu seg på konkurranse. Styresmaktene kan i så fall også dra nytte av erfaringar med parallell regelverksutvikling i land som ligg føre EU når det gjeld å opne postmarknaden for konkurranse. Dette gjeld særleg Storbritannia, Nederland, Tyskland og Sverige. Dersom Stortinget sluttar seg til forslaget i denne

proposisjonen, kan ein odelstingsproposisjon om saka leggjast fram til stortingsbehandling våren 2006.

5.1.2 Sparsame erfaringar med korleis regelverket er utforma i andre land

Det at EU til no ikkje har gjeve føringar for korleis dei nasjonale regelverka bør utformast for ein postmarknad utan einerettar, fører til at dei landa som vel å forsere konkurranseopninga, står friare når dei skal utforme det nasjonale regelverket sitt. Samtidig fører dette til at dei landa som går føre i prosessen med å opne opp postmarknaden, får større regulatoriske utfordringar og større rom for å påverke prosessen.

Som nemnt over, er det likevel langt frå sikkert at det i det heile på europeisk nivå blir semje om eineretten bør avviklast eller ikkje, og i så fall når dette skal skje. Særleg i Sør-Europa, og dessutan i nokre av dei nye medlemslanda, er det uttrykt skepsis til å avgrense eineretten enda meir. Ein må gå ut ifrå at skepsisen blant anna har bakgrunn i at dei nasjonale postselskapa i desse landa ikkje har tilpassa seg på ein måte som er nødvendig for å møte konkurranse frå utanlandske selskap.

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 reguleringssystem, mens det verkar som om land som Nederland og Sverige har overlata fleire spørsmål til marknadsaktørane (såkalla «light-touch»-regulering). Blant anna på bakgrunn av dette er det grunn til å gå ut ifrå at medlemslanda i stor grad kjem til å bli stilte fritt til å gjere eigne tilpassingar i regelverket, så lenge ein tek vare på det universelle tenestetilbodet og ein oppnår auka konkurranse. Samferdselsdepartementet legg såleis til grunn at risikoen er liten for at det seinare må gjerast betydelege tilpassingar i det norske regelverket til eit eventuelt harmonisert regelverk på internasjonalt nivå. Dette gjeld særleg så lenge det viser seg at dei nasjonale løysingane våre fremjar konkurranse og eit betra tenestetilbod for kundane.

Samferdselsdepartementet meiner at regel-

verksutforminga må tilpassast norske tilhøve. Av omsyn til forbrukarane og konkurransen bør ein ikkje vente på at EU eventuelt skal gje regulatoriske føringar på eit seinare tidspunkt. Endringar i det nasjonale regelverket vil likevel måtte gjerast over tid på grunn av kontinuerlege endringar i marknaden, kundebehov og utvikling av ny teknologi.

5.2 Strukturar i og hovudprinsipp for postlovgevinga i framtida

Generelt om strukturar i og hovudprinsipp for postlovgevinga i framtida

Eit overordna mål for postpolitikken er at det skal ligge føre eit tilbod om landsdekkjande posttenester til rimelege prisar og god kvalitet for brukarane. Ein legg avgjerande vekt på dette når ein utformar regelverket. Ved ei utvikling av eineretten kjem innovasjon og tenesteutvikling til å stå sentralt for aktørane i postsektoren. Eit siktemål bør derfor vere at regelverket skal vere med på å fremje og ta vare på omsynet til innovasjon. Reguleringsregimet bør vidare oppmuntre til at postaktørane på sikt blir mest mogleg effektive, og slik yte sitt til at samfunnsressursane blir utnytta på ein best mogleg måte.

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 enkeltsendingar (typisk er brevpost som blir lagd i innsamlingspostkasser, sjå nærare i punkt 6 nedanfor).

Både utviklinga innanfor elektronisk kommunikasjon og den konvergens som har skjedd dei siste åra i informasjons- og kommunikasjonsteknologi, fører til større konkurranseflater mot tradisjonelle posttenester. Utviklinga går i retning av ein integrert informasjons- og kommunikasjonssektor. Også transportsektoren har klare grenseflater mot postsektoren. Samferdselsdepartementet vil leggje til rette for teneste- og teknologiutvikling i framtida, og dessutan sikre at regelverket er konsistent i høve til transportlovgevinga.

Samferdselsdepartementet har som mål at regelverket på postområdet i framtida skal vere enkelt, oversiktleg og fleksibelt. Det skal ikkje vere

fleire reglar enn nødvendig. Ein skal leggje prinsippet om minimumsregulering til grunn. Prinsippet har til følgje at verkemidla ein vel for å nå eit bestemt mål alltid skal byggje på eit bevisst val, der ein ikkje bør velje rettsleg regulering utan at ein på førehand har vurdert om ein kan oppnå den effekten ein ønskjer utan å regulere, eller om ein eventuelt kan vurdere å bruke andre verkemiddel. Det verkar ikkje som om det er føremålstenleg med eit komplisert regelverk i ein marknad som ikkje er prega av sterk økonomisk vekst. Ei omfattande regulering kan skape auka administrative kostnader, både for operatørane og for styringsorgana som skal føre tilsyn med at regelverket blir følgt. Ei omfattande regulering kan også framstå som mindre føreseieleg for Posten, andre operatørar og kundane.

Tilhøvet mellom sektorspesifikk og generell konkurranseregulering

Prinsippet om minimumsregulering fører til at ein bør unngå særlege konkurransereglar i postlovgevinga (sektorspesifikk konkurranseregulering) dersom ein kan nå dei same måla ved å bruke den generelle konkurranseretten. Den generelle konkurranseretten er på kort sikt neppe aleine tilstrekkeleg for å fremje god nok konkurranse om postkundane. I overgangen frå å utvikle marknaden frå monopoltilstand til ein konkurransemarknad treng ein derfor truleg konkurransefremjande tiltak i postlovgevinga. Slike tiltak kan gjere det det lettare for nye operatørar å konkurrere med Posten, som allereie er godt etablert på postmarknaden. Særlege reglar om tilgang til nettet som Posten (dominerande aktør) rår over kjem til å bli utgreidd nærare (sjå nærare under punkt 8 nedanfor).

I marknaden for elektronisk kommunikasjon er det ei målsetjing at den noverande sektorspesifikke konkurransereguleringa på sikt skal avviklast etter kvart som konkurransen blir verksam. Infrastrukturkonkurranse gjennom for eksempel å etablere parallelle nett ser ein på som eit viktig verkemiddel for å oppnå målet om verksam konkurranse.

Det er usikkert om konkurranse i alle delar av postmarknaden kjem til å bli verksam når ein utviklar eineretten. For det første er det å levere ut post meir arbeidsintensivt. Dei driftsuavhengige, faste kostnadene knytte til det å levere ut post utgjer ein mykje lågare del av dei samla kostnadene enn innanfor elektronisk kommunikasjon, der infrastrukturnkostnadene er store. For det andre går ein ut ifrå at brevmarknaden ikkje har same vekst-

potensial som elektroniske kommunikasjonstjenester. Brevpostvolumet har vist fallande tendensar dei siste åra, og det kjem til å bli ytterlegare redusert.

Tilhøvet mellom regulering ved lov/forskrift og konsesjon/autorisasjon

Postsektoren blir i dag først og fremst regulert ved postlova og konsesjonen til Posten. Føreset at det å avvikle eineretten til Posten fører til auka konkurranse, kan det gjere det meir føreseieleg for postaktørane dersom postmarknaden blir regulert gjennom lov og forskrift. Samferdselsdepartementet kjem derfor på sikt til å vurdere å forlate konsesjon som styringsverktøy og i staden bruke forskrift meir aktivt enn i dag. Det kjem likevel til å vere naturleg å vidareføre eit mellombels konsesjonsregime når eineretten blir avvikla, slik Samferdselsdepartementet valde å gjere på telesektoren i dei første fem åra etter at telemarknaden var fullt ut opna for konkurranse.

I postmarknaden er det i dag i praksis ingen kvalifikasjons- eller autorisasjonskrav. Kvar og ein står slik sett fritt til å etablere postverksemd så lenge det gjeld sendingar utanfor eineretten til Posten. Ved ei avvikling av eineretten kjem Samferdselsdepartementet til å vurdere om ein bør innføre eit autorisasjonssystem for personvern, erstatning ved bortkomne/øydelagde sendingar og handtering av klager frå kundar. Eit autorisasjonssystem må likevel ikkje vere så omfattande at det kan bli ei urimeleg hindring for verksemdar som ønskjer å starte opp postverksemd.

Skilje mellom eigar- og regulatørorgan

Etter artikkel 22 i EUs postdirektiv skal det vere eit nasjonalt regulatørorgan for postsektoren som juridisk er skild frå postoperatørane og fungerer uavhengig av dei. Samferdselsdepartementet handhevar i dag eigarrolla, rolla som kjøpar av ulønsame tenester, og dessutan reguleringsfunksjonen på postområdet. For å følgje opp krava i artikkel 22 i postdirektivet blei tilsynsansvaret for postmarknaden overført til Post- og teletilsynet i 1997, mens Moderniseringsdepartementet (tidlegare Arbeids- og administrasjonsdepartementet) frå 1999 er klageorgan i konkurransesaker. Regjeringa vil følgje opp at krava i artikkel 22 i postdirektivet blir følgde også når dei resterande einerettane til Posten blir avvikla.

5.3 Krav til omfang, innhald og pris for leveringspliktige tenester

I den gradvise reduksjonen av einerettsområdet som er gjennomført til no, har nivået på dei leveringspliktige tenestene i hovudsak lege fast. Samferdselsdepartementet meiner at servicenivået på dei leveringspliktige tenestene ikkje skal endrast som følge av at eineretten blir avvikla.

Omfanget av dei leveringspliktige tenestene vil over tid endre seg. Blant anna kan endringar i brukarbehov og teknologisk utvikling påverke omfanget av og innhaldet i dei samfunnspålagde tenestene. I den vidare regelverksprosessen vil Samferdselsdepartementet vurdere om det blant anna ut frå konkurranseomsyn bør trekkjast klarare grenser mellom leveringspliktige tenester og andre tenester.

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 om tilbud 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 tilbud om grunnleggjande banktenester gjennom andre kanalar. Spørsmålet blei vurdert i siste eigarmelding, Stortingsmelding 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.

5.4 Prisregulering og produktrekneskap

5.4.1 Situasjonen i dag

I postlovgjevinga er det stilt detaljerte krav til korleis Posten skal fastsetje prisar. Fleire av krava har ingen direkte samanheng med å sikre konkurranse, men er stilte opp for å sikre at brukarane får tilgang til dei leveringspliktige tenestene til rett pris.

Gjeldande konsesjon for Posten stiller krav til at ein skal tilby dei leveringspliktige tenestene til kostnadsbaserte prisar på objektive, oversiktlege

og ikkje-diskriminerande vilkår. Dette kravet siktar mot å stimulere prisfastsetjinga slik det ville ha skjedd i ein marknad med konkurranse, og hindre konkurranseskadeleg åtferd. I den grad ein etablerer regulering av tilgang til postnett, jf. punkt 8 nedanfor, kjem det til å vere behov for å regulere vilkår for tilgang til denne tenesta.

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

5.4.2 Merknader frå høyringsinstansane

Konkurransetilsynet ønskjer av omsyn til konkurransen at operatørane blir stilte fritt til å fastsetje prisar. For å hindre for store regionale prisforskjellar, meiner Konkurransetilsynet at ein bør satse på ein kombinasjon av statleg kjøp av ulønsame tenester og maksimalpris. Det er viktig å utforme eit system som sikrar at ein produserer både lønsame og ulønsame posttenester mest mogleg effektivt og tilbyr dei til så låge prisar som råd.

Mediebedriftene og Norsk Postordreforening støttar forslaget om maksimalprisar ut frå omsynet til tenestebukarane og dessutan ut frå distriktpolitiske omsyn. Norsk Postordreforening meiner at ein også bør vurdere å setje i verk ein pristaksmodell for å sikre at priskonkurransen blir reell, og at ein ikkje får urimelege prisforskjellar i delar av landet.

Posten meiner at selskapet må ha fullt høve til å svare på konkurransen, i dette ligg også å fritt kunne setje prisar. Posten meiner at eventuelle krav om einingsporto på enkeltendingar og pristak/maksimalprisordningar er sterke verkemiddel i postsektoren som ein bør unngå. Posten meiner at krav til kostnadsorienterte prisar er lite eigna til styring, og dei bør derfor avviklast. Krav om kostnadsbasering kan også svekkje insitamentet til å effektivisere, sia effektiviseringsgevinstane da berre må brukast til priskutt og ikkje kan reinvestrast i ny verksemd.

5.4.3 Vurderinga i Samferdselsdepartementet

I ein postmarknad med fleire aktørar vil det vere eit press for å setje prisen på tenestene i samsvar med kostnadene som ligg under. I tillegg kan det hende at somme aktørar i marknaden vil prise tenester lågare enn kostnadene for å komme inn på spesielt attraktive delar av marknaden. I ein mark-

nad med konkurranse kan detaljerte krav til prissetjinga hindre Posten i å utnytte samdriftsfordelane sine, noko som i sin tur kan føre til høgare prisar. Dette kan også vere med på å hemme nyskaping og innovasjon. Ein vil derfor vurdere alternativ til krava i dag om kostnadsbasering. Ein kjem til å måtte endre reglane om produktrekneskap når eineretten blir oppheva. Ein vil vidare vurdere om ein skal stille krav om produktrekneskap for andre operatørar enn Posten.

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 føremålstenleg at operatørar med leveringsplikter, det vil seie Posten, blir pålagt krav om maksimalprisar. Samferdselsdepartementet vil vurdere nærare om også andre operatørar bør komme inn under maksimalprisordninga. Andre konkurrerande tilbydarar blir likevel indirekte pålagde maksimalprisar ettersom brukarane normalt ikkje vil etterspørje tenester til høgare pris enn den fastsette maksimalprisen.

Føremålet med maksimalprisar eller pristak er å verne konsumentar, både private forbrukarar og bedrifter i distrikta, mot urimeleg høge prisar. Ei særleg regulatorisk utfordring i samband med dette er korleis ein skal bedømme eller måle kva som utgjør «rimeleg pris» eller ikkje. I allfall til ein viss grad bør omgrepa «einskaplege» og «rimelege» koplant til den alminnelege prisutviklinga i samfunnet. Spørsmålet er da kva prisutviklingsindikator eller indeks ein skal bruke som tak for prisutviklinga.

I Sverige gjeld det i dag pristak for enkeltendingar som veg opp til 500 gram, og som blir sende over natta (A-post). I perioden mellom 1994 (da eineretten blei avvikla) og 1997 blei det brukt ein nettoprisindeks som tak for prisutviklinga. Frå 1997 blei maksimalprisreguleringa utforma slik at normalporto en ikkje skulle høgnast meir enn den alminnelege prisutviklinga. Konsumprisindeksen erstatta i samband med dette nettoprisindeksen som tak for prisutviklinga. Ved å bruke ein slik indeks kan ein få ei rettleiing om dei faktiske prisane som privatpersonar betaler for varer og tenester. Posten Sverige har vore misnøgd med den pristaksordninga som gjeld. Ho fører til at dei ikkje utan hinder kan høgne portoprisane i takt med kostnadsutviklinga i selskapet.

I Danmark er ei samanlikning mot nettoprisindeks eitt av fleire alternativ som blir vurderte som

tak for prisutviklinga. Fordelen ved ein slik modell er at ein tek omsyn til dei rabattane Posten yter til større kundar, når ein reknar ut pristaket. Maksimalprisen blir i så fall rekna ut ifrå nettoprisar. Ordninga som gjeld i Danmark, er likevel at porto-prisane blir regulerte i høve til korleis forbrukar-prisindeksen utviklar seg. Samanlikninga med dei skandinaviske nabolanda våre viser at det finst fleire modellar for maksimalprisregulering. Kva regulatorisk modell som bør brukast når ein utformar maksimalprisregulering i Noreg, kjem til å bli utgreidd nærare.

På telesektoren blei det etablert ei maksimalprisordning i 1997. Siktemålet var at heile landet

skulle få nye godt av dei prisreduksjonane som ein rekna med ville komme på grunn av konkurran- sen. Høvet til å fastsetje maksimalpris er halde ved lag i den nye lova om elektronisk kommunikasjon (ekomlova). Ekomlova gjev styresmaktene høve til å bruke prisregulering, medrekna maksimalpris, overfor aktørar med sterk marknadsstilling (som Telenor). Maksimalpris skal først og fremst drive fram ein effektiv prisstruktur og fremje vilkåra for sluttbrukarane. Styringsorganet kan fastsetje prisregulering på ulike tenester, element og geografiske område. Det er meint at regelen skal vere ein sikringsventil.

6 Vidareføring av einingsporto

6.1 Situasjonen i dag

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.

Bakgrunnen for dei reglane som gjeld i Noreg om geografisk einingsporto, er eit politisk ønske om einsarta prisar for postomdeling til alle delar av landet, uavhengig av om mottakaradressa ligg i eit område med mange eller berre få postmottakarar. Landsdekkjande einingsporto er primært grunngjeven i omsynet til næringsdrivande i mindre bedriftsøkonomisk lønsame område og til den private brukaren av postinfrastrukturen. Målet er at portotakstane i heile landet skal vere rimelege og oversiktlege for vanlege forbrukarar og mindre bedrifter.

Det kan ytast ulike former for rabattar til kundane utan omsyn til om det blir stilt krav om landsdekkjande einingsporto. Kravet hindrar ikkje at for eksempel Posten på forretningsmessig basis kan tilby rabattar og differensierte prisar når dette er nødvendig på grunn av konkurranse. Rabattane må likevel vere landsdekkjande, transparente, og dei må gjevast på ikkje-diskriminerande vilkår.

6.2 Merknader frå høyringsinstansane

Det er brei støtte blant høyringsinstansane om at prinsippet om einingsporto bør førast vidare når eineretten blir avvikla. Både organisasjonar på arbeidsgjevar- og arbeidstakersida er opptekne av å ta vare på einingsporto. Dette er med på å sikre at næringsdrivande i område som er mindre bedriftsøkonomisk lønsame, framleis får god tilgang til og kvalitet på posttenestene. Konkurransetilsynet og Posten ønskjer likevel å avskaffe prinsippet om einingsporto når eineretten til Posten blir avvikla.

Konkurransetilsynet meiner at geografisk einingsporto kan hemme konkurransen i sentrale marknader, og at rimelege prisar på posttenester i ulønsame område må sikrast med andre verkemid-

del. Konkurransetilsynet meiner at geografisk einingsporto i praksis fører til maksimalprisar i ulønsame marknader og minimumsprisar i lønsame marknader. Einingsporto kan redusere insentivet ein eller fleire aktørar får til å konkurrere i dei marknadene som normalt er eigna for konkurranse. Nye aktørar bør ha fullt høve til å bruke pris som verkemiddel i dei mest lønsame delane av marknaden, og Posten bør ha fullt høve til å svare på konkurransen. Einingsporto fører til at det ikkje er mogleg for Posten å møte konkurransen med pris.

Posten meiner at kravet om einingsporto kan opne for «fløyteskumming», det vil seie at nye aktørar berre omdeler brev i «billige strok» og overlet til Posten å distribuere post i dyre strok til ein pris som er lågare enn kostnadene. Ettersom kostnadene varierer i ulike strok av landet, kjem eit krav om lik pris i heile landet for enkeltbrev samtidig til å fungere både som ei tilgangsregulering og som eit pristak for massebrev.

Post- og teletilsynet meiner at føresetnaden for å opne for konkurranse i postmarknaden må vere at Posten får høve til å konkurrere på pris, slik at ein ikkje kan føre vidare einingsporto i den forma han har i dag. Utanfor bedriftsøkonomisk lønsame område er det meir usikkert om brukarane kjem til å nyte godt av priskonkurranse. Post- og teletilsynet er likevel einig i at det er sannsynleg at Posten vil velje å føre vidare eit enkelt og oversiktlege prissystem slik dei har i dag for sendingar utanfor einerettsområdet. For å sikre brukarane mot eventuelle urimelege prisforskjellar i delar av landet, bør ein vurdere krav til einingsporto for visse typar sendingar, pristak eller liknande.

Forbrukarombodet peiker på at vanlege forbrukarar i heile landet må sikrast god kvalitet på posttenester også i framtida. Dette vil slik Forbrukarombodet ser det, seie at forbrukarane blant anna bør sikrast eit system der prisane er einsarta for heile landet.

Finnmark fylkeskommune og Troms fylkeskommune ønskjer å vidareføre systemet for einingsporto slik det er i dag. Fjellregionsamarbeidet (23 kommunar i regionane Valdres, Nord-Gudbrandsdal, Midtre Gauldal/Oppdal/Rennebu og Fjellregionen (Nord-Østerdalen og Rørosområ-

det)), går ut ifrå at ein ved å konkurranseutsetje kommersielle posttenester (anna enn enkeltsendingar under 100 gram), mest sannsynleg får ulike prisar på bedriftspost avhengig av kvar i landet posten skal sendast. Mange bedrifter i distrikta har allereie betydelege utgifter til porto på masse-sendingar og tyngre post. Ei endring i ordninga med lik pris over heile landet kjem til å gje bedriftene i distrikta svært ugunstige konkurransetilhøve.

6.3 Vurderinga i Samferdselsdepartementet

Internasjonale erfaringar viser at det er fleire moglege løysingar for å regulere einingsporto. I Noreg er kravet til geografisk einingsporto i postlov og konsesjon blant anna avgrensa ved ei vektgrense. Eit alternativ er å knyte einingsporto til talet på sendingar, typisk ved at einingsporto gjeld for enkeltsendingar og ikkje massesendingar. Sverige har ei ordning med einingsporto for enkeltsendingar. Fordelar ved einingsporto for enkeltsendingar er blant anna at tenesta er meir gjennomsiiktig og føreseieleg for kundane, det følgjer også lågare administrative kostnader av å handtere geografisk like prisar. 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.

Samferdselsdepartementet ønskjer ikkje at kravet om einingsporto skal utvidast til å gjelde for alle leveringspliktige tenester (brev og pakker opp til 20 kilo). Dette alternativet kjem til å gjere det vanskelegare for den leveringspliktige tilbydaren å tilby tenestene sine i konkurranse med andre operatørar, og det gjer det mogleg for konkurrentane å fokusere på dei attraktive kundane. Det såkalla «fløyteskumming»-problemet blir dermed sett på spissen, der den leveringspliktige tilbydaren ender opp med aktivitetar som gjev underskot. Eit einingsportosystem som rettar seg mot heile området for dei leveringspliktige tenestene, kan vesentleg svekkje det grunnlaget Posten har for å ta hand om dei leveringspliktige tenestene.

Samferdselsdepartementet legg til grunn at ei-

ningsporto bør avgrensast ved ei vektgrense som i dag. Krav om einingsporto vil bli ført vidare for enkeltsendingar (typisk er brev som blir lagde i raude og gule innsamlingspostkasser). I Sverige har Post- og telestyrelsen tilrådd at grensa for «enstaka» sendingar (enkeltsendingar) skal setjast til 500–1000 brev. Dette vil seie at dersom ein kunde leverer inn for eksempel 450 brev, så skal ein sjå på desse sendingane som enkeltsendingar som ein skal bruke einingspris på. Ved avvikling av eineretten vil Samferdselsdepartementet også vurdere å setje ei grense for talet på sendingar som kravet om einingsporto skal gjelde for. Ein må sjå nærare kriterium for omfanget av ordninga i samanheng med korleis ein utformar eit maksimalprissystem (sjå punkt 5.4.3 over).

Samferdselsdepartementet ønskjer at krav om einingsporto, uavhengig av kva for kriterium ein gjev ei slik regulering, blir ført vidare i lovform kombinert med konsesjonskrav. Dette er i samsvar med det svenske regelverket, og dessutan med forslaget frå danske styresmakter. Iallfall dei første åra etter at eineretten er avvikla, blir det i praksis Posten som blir pålagd å tilby einsarta porto over heile landet som ein del av dei landsdekkjande leveringspliktige tenestene som er pålagde selskapet.

Sjølv om Posten blir stilt friare ved prisfastsetjinga, er det med dette ikkje sagt at Posten kjem til å bruke fridommen til å differensiere prisane mellom ulike delar av landet. Eit system med einingsporto er administrativt enkelt og kostnadssparande for Posten. Fordelen med eit system gjer seg særleg gjeldande for vanleg brevpost i låge vekt-klasser (for eksempel 0–20 gram), der dei underliggjande geografiske forskjellane i kostnadsstruktur er mindre enn for tyngre vekt-klasser (for eksempel 250–500 gram). Sjølv for tyngre sendingar, for eksempel Norgespakken, opererer Posten i dag i stor grad med einingsprisar (med unntak for Svalbard). For sendingar som kjem frå utlandet, blir utfordringane med å operere med geografisk ulike prisar ekstra store. Fordelen med eit enkelt system gjer seg vidare enda meir gjeldande overfor vanlege forbrukarar og små bedrifter, som gjerne ønskjer eit lettvinnt og oversiktleg portosystem.

7 Finansiering av samfunnspålagde tenester

7.1 Innleiing

Statleg kjøp av samfunnspålagde, 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 samfunnspålagde tenester blir dekt gjennom det eventuelle einerettsoverskotet Posten får, og statleg kjøp av driftsulønsame posttenester.

I dei fleste OECD-landa blir samfunnspålagde tenester finansierte gjennom krysssubsidiering frå overskotet til dei nasjonale operatørane i einerettssområdet til ulønsame område. Ved avvikling av monopolet til dei nasjonale postoperatørane oppstår det nye utfordringar i høve til å finansiere ulønsame tenester. Dei pliktene operatørane har til å levere samfunnspålagde tenester blir haldne ved lag, samtidig som dei møter konkurranse frå nye aktørar i dei lønsame marknadssegmenta.

Ved avvikling av eineretten til Posten, aktualiserer ein spørsmålet om behovet for statlege kjøp i framtida og alternative kjelder til å finansiere samfunnspålagde posttenester. Noreg er i ei særstilling når det gjeld statlege kjøp av slike posttenester. Etter det Samferdselsdepartementet kjenner til, er det svært få land som har teke i bruk liknande verkemiddel for å sikre finansiering av samfunnspålagde tenester i postsektoren. I tillegg er det få europeiske land som har avvika eineretten til dei nasjonale postselskapa raskare enn det postdirektivet i EU legg opp til. Erfaringsgrunnlaget på dette området er derfor avgrensa, sjølv om erfaringar frå Sverige gjev interessant bakgrunnsinformasjon (jf. vedlegg 1).

Statleg kjøp av samfunnspålagde, ulønsame posttenester basert på ein meirkostnadsmodell blei første gongen rekna ut i 1997. Utrekningsmodellen vi bruker i dag, blei introdusert hausten 2001 og ligg til grunn for å utmåle statleg kjøp i 2002, 2003 og 2004. Det statlege kjøpet skal dekkje meirkostnader mellom konsesjonspålagt ytingsgrad og den ytingsgraden Posten har definert som basisnivå. Basisnivået viser kva for samfunnspålag-

de tenester selskapet ville ha tilbode uavhengig av konsesjonskrav, og viser dermed kva tenester Posten vurderer som kommersielt uinteressante. Desse modellane er med i modellen for å rekne ut meirkostnadene i selskapet. Utrekningane, som låg til grunn for statleg kjøp av posttenester i 2004, følgjer i tabell 7.1.

Det går fram av produktrekneskapen for Posten for 2002 og 2003 at det ikkje låg føre noko overskot frå einerettsområdet desse åra. Meirkostnader til samfunnspålagde ulønsame tenester blir derfor finansierte heilt ut over statsbudsjettet (kap. 1370 post 70). I 2003 blei det utbetalt 305 millionar kroner til Posten. Løyvinga i 2004 er på 316 millionar kroner, mens det for 2005 er løyvd 326 millionar kroner.

Konsulentselskapet PriceWaterhouseCoopers gjekk på oppdrag frå Samferdselsdepartementet i 2003 gjennom modellen for statleg kjøp. Rapporten tok blant anna sikte på å avdekkje om basisnivå, slik Posten definerer det, er rimeleg når ein tek omsyn til fordelane selskapet har ved å ha eit landsdekkjande nett, meirkostnader, vurdering av omfang, metodeval for kostnads- og inntektsutrekning m.m. På bakgrunn av denne undersøkinga vil Samferdselsdepartementet vurdere om det er føre-

Tabell 7.1

Meirkostnader ved levering av ulønsame tenester (2004)	Millionar kroner
Laurdagsomdeling for 15 pst. av husstandene	83
Fire omdelingsdagar for 5 pst. av husstandane	137
Halde ved lag dagens ekspedisjonsnett i landposttenesta	25
Posttenester på Svalbard til same pris som på fastlandet	11
Gratis framsending av blindeskriftsendingar	37
Rekommanderte sendingar og verdisendingar ved alle poststader	23
Til saman	316
– Monopoloverskot	0
= Statleg kjøp av posttenester	316

målstenleg å utvikle modellen for statleg kjøp vidare, med sikte på meir nøyaktige utrekningar av inntekts- og kostnadssida. Dette kan i så fall få konsekvensar for korleis ein skal måle ut statleg kjøp av posttenester.

7.2 Merknader frå høyringsinstansane

Post- og telesynet peiker på risikoen for at konkurransen i den norske postmarknaden ikkje blir tilstrekkeleg verksam. Post- og teletilsynet viser til svenske erfaringar og at den norske postmarknaden har eit avgrensa omfang. I så fall kjem Posten til å tape ubetydelege marknadsdelar, og behovet for statleg kjøp av ulønsame tenester kjem ikkje til å bli endra i særleg grad på kort sikt.

Konkurransetilsynet har som prinsipielt utgangspunkt at aktørane bør stillast fritt i prissetjinga, slik at prisane speglar av dei underliggjande kostnadene ved å tilby posttenester. Samtidig erkjenner Konkurransetilsynet at politiske mål gjer det nødvendig å sikre at somme tenester blir leverte til prisar som ligg under dei reelle kostnadene. Konkurransetilsynet tilrår å vurdere ein kombinasjon av statleg kjøp av ulønsame tenester og maksimalpris for å sikre effektiv produksjon av både lønsame og ulønsame tenester.

Posten framhevar at posttenester i ein marknad utan einerett bør kunne prisast utan regulatoriske inngrep. Posten argumenterer derfor for at einingsporto bør avviklast, alternativt at staten gjennom auka statleg kjøp dekkjer dei meirkostnadene Posten har for å levere samfunnsplagde tenester. Også Postkom hevdar at kravet om einingsporto vil føre til at ein må auke statlege overføringar betydeleg til å dekkje kostnadene ved å distribuere samfunnsplagde tenester i ein postmarknad utan einerett.

7.3 Vurderinga i Samferdselsdepartementet

Ein kan finansiere samfunnsplagde posttenester over statsbudsjettet (direkte overføringar eller statleg kjøp), eller gjennom ein fondsmekanisme. Kva operatør ein skal velje, kan når det er etablert tilstrekkeleg konkurranse i marknaden, avgjerast gjennom å utlyse dei leveringspliktige tenestene på anbod. Spørsmålet om korleis ein skal finansiere dei samfunnsplagde tenestene er nært knytt til utviklinga av eineretten til Posten. Regjeringa ønskjer å halde ved lag kravet om samfunnsplagde tenester til likeverdige prisar i heile landet, også etter at eineretten til Posten er avvikla.

Samferdselsdepartementet vurderer det slik at eit krav om einingsporto ikkje kjem til å få meir å seie for behovet for statleg kjøp, slik modellen for statleg kjøp er utforma i dag. Eit krav om einingsporto kan først og fremst svekkje innteninga i Posten, særleg dersom fløyteskumming får eit visst omfang. Dersom det viser seg at dette blir eit stort problem, bør ein vurdere korleis ein kan kompensere dei ulempene Posten får ved å vere underlagd krav om einingsporto. Dette kan ein gjere anten ved statlege overføringar (statleg kjøp) og/eller fondsfinansiering. Alternativt kan ein vurdere å leggje samfunnsplagde ulønsame tenester ut på anbod. Dei to sistnemnde alternativa føreset at det finst fleire nye operatørar i postmarknaden.

Eit fond for å finansiere samfunnsplagde tenester inneber at alle operatørar i postmarknaden dekkjer utgiftene til å finansiere desse tenestene ved å betale inn avgifter til fondet. Ein kan rekne ut avgiftene etter ulike kriterium, i høve til talet på einingar operatøren sender per år, i høve til overskot og så vidare. Den postoperatøren som leverer samfunnsplagde, ulønsame tenester, får dekt meir kostnadene frå fondet.

Avviklinga av eineretten til Posten kan føre til at fleire nye operatørar, som ønskjer å konkurrere om å tilby både lønsame tenester og samfunnsplagde ulønsame tenester, kjem inn i marknaden. For å sikre at det blir gjort mogleg for desse aktørane å konkurrere på like vilkår, kan dei sistnemnde tenestene lysast ut på anbod, anten nasjonalt (med sikte på å peike ut ein aktør for å levere samfunnsplagde tenester i heile landet) eller regionalt (for å levere tenester i ein avgrensa region). Ved å levere samfunnsplagde tenester, får den aktuelle aktøren fordel av å vere til stades i heile eller delar av landet. Dette har ein viktig verdi i samband med marknadsføring. Utsiktene til å konkurrere om slike tenester, også dei ulønsame tenestene, kan derfor gjere det meir attraktivt for nye aktørar å etablere seg i marknaden.

7.4 Oppsummering

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 utmålninga. 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 samfunnsplagde tenester, og dessutan modellen for korleis ein skal rekne ut meirkostnadene ved å levere slike tenester, og eventuell innføring av al-

ternative 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.

8 Verkemiddel for å fremje konkurranse

8.1 Innleiing

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). Omfattande tilgangsregulering er blant anna innført i telesektoren. På fleire andre samfunnsområde har ein etablert alternative former for tilgangsregulering ved å skilje mellom nettet og tenestedelen til verksemda (el-sektoren, jernbanesektoren). På same måten meiner Samferdselsdepartementet at ein må vurdere om – og i så fall på kva vilkår – andre operatørar skal få rett til å bruke postnettet til Posten (eller andre operatørar). Ein rett til tilgang kan også følgje av forbodet i konkurransereglane mot utilbørleg utnytting av dominerande stilling. Det eksisterer likevel neppe eit generelt konkurranserettsleg prinsipp om rett til tilgang i postnett.

Også andre verkemiddel enn tilgangsregulering kan fremje konkurransen, medrekna tilgang til annan postal infrastruktur enn distribusjonsnettet (for eksempel postnummersystemet til Posten). Eit meir drastisk verkemiddel enn tilgangsregulering for å fremje konkurransen er å bruke strukturelle verkemiddel. Ein kan gjennomføre strukturelle verkemiddel på fleire måtar. Aktuelle alternativ er ein fullstendig strukturell separasjon (som fører til at ulike delar av Posten blir skilde ut som eigne juridiske einingar, og at ein gjennomfører avgrensingar i krysseigarsskap). Ei mindre drastisk endring kan vere at verksemda blir skild juridisk utan at ein endrar eigarstrukturen.

8.3 Merknader frå høyringsinstansane

Konkurransetilsynet meiner at gevinstane ved å avvikle eineretten til Posten avheng av korleis andre aktørar får tilgang til dei delane av utleveringsnettet til Posten som er naturleg monopol. Konkurransetilsynet meiner at ein bør vurdere sektorspesifikk regulering i postsektoren for å sikre alle aktørane likeverdig tilgang til det nettet Posten har. Ei slik regulering går lenger enn den gjeldande konkurranseretten og gjer rettane til nye aktørar

meir føreseielege. Når postmarknaden blir meir moden, er det naturleg å byggje ned ei sektorspesifikk regulering.

Mediebedriftene meiner at konkurrentar må sikrast tilgang på lik linje med Posten til desse og annan nødvendig infrastruktur når eineretten fell bort. Også Norsk Postordreforening meiner at ein bør vurdere å innføre tilgang til nett.

Norpost meiner at det viktigaste for Norpost er at det ein kan kalle felles infrastruktur (medrekna postnummersystemet, det sentrale adresseregistret og tilgang til inngangsdører og utleveringspostkasser) blir sikra. Ein bør også gje reglar som sikrar tilgang til det distribusjonsnettet som den dominerande aktøren rår over. For dei områda der Posten meiner at ein ikkje kan drive forretningsmessig, bør verksemda til Posten skiljast ut i eige selskap, som alle postoperatørar kan bruke på like vilkår. Linjegods er oppteken av å sikre at det ikkje skjer ulovleg kryssubsidiering mellom dei ulike einingane i Posten. Linjegods meiner på denne bakgrunnen at Posten bør delast i uavhengige driftseiningar, og at Posten bør skilje kommersiell verksemd, infrastruktur og forvaltning.

Posten meiner at reguleringsformene regulert tilgang til nett og eit strukturelt/juridisk skilje er tilpassa nettverksindustriar som tele, kraft og liknande der kostnaden ved infrastrukturen utgjer ein monaleg etableringsbarriere. I postsektoren finst det ikkje tilsvarande etableringshinder. Desse verkemidla utgjer derfor slik Posten ser det ei altfor sterk regulering av marknaden. Ein bør leggje vekt på at ein også risikerer å forstyrre dei positive dynamiske effektane av ein sunn konkurranse og svekkje konkurransen dersom ein regulerer konkurransen sterkt. Det finst få eller ingen erfaringar med slike sterke reguleringsformer frå andre land, og det å eventuelt innføre slik regulering i Noreg kan få preg av «forsøksordningar» slik Posten ser det. Resultatet blir ustabile rammevilkår og tilhøyrande auka kostnader for både styresmakter og marknadsaktørar.

8.3 Vurderinga i Samferdselsdepartementet

8.3.1 Særleg tilgangsregulering i postlovgevinga

For å sikre at konkurranseopninga kjem forbrukarar og næringsliv til gode, vil det truleg bli behov for å påleggje Posten strengare krav enn andre aktørar fordi Posten har ei så dominerande marknadsstilling. Internasjonale erfaringar frå land som allereie har avvikla eineretten, taler for at det kan vere nødvendig med slik regulering. Tilgang til distribusjonsnett som Posten rår over, gjer nye operatørar betre i stand til å etablere seg og konkurrere med Posten.

Eit geografisk omfattande postnett fører store faste kostnader med seg. Utviklinga går i retning av at elektronisk kommunikasjon erstattar fysisk kommunikasjon (brev) og kan tilseie behov for å gje incentiv til å bruke eksisterande infrastruktur. Ved at andre operatørar får tilgang til postnettet, kan ein tenkje seg at ledig kapasitet i nettet blir utnytta betre. Slik «arbeidsdeling» mellom tilbydarar av leveringspliktige tenester og andre tilbydarar kan gjere operatørar med leveringsplikter meir konkurransedyktige. Ved at tilbydarar utan eige postnett får tilgang til det postnettet ein annan operatør rår over, kan dette også vere med på å sikre at ein utnyttar samfunnsressursane betre.

Etableringsstersklane er lågare i postsektoren enn i telesektoren. Sektorspesifikk konkurranseregulering fører også til større administrasjonskostnader for styresmaktene og for aktørane i marknaden når det er usemje om vilkåra for tilgang. Erfaring frå Tyskland og Storbritannia, som har gjennomført sektorspesifikk konkurranseregulering, tilseier at bemanninga i tilsynsorganet er vesentleg høgare enn i land utan slik regulering. Ved å innføre slik regulering, må ein sikre at tilsynsorganet har tilstrekkeleg kapasitet til å handheve reguleringa. Samferdselsdepartementet vil derfor nøye vurdere i kor stor grad ein treng tilgangsregulering. Ein vil også leggje vekt på å finne løysingar som fremmer aktørane sin insentiv til å sjølv å avtale vilkåra for tilgang.

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». I Tyskland er reglane om tilgang til det distribusjonsnett som den dominerande aktøren rår over, knytte til omgrepet «dominerande stilling» (tilnærma likt omgrepet sterk marknadsstilling i ekomlova). Når ein skal utforme kva marknader regulering skal gjelde for, blir det behov for klarare marknadsdefinisjonar. Spørsmålet om særleg tilgangsregulering i postlovgevinga kjem til å bli vidare utgreidd og drøfta i den varsla odelstingsproposisjonen om ny postlov.

8.3.2 Strukturelle verkemiddel

Når ein avviklar dei einerettane som er att på postområdet, bør ein etablere ein marknadsstruktur som gjer at konkurransen på permanent grunnlag kan fungere effektivt. Å innføre eit strukturelt skilje kan vere eit vurderingstema i den grad Posten kontrollerer «essensiell infrastruktur», som konkurrerende verksemdar må nytte dersom dei skal kunne konkurrere effektivt med den tidlegare monopolisten i sluttbrukarmarknaden.

Ein må vurdere om eit såpass drastisk verkemiddel som strukturelle skilje er føremålstenleg og proporsjonalt med nytteeffekten i ein marknad som er prega av at etableringskostnadene er låge. Det er såleis tvilsamt om ein kan sjå på nettet til Posten som ein «essensiell infrastruktur». 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.

8.3.3 Annan tilgang til postal infrastruktur

Andre former for tilgang til postal infrastruktur enn distribusjonsnett 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.

Posten forvaltar i dag postnummersystemet. Ein kan sjå på postnummersystemet som ein avgrensa ressurs som ein bør forvalte særskilt. Spørsmålet om kven som skal forvalte postnummersystemet, og korleis ein skal forvalte det, blir vurdert for seg.

Posten eig og disponerer postboksanlegg på

postkontor. Dersom ikkje andre operatørar får tilgang til desse, kan det føre til at ikkje alle tilbydarar kan nå alle mottakarar. Samferdselsdepartementet vil vurdere å sikre at alle operatørar får tilgang til anlegga til kvarandre. I Sverige har andre operatørar fått tilgang til Posten Sverige sitt postboksanlegg til kostnadsorientert pris.

Mottakarane eig utleveringspostkasser. Grovt rekna er cirka 350 000 husstandar av totalt cirka 1 900 000 i blokker. I bygardar er det i praksis berre Posten som har tilgang til utleveringspostkasser. Dette kjem av at det berre er Posten som har nøkkel til postkassene. Avisdistributørar har ofte tilgang til inngangsdører, men ikkje til postkassene sia aviser normalt blir leverte på døra. Manglande tilgang til utleveringspostkasser kan vise seg å

vere eit vesentleg hinder for å komme seg inn i marknaden for andre operatørar. Problemstillinga kan bli sett på spissen i bygardar, der det er størst grunn til å tru at konkurrerande aktørar kjem til å etterspørje slik tilgang. Ved avvikling av eineretten må ein vurdere om tilgang til systemnøklar og postkasser skal regulerast nærare i postlova.

I ein postmarknad med fleire operatørar er det slik Samferdselsdepartementet ser det ønskjeleg 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 adresseregistret i Sverige.

9 Administrative og økonomiske konsekvensar av forslaget

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

Samferdselsdepartementet og Post- og teletilsynet kjem i ein overgangsfase til å få arbeidskrevjande oppgåver med å utforme eit nytt regelverk som er tilpassa ein konkurranseutvikla marknad. Regelverksarbeidet vil ikkje gjere det nødvendig med auka løyvinger over statsbudsjettet.

Samferdselsdepartementet tek sikte på at regelverket skal vere distrikts- og næringsvenleg, enkelt og føreseieleg, og dessutan at ein skal unngå regulering dersom andre verkemiddel er meir føremålstenlege. Siktemålet er samtidig at dei samla ressurskostnadene til staten ikkje skal auke som følgje av at ein utviklar eit nytt regelverk. Det er likevel sannsynleg at Post- og teletilsynet i ein overgangsfase må avsetje noko auka ressursar til kontroll og tilsyn med postmarknaden og tilvekst av nye aktørar.

Om avvikling av eineretten får budsjettmessige konsekvensar for staten, er usikkert. Det kjem blant anna til å avhenge av korleis lønsemda og

marknaden for posttenester utviklar seg. Meirkostnadene ved dei leveringspliktige tenestene som ikkje er bedriftsøkonomisk lønsame, skal dekkjast dels ved eit eventuelt overskot frå einerettssområdet, dels ved statleg kjøp av ulønsame posttenester. Etter den modellen som gjeld for statleg kjøp av ulønsame posttenester, er det Posten som ber risikoen ved eventuelt underskot på einerettssområdet. 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.

Samferdselsdepartementet

tilrår:

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om å avvikle eineretten til Posten Norge AS.

Vi HARALD, Noregs Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak om å avvikle eineretten til Posten Norge AS i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om å avvikle eineretten til Posten Norge AS

I

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

Vedlegg 1**Erfaringar med å avvikle einerettar på postområdet****Innleiing**

Internasjonalt er det få erfaringar med å avvikle einerettar i postsektoren. I EU kan ein grovt seie at det går eit skilje mellom dei nordeuropeiske landa på den eine sida og dei sørlege middelhavslanda og dei nye medlemslanda på den andre, med unntak av Estland. I Nord-Europa blir det generelt sett ført ein meir liberal politikk på postområdet enn i Sør- og Aust-Europa. Sverige og Finland er dei einaste to EU-landa som har avvikla eineretten til dei nasjonale postselskapa fullt ut. I ei mellomstilling står dei landa som i dei siste åra har gått inn for avvikle dei resterande einerettane gradvis, men likevel raskare enn den gradvise tempoplanen i EU. Dette gjeld særleg Storbritannia (UK), Nederland og Tyskland. Utanfor EU er New Zealand det einaste landet som fullt ut har avvikla eineretten på postområdet.

Alle landa i EØS-området er lagde under dei same maksimalreglane for einerettsområda til dei nasjonale postselskapa. Fleire av dei landa som tek sikte på å avvikle eineretten raskare enn det som følgjer av postdirektivet i EU, er likevel noko atterhaldne på grunn av risikoen ved manglande resiproisitet. Landa fryktar at konkurransevna til dei nasjonale postselskapa blir forverra dersom selskapa frå dei landa som er tidleg ute med å avvikle eineretten, møter konkurranse i sin eigen heimemarknad utan tilsvarende marknadstilgang i andre europeiske land. På bakgrunn av dette har Tyskland hittil valt å utsetje den endelege avviklinga av eineretten, som opphavleg var planlagt i 2001, til 31. desember 2007.

I Danmark er det vedteke å redusere einerettssområdet til brev under 50 gram frå 1. januar 2005, det vil seie eitt år før Danmark er forplikta til å gjere dette etter postdirektivet i EU. Det er ikkje sett ein endeleg sluttdato for når eineretten skal avviklast.

Sverige

Sverige avvikla resterande einerettar med verknad frå mars 1994. Posten Sverige blei samtidig omgjort til eit statleg aksjeselskap. Posten Sverige har plikt til å tilby landsdekkjande postsendingar. Selskapet fastset prisane for tenestene sine, og det svenske Konkurransetilsynet overvakar prissetjinga. Leveringspliktige tenester blei inntil 1998 sikra ved ein avtale mellom Posten Sverige og styresmaktene. Frå 1998 er dette erstatta av vilkår i konsesjonen for Posten Sverige med heimel i postlova. Det er innført eit konsesjonssystem for korleis nye postoperatørar skal komme inn i marknaden.

CityMail har teke opp konkurransen med Posten Sverige innanfor marknaden for massesendingar (terskel på minimum 500 stk. per sending), og tilbyr tenestene sine i dei tettast folkesette storbyområda Stockholm, Göteborg, Malmö og Gotland. Dette omfattar cirka 40 prosent av husstandane i Sverige. Ein reknar med at CityMail i dag tilbyr postsendingar som svarer til 5,2 prosent av den svenske brevmarknaden, mens marknadsdelen til Posten Sverige blir rekna til 94,5 prosent. I storbyområda har CityMail ein samla gjennomsnittleg marknadsdel på 30 prosent av postsendingar opp til to kilo. CityMail er den klart største konkurrenten til Posten Sverige. Andre postaktørar enn CityMail (i alt cirka 40) tilbyr å levere enkeltsendingar på lokalt plan i mindre målestokk. I storbyar og bynære område er CityMail foreløpig den einaste reelle konkurrenten til Posten Sverige, og den einaste som til no har prøvd å levere ut brevpost i Stockholm. Dette tyder på at små operatørar ikkje ser det som kommersielt interessant å operere i storbyar og bynære område.

Det ser ut til at transaksjonskostnader ved å levere posttenester, sjølv i dei mest lønsame områda, er høgare enn ein gjekk ut ifrå for nye aktørar.

1994	1998	2001	2006	2007	2008	2009
Sverige/ Finland	New Zealand	Estland	UK	Nederland	Tyskland	EU?

Figur 1.1

Fram til 2000 leverte CityMail berre i sentrale strok i byane Göteborg og Malmö. Selskapet fann likevel ikkje at dette var lønsamt, da kundegrunnlaget ikkje blei stort nok. Dette fordi få kundar var villige til å dele sendingane sine mellom to operatørar. Fleire mindre operatørar etablerte seg tidleg i marknaden, noko som tyder på at barrierane for å etablere seg er små. Få av desse har likevel greidd å oppnå lønsemd, og mange har forsvunne. Ei viktig utfordring for dei nye operatørane ser ut til å vere mangel på tillit hos kundane, det har vist seg vanskeleg å motivere kundane til å skifte til ein ny og ukjend operatør.

Erfaringane frå Sverige viser altså at Posten Sverige framleis har monaleg marknadsmakt. Konkurransesituasjonen og klager frå konkurrerende postaktørar har ført til at visse element av postverksemda i Sverige er regulert med sikte på å fremje konkurransen mellom Posten Sverige og konkurrentane. Post- og telestyrelsen har vist til at auka konkurranse har fått konsekvensar for Posten Sverige i form av meir effektiv drift og betring av kvaliteten på produkta som selskapet tilbyr.

Enkeltbrev er i Sverige omfatta av ein pristaksmodell, som igjen er knytt til ein forbrukarindeks. Pristaksreguleringa gjeld for enkeltsendingar opp til 500 gram som blir leverte over natta. Føremålet med pristak er å verne kundane, så vel privatpersonar som bedrifter, mot urimeleg høge prisar. For enkeltbrev gjeld også krav til einingsporto. Posten Sverige har kritisert den pristaksreguleringa som gjeld, blant anna fordi ordningar hindrar selskapet i å auke prisane i takt med kostnadsutviklinga. Post- og telestyrelsen har likevel konkludert med at ein også i framtida treng eit pristak for å verne kvar enkelte konsument mot prisauke. Dette fordi det er vanskeleg for privatpersonar å nytte andre brevdistributørar ann Posten Sverige. I tillegg er konkurransen i fleire delar av postmarknaden svak, og alternative formidlingskanalar som Internett er ikkje tilgjengelege for heile befolkninga.

Det er ikkje særleg prisregulering for avis og tidsskrift. Posten Sverige fastset sjølv portoprisane sine for desse sendingskategoriane. Posten har lagt om prisstrukturen dei siste åra, og den markante auken i portosatsane for å distribuere A-postaviser (særleg med verknad frå 1. januar 2004) har fått betydelege konsekvensar. Dette gjeld spesielt for aviser og tidsskrift som ikkje har noko alternativ til Posten som distributør. Post- og telestyrelsen har uttalt at dersom prisane held fram med å auke i ei uakseptabel takt, kan det vere aktuelt å foreslå prisregulerande tiltak.

Resultatet for Posten Sverige i 2002 og i første halvår av 2003 viser fallande inntekter i brevmark-

naden. Dette indikerer at konkurransen i marknaden har pressa på innteninga til Posten Sverige. For å kunne halde det landsdekkjande filialnettet til Posten Sverige ved lag yter den svenske staten eit årleg tilskot på kring 400 millionar svenske kroner. Grunngevinga for tilskotsordninga er at det skal vere mogleg for kundane å gjere betalningar via posthus på stader der bankane ikkje har filialar.

I Sverige har prisstrukturen for brevtjenester endra seg etter at eineretten blei avvikla. Da det blei innført konkurranse, kom nye aktørar inn på dei marknadssegmenta der Posten Sverige hadde for høge prisar i høve til dei faktiske kostnadene (det vil seie lågkostsegmenta). Dette førte til prisreduksjonar og såleis redusert inntening for Posten Sverige. Samtidig blei prisane for segment med lågare lønsemd heva. Dette har ført til prisauke for forbrukarane, og lågare prisar for større ut-sendarar, og dessutan ein viss grad av geografisk differensierte prisar.

Erfaringane frå Sverige tyder på at det har vore mogleg å halde ved lag universelle tenester i den svenske marknaden. Kvaliteten på tenestene har ikkje gått ned, og Posten Sverige oppnår framleis profitt, sjølv om denne ikkje er like høg som tidlegare. Staten subsidierer ikkje brev- og pakkesendingar i større grad enn før eineretten blei avvikla (men det har heller ikkje vore nokon reduksjon å snakke om).

Det verkar som om dei svenske erfaringane er relevante i høve til situasjonen i Noreg. Geografiske tilhøve er relativt like, med låg folketettleik, store avstandar og dermed uvanleg store uliks-kapar i kostnader mellom ulike postruter. Dette skulle gjere Posten og Posten Sverige sårbare for såkalla fløyteskumming. På den andre sida gjev desse geografiske tilhøva også ulemper for nye aktørar med små volum, noko som kan tilseie at den svenske og eventuelt norske marknaden har høgare inngangsbarrierar enn marknaden i andre land.

Storbritannia

Storbritannia er i ei mellomstilling når det gjeld å avvikle eineretten. Marknaden er ikkje opna fullt ut, men ein tek sikte på å avvikle eineretten raskare enn det postdirektivet i EU legg opp til. Den nasjonale regulatøren, Postcomm, har lagt fram fleire forslag som til saman skal fremje konkurranse i postsektoren, blant anna senke inngangsbarrierane i marknaden. Postcomm sende i september 2004 eit forslag på høyring om å avvikle eineretten til Royal Mail med verknad frå 1. januar 2006, det vil seie 15 månader tidlegare enn opphavleg planlagt.

I perioden frå 1. januar 2003 til 31. desember 2005 skal massesendingar på meir enn 4000 sendingar (frå ein distribusjonsstad i eitt format), det vil seie cirka 30 prosent av brevmarknaden i Storbritannia i verdi, opnast for konkurranse. Frå 1. januar 2006 skal alle restriksjonar til marknadstilgjenge avviklast. Sluttdatoen er utforma med sikte på at Royal Mail skal få ei viss tid til å førebu seg på at marknaden blir opna. Postcomm skal gje endelig tidsplan for avviklinga av eineretten i februar 2005.

Postcomm vil overvake marknadsutviklinga etter at eineretten til Royal Mail er avvikla, for å sikre leveringspliktige tenester til heile landet. Royal Mail skal framleis påleggjast å levere universelle posttenester alle kvardagar i heile landet.

Etter den britiske postlova som gjeld (Postal Services Act 2000), er det berre operatørar med konsesjon som har rett til å formidle post i England, Skottland, Wales og Nord-Irland. Reglane om rettane og pliktene til konsesjonærane er omfattande, og stiller krav til teieplikt, registrering, handtering av ulevert post (typisk er skadde/øydela sendingar) og postsendingar til funksjonshemma (for eksempel svaksynte/blinde). Poststyresmaktene har heimel til å stille særlege vilkår i konsesjonen, og kan krevje konsesjonsavgift, både når konsesjonen blir gjeven og/eller etter kvart i konsesjonsperioden. Poststyresmaktene kan også bøteleggje dersom konsesjonsvilkåra ikkje blir oppfylte. Etter forslaget frå Postcomm må konkurrentar til Royal Mail, som i dag, søkje Postcomm om konsesjon for å kunne operere i den britiske postmarknaden.

Nederland

Det nederlandske post- og televerket blei omdanna til eit aksjeselskap allereie i 1989, og dei to systerelskapa for post og tele blei delprivatiserte i 1994. Fleire statlege nedsal følgde i åra etter den første delprivatiseringa. I dag er TNT Post Group (TPG) ein av dei største globale operatørane av posttenester i verda. TPG er den største arbeidsgjeveren i privat sektor i Nederland, og talet på tilsette har stige etter postreforma. Selskapa har som Deutsche Post vakse monaleg den siste tiårsperioden.

Da Nederland vedtok ny postlov i 1998, blei einerettsområdet redusert til brev som veg opp til 100 gram. Samtidig blei TPG pålagd å tilby dei leveringspliktige tenestene. I Nederland omfattar dei leveringspliktige tenestene brev eller skriftleg materiale som veg opp til éin kilo, og pakker som

veg opp til ti kilo. Dei leveringspliktige tenestene er definerte smalare enn i fleire andre europeiske land. Dette kan henge saman med geografi og stor folketettleik i Nederland, noko som fører til at ein kan ta hand om dei leveringspliktige tenestene på ein annan måte enn i land med meir busetjing i distriktstrok.

Det nederlandske økonomidepartementet har ansvar for reguleringa og forvaltar eigarskapen på postområdet. Ein uavhengig regulatør, tilsvarande det norske Post- og teletilsynet, forvaltar overvaking og gjennomføring av regelverket. Den nederlandske reguleringa og konkurransesituasjonen liknar på situasjonen i Tyskland.

Økonomiministeren la i januar fram eit forslag om å opne postmarknaden fullt ut for konkurranse frå 2007. Memorandumet blei lagt fram for parlamentet i september 2004. Etter debatten i parlamentet sende økonomiministeren tilleggsinformasjon til parlamentet ved brev av 27.09.04. I brevet blir det understreka at postlovgjevinga må endrast omfattande når eineretten blir avvikla. Fleire problemstillingar må adresserast i lovverket i framtida, blant anna må ein sikre universelle tenester over heile landet, ein må sikre priskontroll og grundig marknadsovervaking.

Styresmaktene legg ikkje opp til tilgangsregulering som spesifikt verkemiddel for å sikre at nye aktørar får tilgang til eit distribusjonsnettverk. Ein går ut ifrå at generelle konkurranserettslege prinsipp om ikkje-diskriminering er tilstrekkelege så lenge det er ope korleis prisar og vilkår blir fastsette. Styresmaktene vil vere i kontinuerleg kontakt med marknadsaktørane og styresmaktene i andre land (særleg dei landa som tek sikte på å avvikle eineretten raskare enn det postdirektivet i EU legg opp til) når regelverket blir utforma.

Tyskland

Tyskland har som siktemål å oppheve einerettsområdet fullt ut frå 1. januar 2008. Postaktørar må søkje om konsesjon for å kunne drive postverksemd. Konsesjonane kan klassifiserast i seks ulike kategoriar (ein konsesjon for pakker av ein viss storleik/vekt, ein annan for reklame og så vidare). Gjennom postlovgjevinga har dei tyske poststyresmaktene fått fullmakt til å sikre at private postverksemd som er tildelt konsesjonar, tek hand om dei leveringspliktige tenestene. Reglar om å sleppe til i nettet til den dominerande aktøren er nedfelt i postlova, medrekna særlege reglar om tilgang til postboksar og adresseregister.

Estland

Den estiske postmarknaden blei liberalisert i 2001. Den estiske postlova av 2001 har som føremål å sikre høg kvalitet på posttenester og ta vare på brukarinteressene. Eit krav i postlova om at andre operatørar enn Eesti Post må tilby landsdekkjande tenester, har vore ein barriere for konkurranse i postmarknaden.

Det går for tida føre seg eit arbeid med å revidere det estiske postregelverket i samband med at Estland blei EU-medlem frå 1. mai 2004. Som ein del av dette arbeidet er Estland i ferd med å utarbeide ei ny postlov som i større grad skal leggje til rette for reell konkurranse på postmarknaden. Ein venta at lova skulle bli vedteken i 2004, men ho er enno ikkje vedteken.

New Zealand

I New Zealand blei einerettsområdet gradvis redusert frå 1990 og fram til full avvikling i 1998. Samtidig blei portotakstane for innanlandske sendingar reduserte, og ei særleg ekstraavgift for distriktssendingar blei oppheva. Ein av grunnane til dette kan ha vore dei reguleringsmekanismane poststyresmaktene hadde lagt opp til, men ein annan og meir sannsynleg grunn er at New Zealand Post (NZ Post) ønskte å skape «goodwill» blant kundane og samtidig førebu seg på konkurransesituasjonen lenger fram i tid.

Trass i den vellykka reformprosessen og avviklinga av einerettar er det ikkje blitt konkurranse å snakke om i dei segmenta der NZ Post tidlegare var verna av einerett eller hadde store marknadsdelar. Det er først og fremst mindre selskap som tilbyr lokal postdistribusjon, som har etablert seg i konkurranse med NZ Post etter at eineretten blei avvikla. Effektivitetsgevinstane for NZ Post har likevel vore monalege, portoen har sokke i pris, og leveringskvaliteten er betra, samtidig som dei leveringspliktige tenestene ikkje er blitt svekt i innhald og omfang.

Formidling av leveringspliktige sendingar er regulert gjennom ei form for avtale mellom NZ Post og styresmaktene. Dei avtalane som gjeld, stiller krav til framsendingstider, om å føre vidare eit minimum tal på postkontor og krav til at post blir levert seks dagar i veka til meir enn 95 prosent av utleveringsstadene. Vidare er det pristak for bestemte brevsendingar, og NZ Post forpliktar seg i avtalen til å ikkje krevje ekstra portoavgift for distriktssendingar.

NZ Post er det einaste postselskapet i New Zealand som har inngått ein kontrakt med styresmaktene om landsdekkjande formidling av posttenester. Trass i at alle nye postoperatørar har krav på tilgang til heile postnettet til NZ Post (inklusive utdelingsnettet), har ikkje andre postoperatørar enn NZ Post sett det som interessant eller profitabelt nok å tilby landsdekkjande posttenester. NZ Post får ingen statlege tilskot for å ta hand om dei landsdekkjande leveringspliktene.

Vedlegg 2**Historisk oversikt over eineretten til Posten**

- | | | | |
|------|---|------|--|
| 1647 | Frå Postvesenet blei oppretta i 1647, var det å formidle brev eit statleg monopol. Eineretten omfatta likevel ikkje lokal postformidling i byane. Etter kvart som postmengda auka, opna dette for private «bypostar» i mange byar. | 1999 | Eineretten blei ytterlegare avgrensa ved at det blei gjort unntak for sendingar med bestemt <i>innhald</i> , det vil seie «formidling av bøker, kataloger, aviser og blad, selv om disse sendes i lukket og adressert form». |
| 1888 | Postlova av 1888 utvida eineretten Postvesenet hadde, til å formidle brev (lukka sendingar) i heile landet, det vil seie også lokalt i byane. Nokre av bypostane fekk likevel halde fram. Den siste (Trondhjems Bypost) blei avvikla først i 1913. | 2003 | På bakgrunn av endringar i postdirektivet i EU blei eineretten igjen avgrensa frå 1. juli 2003 ved at vekt- og prisgrensa for tilate einerettsområde blei endra. Eineretten omfattar no lukka, adressert brevpost (unnateke bøker, katalogar, aviser og blad) med vekt inntil 100 gram og pris inntil tre gonger grunntaksten for eit innanriks prioritert brev innanfor første vekt-klasse (20 gram). Eineretten gjeld ikkje lenger formidling frå Noreg <i>til</i> utlandet. |
| 1928 | Ny postlov i 1928 utvida eineretten til også å omfatte kort: « <i>Postvesenet har enerett til regelmessig og mot vederlag å motta til utlevering eller befordre innen riket og til å befordre mellom Norge og utlandet; lukkede brev og kort med skriftlige eller med skrift utfylte trykte meddelelser.</i> » | 2006 | I samband med lovendringa frå 1. juli 2003 blei det bestemt at eineretten skal trappast ytterlegare ned med verknad frå 1. januar 2006, ved å setje vektgrensa til 50 gram og prisgrensa til to og ein halv gonger grunntaksten for eit innanriks prioritert brev innanfor første vekt-klasse (20 gram). |
| 1997 | Eineretten stod uendra heilt fram til 1997. Som følgje av postdirektivet i EU, blei einerettsområdet no avgrensa av ei vekt-grense (inntil 350 gram) og ei prisgrense (inntil fem gonger grunntaksten for eit innanriks prioritert brev innanfor første vekt-klasse/20 gram). Innanfor denne vekt- og prisgrensa omfatta eineretten det å formidle lukka, adressert brevpost innanlands og til/frå Noreg mot vederlag. Avgrensinga til lukka sendingar gjorde at kort igjen kom utanfor eineretten. | 2007 | Forslag om full konkurranse i den norske postmarknaden. |
| | | 2009 | Mogleg full konkurranse i postmarknaden i EU. |





Grafisk produksjon: InfoMediaHuset AS