

SAMFERDSLESDEPARTEMENTET
 AVD./REF.: PTS 15 BEH: RHO
 Saks: 06 883-27
 Arkiv: 841.1

Samferdselsdepartementet
 Boks 8010 Dep
 0030 Oslo

postmottak@sd.dep.no

Deres ref.: 06/833-RHO

Vår ref.: 016.1 BW

Oslo, 27. oktober 2006

HØRING AV NY KONSESJON FOR POSTEN NORGE AS

MBL viser til Samferdselsdepartementets brev av 15. september 2006 om utkast til ny konsesjon for Posten Norge AS.

Departementet skriver i St.prp.nr. 1 (2006-2007):

”Posttenestene er ei avgjerande brikke i infrastrukturen som må fungere for å sikre busetnad og næringsutvikling. Regjeringa skal sikre likeverdige kvalitetstenester til same pris over heile landet.”

Dette er svært viktig for avisbransjen. Posten omdeler ca 23 prosent av alle solgte aviser, og har i store deler av landet tilnærmet monopol på omdeling av aviser. Høy og stabil kvalitet, et godt servicenivå, reelt markedsbaserte priser og seksdagersombæring er av avgjørende betydning for avisene.

MBL mener at Posten gjennom konsesjonen må pålegges et samfunnsansvar for avisdistribusjon. Bakgrunnen for at Posten gjennom konsesjonen må pålegges et samfunnsansvar for avisdistribusjon er avisenes helt spesielle rolle i et demokrati, som ingen andre medier kan fylle. Redusert avismangfold kan ikke oppveies av andre medier, til tross for en rivende teknisk og kommersiell utvikling.

Derfor må statens oppgave må være å føre en positiv politikk for avisene. Aviser bør gis positiv særbehandling. Dette gjøres gjennom pressestøtten og merverdiavgiftsfritaket. Det må også gjøres gjennom at Posten pålegges et samfunnsansvar for avisdistribusjon.

Dagspresseutvalget (NOU 2000: 15 *Pressepolitikk ved et tusenårsskifte*) peker på viktigheten av at myndighetene ser pressens rammebetingelser samlet, herunder avisporto, og utvalget går så langt som å si at myndighetene i fremtiden bør ”vurdere kompensasjon dersom grupper av utsatte aviser rammes uforholdsmessig hardt av eventuelle omlegginger i portotakstene.” Dette har et stykke på vei blitt gjort, gjennom den kompensasjonsordningen som kom i år.

En lang rekke aviser er helt avhengige av Posten som distributør. I store deler av landet har Posten et de facto monopol, og i praktisk talt hele landet er Posten et viktig ledd i avisdistribusjonen. Ofte er det de økonomisk mest utsatte avisene, som den offentlige

pressopolitikken er innrettet på å støtte, som er mest avhengige av Posten. Eksempler på dette er aviser som er riksspredt eller lokalaviser i distriktene som ikke har mulighet til egendistribusjon.

MBL vil derfor be om at følgende formulering tas inn i konsesjonens punkt 3.1:

Aviser er av avgjørende betydning for et demokrati. Posten plikter derfor å sørge for en effektiv formidling av aviser til rimelige priser og med god kvalitet. Distribusjon av aviser inntil 2 kg skal være tilgjengelige for befolkningen i hele landet gjennom Postens landsdekkende postnett. Aviser skal sikres et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet, med krav for fremsending/utførelse av disse tjenestene som ivaretar avisenes behov med hensyn til innlevering og fremsending.

MBL vil under kommentere følgende temaer:

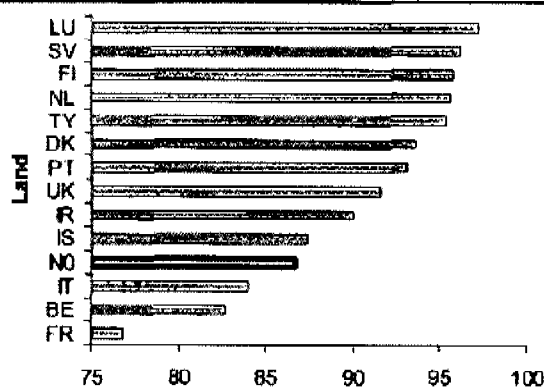
- betingelsene i konsesjonen
- prisdifferensiering
- prisregulering.

Betingelser i Postens konsesjon

Leveringsandel

Leveringsandelen viser hvor stor andel av posten som er fremme til tiden, dvs. for prioritert post dagen etter innlevering. Norge kommer meget dårlig ut av sammenligningen. Det er kun fire av 15 land som har en lavere prosent enn Norge for levering av prioritert post innen dagen etter innlevering. Med knappe 87 % ligger Posten Norge langt etter flertallet av de andre landene som oppnår godt over 90 %, se Figur 1. Det er verdt å merke seg at Sverige og Finland, som har noenlunde samme befolkningskarakteristika som Norge, oppnår en betydelig høyere proSENTSATS med om lag 96 % for begge landene.

Figur 1: Andel av prioritert post levert innen én dag (%)

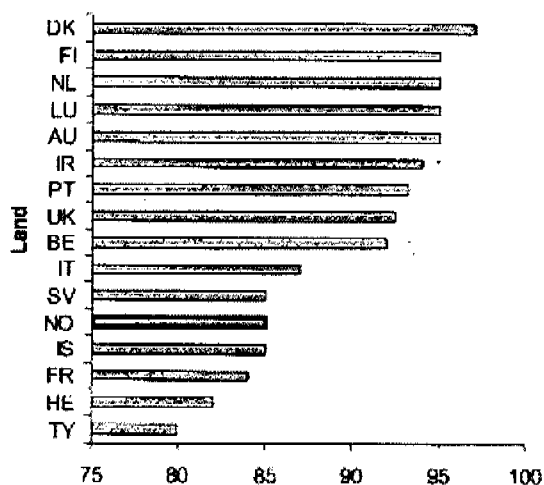


Note: T tillegg har Hellas kun 40 % i levering innen én dag.
Kilde: W* (2003)

Det er også verdt å merke seg at de forholdsvise lave tallene i Norge er vedvarende. Seneste tall fra Post- og teletilsynet viser at Posten Norge hadde 86,7 % og 87,5 % i henholdsvis 2005 og 2004. I Posten Norges lave leveringsandel reflekteres i norske myndigheters forholdsvis lave krav til leveringsandel. I Norge skal Posten Norge levere 85 % av prioritert brevpost innen dagen etter innlevering. Det er kun tre av 15 land som har lavere krav til den konsesjonerte postvirksomheten

enn Norge. Faktisk har flertallet av landene en regulatorisk målsetning om at godt over 90 % av posten skal være fremme innen dagen etter innlevering, se Figur 2.

Figur 2: Regulatorisk målsetning for levering av prioritert post (%)

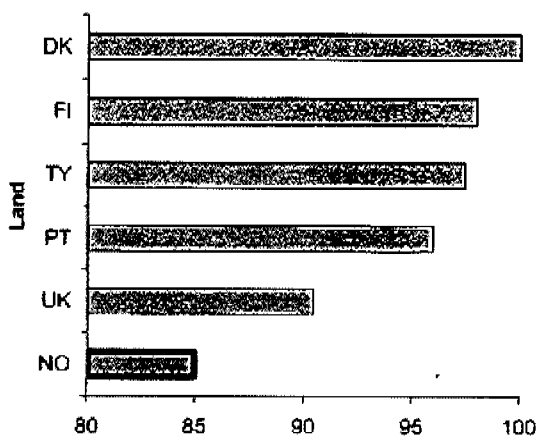


Kilde: Wk (2003)

Riktignok har flere av landene som har høye krav til leveringsandel også en høyere befolkningstetthet enn Norge. På den annen side har både Finland og Østerrike så høye kvalitetskrav som 95 %. En faktisk oppnåelse for Finland på 96 % innen dagen etter innlevering viser også at målsetningen på 95 % er realistisk.

I de aller fleste EU15-land er levering av aviser en universell tjeneste. Flere europeiske land har også særskilte krav til levering av aviser, se figur 3. I Belgia, Danmark, Storbritannia og Portugal er disse kravene regulert. I Tyskland og Finland er kravene frivillige. De fleste av landene har satt et krav som er langt høyere enn det generelle kravet i Norge. Det er kun Finland og Nederland hvor avislevering ikke betraktes som en universell tjeneste. Likevel har den nasjonale postoperatøren i Finland satt et frivillig krav om at 98 % av alle aviser skal være utlevert innen en dag.

Figur 3: Regulatorisk målsetning for levering av aviser innen én dag etter innlevering* (%)



Note: I Portugal er målsetningen basert på tre dagers innlevering.
Kilde: Wk (2003)

I Danmark er kravet på 100 % levering av aviser innen dagen etter innlevering. Det er faktisk Posten Danmark selv som har satt kravet.

Da flere av målsetningene er frivillige, er det interessant å se på måloppnåelsen. Vi har kun tall for Storbritannia og Danmark, i tillegg til Portugal. I Danmark er det faktiske tallet noe lavere enn målsetningen, med 97 % levering innen dagen etter. I Storbritannia er den faktiske leveringsandelen bedre enn målsetningen, nærmere bestemt 93 %. Til sammenligning er oppnåelsen for brev i Danmark og Storbritannia henholdsvis 94 % og 92 %. Det betyr at leveringsandelen for aviser er noe bedre enn for brev i begge landene. Dette er langt bedre enn den generelle leveringsandelen på 87 % i Norge.

Leveringshyppighet

Norge kommer godt ut i sammenligning av antall leveringsdager i uken. Norge er et av syv land som leverer post alle ukedager utenom søndag. I de resterende 10 landene utleveres posten fem ganger i uken, som er minimumskravet satt i EUs Posttjenestedirektiv, se Figur 4.

Figur 4: Antall dageliveringer av brevpost per uke

Fem dager i uken	Seks dager i uken
Belgia	Norge
Finnland	Danmark
Hellas	Frankrike
Irland	Italia
Island	Nederland
Luxembourg	Storbritannia
Portugal	Tyskland
Spania	
Sverige	
Østerrike	

Kilde: WIK (2003)

Styringsredskaper

Det er stort sett de samme styringsredskapene som brukes i ulike europeiske land for å sikre at postoperatører leverer tjenester med høy kvalitet. Det finnes følgende styringsredskaper i de nasjonale regelverkene:

- klage- og erstatningsordning for brukere
- uavhengig klageinstans for brukere
- rapportering av kvalitetskrav
- bøter ved ikke-etterlevelse av kvalitetskrav
- tilbaketreking av konsesjon ved grove kvalitetsbrudd.

Tabell 1 viser hvilke som brukes hvor.

Tabell 1: Styringsredskaper i Norge, Sverige, Danmark og Storbritannia

Styringsredskap	Norge	Danmark	Sverige	Storbritannia
Klageordning	✓	✓	✓	✓
Uavhengig klageinstans		✓		✓
Erstatningsordning	(✓)	(✓)		✓
Bøteordning	✓	✓		✓
Rapportering av kvalitetskrav	✓	✓	✓	✓
Konsesjonsopphøvelse	✓			✓

Note: Informasjon om styringsredskaper er innhentet fra landenes konsesjonsavtaler og nasjonale postreguleringer.
Kilde: Copenhagen Economics, konsesjon for henholdsvis Posten Norge, Post Danmark, Posten AB og Royal Mail og tilhørende postreguleringer.

Med unntak av i Sverige er de fleste redskapene på plass i de nasjonale postregelverkene. Det er imidlertid to interessante begrensninger i de norske styringsredskapene. For det første krever norske myndigheter at Posten Norge skal utvise grov uaktsomhet for at kundene skal få

erstatning for tapt, skadet og forsinket post. Dette gjør det vanskeligere for Posten Norges kunder å få kompensasjon for misligholdte tjenester. Dette er i sterk kontrast til Storbritannia hvor det finnes en omfattende erstatningsordning, se boks 1.

Boks 1: Erstatningsutbetalinger i Storbritannia

Tall fra POSTCOMM viser at kvalitetsnivået til Royal Mail har blitt betydelig forbedret de siste årene. Dette kan bli a. forklares ved en meget omfattende erstatningsordning, som har gitt postoperatøren, Royal Mail, et kraftig insentiv til å yte god kvalitet på postdistribusjon.

I Storbritannia er det ingen begrensninger på erstatningsbetalinger. Britiske myndigheter har fastsett kvalitetskrav og erstatningsbestemmelser for enkeltpostnummer. Da Royal Mail ikke innfridde kravene i enkelte London-distrikt, fra den britiske postmyndighet, POSTCOMM, Royal Mail vel 271 000 pund i bot i april i år.⁶ I 2003 ble Royal Mail også ilagt ikke mindre enn 7,5 millioner pund for ikke å ha innfridd to kvalitetsstandarder for forretningspost.⁷

Videre er det i Storbritannia kvalitetskrav og erstatningsbestemmelser knyttet til etablering og bruk av informasjonssystemer som skal sikre mot tap, forsinkelse og skade av post. Da Royal Mail ikke innfridde disse kravene, ble Royal Mail ilagt hele 9,62 millioner pund i juni år.⁸

I tillegg til store bøter ved betydelige overtredelser er det i Storbritannia bestemmelser som sikrer kunder kompensasjon i form av framerker og mindre pengelap ved tapt, forsinket eller skadet enkeltpost.¹¹

Kilde: POSTCOMM (april 2006), POSTCOMM (juni 2006) og Royal Mail (2006)

For det andre er det ingen uavhengig klageinstans i Norge. Det er kun Posten Norge som behandler brukerklager. I både Storbritannia og Danmark kan man påklage en avgjørelse fra den nasjonale postoperatør til postmyndighetene. For eksempel kan man i Danmark påklage Posten Danmark til Færdselsstyrelsen dersom man ikke er fornøyd med Posten Danmarks klagebehandling. Disse begrensningene kan påvirke styringsredskapenes virkningsmuligheter. Redskapenes effekt på postoperatørenes tjenestekvalitet avhenger av sannsynligheten for og størrelsen på en reaksjon ved brudd på et kvalitetskrav. I en undersøkelse foretatt for Europakommisjonen vises det blant annet at konsesjonsinnehaverne ikke anser styringsmidlene som reelle "trusler" til virksomheten deres. På denne bakgrunn foreslås det i EU-undersøkelsen å relatere konsesjonsinnehavernes tjenestepriiser til kvaliteten på tjenestene for innenlandsk post. Dette kan bidra til at konsesjonsinnehaverne får økt insentiv til å levere høy tjenestekvalitet. En slik EU-godkjent ordning finnes allerede for internasjonal post i EØS-landene.

Prisdifferensiering

Posten Norge tilbyr i dag avisdistribusjon til like priser uavhengig av om avisabonentene bor i distriktene eller i sentrale strøk. Derimot differensierer Posten Norge allerede i dag prisene ut fra hvor langt avisene skal transporteres. Posten har således tre prisklasser. Den billigste er lokal distribusjon hvor avisene utleveres fra den omdelingsenhet hvor de er innlevert. Den nest billigste er regional distribusjon hvor avisene utleveres i samme region som de er innlevert. Det dyreste er riksdistribusjon hvor avisene for eksempel innleveres i Oslo men utleveres i Trondheim.

MBL anbefaler at Posten Norge ikke gis adgang til prisdifferensiering ut over de tre nivåene som er i dag (lokal, regional og riks).

Prisregulering

Departementet foreslår å regulere Posten Norges mulighet til å gjennomføre prisøkninger. MBL støtter dette prinsipp. En maksprisordning basert på en offentlig indeks er et godt forslag. Det kan imidlertid ikke forsvares å gi Posten adgang til å velte alle kostnadsøkninger over på kundene, så lenge Posten i store deler av landet er de facto monopolist. MBL kan derfor ikke støtte forslaget om å bruke SSBs lønnsindeks for samferdsel, uten å legge inn en effektiviseringsfaktor, slik departementet foreslår. Alle bedrifter må forholde seg til kontinuerlig effektivisering, og Posten kan ikke være noe unntak.

Prinsippet om å begrense Postens mulighet til ekstra store prisøkninger på noen områder er godt. Imidlertid er indeks pluss fem prosent et alt for høyt tall. MBL mener det må stilles krav om effektivisering, og at maksimalt to prosent ut over indeks bør tillates. Prisøkning i hele konsesjonsperioden sett under ett må ligge på indeksens nivå i perioden.

Konklusjoner

Kravene til kvalitet er på flere parameter lavere enn i de fleste EU15-landene. MBL mener at konsesjonen må stille strengere kvalitetskrav, for eksempel øke kravene til leveringsandel for brev og aviser innen dagen etter innlevering.

MBL mener videre at styringsredskapene må skjerpes. Kravet om grov uaktsomhet for at kundene skal få i erstatning for tapt, skadet og forsinket post må endres slik at kundene kan få kompensasjon dersom posten ikke blir levert som avtalt.

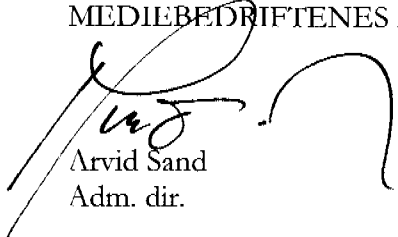
Det bør ikke være Posten Norge selv som behandler kundeklager. Det må være mulig å appellere til en uavhengig instans, for eksempel Post- og teletilsynet.

MBL anbefaler at Posten Norge ikke gis adgang til prisdifferensiering ut over de tre nivåene som er i dag (lokal, regional og riks).

Når det gjelder prisøkninger mener MBL at det må stilles krav om effektivisering, og at maksimalt to prosent ut over indeks bør tillates. Prisøkning i hele konsesjonsperioden sett under ett må ligge på indeksens nivå i perioden.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING



Arvid Sand
Adm. dir.