



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Avdeling:
Regulatoriske forhold

Kontaktperson:
Øystein Hoel

Tidl. dato og referanse:
04.07.2016 – 15/292 6

Dato og referanse:
15. september 2016

Posten Norge AS
Divisjon Post
Postboks 1500
NO-0001 Oslo

Besøksadresse:
Biskop Gunnerus gate 14A
Tel: +47 +47 23 14 90 00
Kundeservice: +47 04004
www.posten.no

Org nr: NO-984 661 185 MVA

Forslag til ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet – høringsuttalelse fra Posten Norge AS

Det vises til høringsbrev av 4. juli 2016 med forslag til ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). Det vises videre til aktørmøtet 22. januar 2016 hos Samferdselsdepartementet (SD) om denne saken.

Gitt ordningen med innkreving av gebyrer fra tilsynssubjektene, er det viktig at grunnlaget for utregning av sektoravgifter og gebyrer er så transparent og stabilt som mulig. Større endringer bør bare gjennomføres dersom de er godt begrunnet og helt nødvendige.

1. Om skillet mellom sektoravgift og gebyr

Posten er enig i at det må skilles mellom sektoravgifter og gebyrer, jf. Prop. 1 (2015-2016) og rundskriv R-112/15 fra Finansdepartementet. Gebyrer kan i henhold til rundskrivet kun anvendes for en klart definert tjeneste overfor betaleren og skal ikke finansiere noe annet eller mer enn kostnaden for tjenesten, mens sektoravgifter derimot skal finansiere tjenester overfor en avgrenset næring eller brukergruppe der avgiften belastes sektoren uavhengig av hvem som mottar tjenesten. Vi har merket oss at i forslaget til ny forskrift vil det være en lav andel av finansieringen som kommer fra gebyr etter ny terminologi, mens det som i gjeldende forskrift kalles gebyr, i all hovedsak endres til sektoravgifter.

2. Hjemmel for ny forskrift i postloven

Postloven § 53 gir kun hjemmel til å kunne kreve gebyr fra tilbydere av posttjenester til dekning av Nkoms forvaltningsoppgaver. Loven omtaler kun gebyr, ikke sektoravgifter. Det samme gjelder ekomloven, jf. § 12-1, med hensyn til tilbydere av ekomtjenester. Posten er kjent med at SD i slutten av januar 2016 la ut forslag til endringer i ekomlov og ekomforskrift på offentlig høring. I høringsnotatets punkt 5 (side 4) konkluderes det med at det er behov for å endre ordlyden i ekomloven § 12-1 slik at den også vil gi hjemmel til innkreving av sektoravgifter, jf. også forslag til merknadstekst for samme bestemmelse. Posten mener det vil være nødvendig å foreta en tilsvarende endring av postloven § 53 for å etablere en hjemmel som også omfatter innkreving av sektoravgifter fra tilbydere av posttjenester, for ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nkom trer i kraft.

3. Sektoravgift og gebyrfordeling mellom forvaltningsområde

I henhold til gjeldende gebyrforskrift skal postoperatører betale 2 % av Nkoms samlede gebyrfinansiering. Forslaget til ny fordeling av sektoravgift og gebyr fremgår av § 3 i utkast til ny forskrift. I følge forslaget skal den årlige avgiften som kreves inn fra tilbydere av posttjenester, økes fra 2 til 3 % av Nkoms samlede inntekter. For postområdet innebærer dette en økning på 50 %. Forslaget betyr med andre ord en kraftig økning av finansieringen fra Posten og andre tilbydere av posttjenester. Vi viser i denne forbindelse til høringsrunden i 2014¹ der Posten i uttalelse datert 7. oktober 2014 hadde kritiske

¹ Forslag til ny forskrift om gebyr til Post- og teletilsynet (Deres referanse 14/977)

kommentarer til det som den gang ble foreslått av endringer i gjeldende gebyrforskrift, og da særlig til fordelingen mellom ulike forvaltningsområder.

I merknader til § 3 i forskriftsforslaget begrunnes økningen fra 2 til 3 % for postområdet med at Nkom etter at eneretten til Posten ble avvirket 1.1.2016, forventer å bruke større ressurser i arbeidet med posttjenester enn tidligere. SD viser her til Prop. 109 L (2014-2015) punkt 12.8 der det blant annet uttales at lovforslaget innebærer økt ressursbruk knyttet til forvaltning av postnummersystemet og felles bruk av postnett, samt – i en overgangsperiode – til opprettelse av en brukerklagenemnd. Departementet finner derfor at økningen er nødvendig og gjenspeiler arbeidet Nkom skal utføre fremover.

Posten er uenig i at forholdene nevnt ovenfor kan begrunne at posttilbydernes samlede sektoravgift økes fra 2 til 3 % av Nkoms inntekter. I henhold til postloven § 35 skal postnummersystemet forvaltes av myndigheten som en offentlig fellesressurs. Bestemmelsen er imidlertid ikke trådt i kraft. Det betyr at systemet fortsatt forvaltes og administreres av Posten. På prinsipielt grunnlag har Posten støttet at det offentlige postnummersystemet skal eies av myndigheten. Samtidig har vi imidlertid anbefalt at selve driften og forvaltningen av systemet, som er en betydelig jobb og nært knyttet til den operative bruken av postadresser, bør utføres av leveringspliktig tilbyder. Postloven § 5 åpner for en slik delegering. Inntil ansvars- og arbeidsdelingen mellom Nkom og Posten er avklart, er det for tidlig å anslå hvilke ressurser Nkom vil bruke på postnummerforvaltning fremover. Postloven § 40 om ny brukerklagenemnd for posttjenester har heller ikke trådt i kraft. Opprettelsen av en slik nemnd vil kreve ekstra ressurser, men kun i en overgangsfase slik det ble lagt til grunn i lovproposisjonen. Tilsvarende må det antas at arbeidet knyttet til de pågående sakene om tilgangsproblematikk også vil være av forbigående karakter. Åpningen for konkurranse innenfor siste delen av det tidligere enerettsområdet for brev tilsier dermed, etter vår vurdering, ikke noen varig økning i sektoravgiftene.

Fremfor å forskuttere en betydelig økning i Nkoms ressursbruk innen postområdet, mener Posten på denne bakgrunn at det bør gjøres en konkret vurdering av faktisk ressursbruk. Vårt inntrykk er at omfanget av Nkoms tilsynsarbeid med postmarkedet har vært relativt stabilt de seneste årene, med unntak av en midlertidig økning i ressursbruken som omtalt over. Det er etter vår vurdering ikke grunnlag for å anta at tilsynets underliggende ressursbruk vil øke i et omfang som tilsier en økning i gebyrandel på hele 50 % for postområdet. En slik økning er betydelig og fremstår som lite forutsigbar. Videre bør det tas hensyn til at postmarkedet er i nedgang. Markedsaktørens evne til å bære vesentlig økte avgifter for tilsyn, vil dermed svekkes fremover. Posten anbefaler derfor at endringen ikke gjennomføres og at gjeldende 2 % andel beholdes. Samtidig bør man lete etter måter å forenkle og effektivisere tilsynet med postmarkedet.

Dersom det på et senere tidspunkt skulle vise seg at Nkom likevel får mer arbeid med postsektoren vil det være mulig å endre fordelingen mellom forvaltningsområder tilsvarende. Dette kan skje samtidig med at de enkelte sektoravgift- og gebyrsatsene justeres, noe det legges opp til at Nkom skal gjøre hyppige vurderinger av, jf. nest siste avsnitt på side 2 i høringsbrevet.

4. Fordeling av sektoravgift mellom tilbydere av posttjenester

For 2015 ble Posten ilagt et individuelt gebyr på kr. 3 654 200. Så vidt vi kjenner til betaler Posten hele eller det alt vesentlige av kostnadene som henføres til postområdet. Fordelingen av sektoravgift mellom tilbydere av posttjenester er i liten grad drøftet i høringsdokumentene. Merknadsteksten til § 10 gir svært begrenset veiledning og henviser i hovedsak til at prinsippene for fordeling mellom ekomtilbydere, jf. grundig og omfattende merknadstekst til § 9, skal benyttes så langt det passer, dog uten omsetningsgrense på 35 millioner kroner. Selv om det finnes likheter mellom ekom- og postsektoren, er det ikke opplagt hvilken fordeling som da skal legges til grunn og hvilke kriterier som skal inngå i utregningsgrunnlaget. Posten mener denne uklarheten er en betydelig svakhet i forskriftsforslaget. Vi ber derfor om at kriteriene for fordeling av sektoravgiften tydeliggjøres, samt at Posten og andre interessenter gis anledning til å kommentere på disse før forskriften fastsettes og trer i kraft.

5. Sektoravgift for tillitstjenester

Posten vil også berøres av forslaget om at tilbydere av elektroniske tillitstjenester skal inngå blant andre ekomtilbydere, jf. § 3 annet ledd nr. 1 (fordeling mellom forvaltningsområder) og § 7 (sektoravgift for tillitstjenester). SD henviser her til ny lov om elektroniske tillitstjenester som var på høring tidligere i år. Postens sikre digitale postkassetjeneste, Digipost, vil komme inn under den foreslåtte loven som en såkalt «elektronisk registrert leveringstjeneste». Som vi uttalte i vårt høringsinnspill, mener Posten det er hensiktsmessig at tilbudet om sikker digital posttjeneste, herunder Digipost, gis et ankerfeste i lovverket med krav til sikkerhet og kvalitet, samt med tilhørende myndighetstilsyn. På denne bakgrunn anser vi det for naturlig at tilbyderne av slike tjenester også skal betale en sektoravgift for Nkoms tilsyn innen dette området. Vi understreker imidlertid at det må foretas en avgrensning som sikrer at det kun er relevante deler av Postens – og andre tilbyders – virksomhet som legges til grunn ved beregning av avgiften.

I merknadene til § 7 (sektoravgift for tillitstjenester) vises det til høringen av ny lov om elektroniske tillitstjenester og til at det er behov for å endre § 7 i dette lovforslaget til også å omfatte sektoravgift. Posten er enig i denne vurderingen. Samtidig understreker vi at den nye loven må være trådt i kraft, med tilhørende tilsynsaktiviteter, før det kan være aktuelt å innkreve avgifter fra aktørene som faller innenfor lovens virkeområde.

6. Oppsummering

Posten er enig i at forskriften må samsvare med bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering gitt av Finansdepartementet, herunder at det innføres et skille mellom sektoravgifter og gebyrer. Posten forutsetter at postloven § 53 endres før ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nkom trer i kraft, slik at det etableres en hjemmel som også omfatter innkreving av sektoravgifter fra tilbydere av posttjenester. Det samme gjelder den nye loven om tillitstjenester. Denne må vedtas med en justert bestemmelse om sektoravgift før det kan bli aktuelt å innkreve avgift fra tilbydere av slike tjenester med hjemmel i den nye forskriften.

Posten mener det ikke er grunnlag for å forskuttere en betydelig og vedvarende økning i Nkoms ressursbruk innen postområdet, slik det legges opp til i forslaget om å øke avgiften som kreves inn fra posttilbydere, fra 2 til 3 % av Nkoms samlede inntekter. Generelt bør større endringer bare gjennomføres hvis de er særlig godt begrunnet og helt nødvendige. Det er ikke tilfellet med den foreslåtte økningen på hele 50 % samtidig som den vil ha store konsekvenser for Posten og andre tilbydere. Forslaget bør følgelig ikke gjennomføres.

Videre mener Posten det er behov for en tydeliggjøring av kriteriene som skal benyttes for fordeling av sektoravgiften mellom tilbydere av posttjenester. Vi ber om å få anledning til å kommentere på kriteriene før forskriften fastsettes og trer i kraft.

Dersom departementet ønsker ytterligere innspill i arbeidet med den nye forskriften, stiller vi oss til rådighet.

Med vennlig hilsen


Kristin Bergum
Direktør