

Posten Norge AS

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SEK.: PTS	S.BEH: RHO
30 OKT. 2006	
S.NR.: 06 / 883 - 28	
ARKIV: 841.1	AVSKREVET

Samferdselsdepartementet
PB 8010 Dep.
0030 OSLO



Avdeling
Konsernstab Strategi og
Utvikling/Myndighetskontakt

Kontaktperson/telefon
Weseth (+47) 99 23 16 14

Tidl. dato og referanse
15.09.2006 - 06/883 - RHO

Dato og referanse
27.10.2006

HØRING AV NY KONSESJON TIL POSTEN NORGE AS

Det vises til Samferdselsdepartementets høringsbrev datert 15.09.2006 med utkast til ny konsesjon for Posten Norge AS.

Postens kommentarer og konkrete forslag til endringer fremgår nedenfor. Innledningsvis gir vi noen generelle kommentarer til reguleringen innenfor postområdet, og deretter går vi nærmere inn på enkeltpunkter i utkastet.

1. Oppsummering

Etter Postens syn bør følgende prinsipper for god regulering¹ legges til grunn ved utforming av konsesjonen:

- Kravene i konsesjonen må være forankret i formålet.
- Nødvendighet og forholdsmessighet: Reguleringen bør medføre minst mulig avvik fra et normalt kommersielt marked, være nødvendig og stå i forhold til de samfunnsmessige mål som ønskes sikret (minimumsregulering).
- Forutsigbarhet: Reguleringen bør være klar, enkel og så forutsigbar som mulig.
- Konsesjonen bør stille krav til servicenivå (tilgjengelighet og kvalitet), mens Posten må få frihet til å utforme driftsløsningene på en effektiv og hensiktsmessig måte.

På denne bakgrunn har vi kommentarer og forslag til endringer som i hovedsak kan oppsummeres i følgende punkter:

1. For å bidra til en forutsigbar regulering over tid, er det viktig at den nye konsesjonen så langt som mulig tilpasses reguleringsregimet i et fullt liberalisert marked, antagelig fra 2009 iht EUs gjeldende tidsplan samt EU-kommisjonens forslag av 18. oktober 2006. I denne forbindelse peker vi på følgende forhold:
 - a. Maksimalprisordning: Det er riktig å begrense pristaket til en kurv av enkeltsendinger, dvs. slik at det ikke omfatter massesendinger.
 - b. Tilsvarende bør departementets godkjenning av portotakster innenfor eneretten begrenses til enkeltsendinger.

¹ Vi viser også til WIK-rapport "Regulatory Model for European Postal Services" til EU-kommisjonen, juli 2005.

Posten Norge AS
Konsernstab
Myndighetskontakt
NO-0001 OSLO

Besøksadresse
Biskop Gunnerusgate 14A

Sentralbord: (+47) 23 14 90 00
Telefaks: (+47) 23 14 90 01
Kundeservice: (+47) 810 00 710

Bankkonto

Foretaksregisteret
NO-984 661 185 MVA

E-post

- c. Posten bør fritt kunne utvikle nye tjenester som kan anses som tilsvarende leveringspliktige tjenester, uten at de underlegges leveringsplikt.
 - d. Pristak må komme i stedet for og ikke i tillegg til, gjeldende ordninger for oppfølging av kostnadsbaseringskravet. Posten er enig i fortsatt krav om produktregnskap på overordnet nivå, men mener at oppfølging gjennom produktspesifikke kalkyler bør opphøre når pristaket innføres.
2. Pristaket i maksimalprisordningen bør kunne heves til arbeidskostnadsindeksen for samferdselssektoren dersom denne vokser vesentlig sterkere enn lønnsindeksen.
 3. Det bør ikke være pristak på hver enkelt tjeneste i kurven av tjenester som inngår i maksimalprisordningen. Dersom det likevel skulle bli pristak på hver enkelt tjeneste i kurven, må taket på den enkelte tjeneste heves til 10% ut over lønnsindeksen. Dette vil gi Posten rimelig rom for rebalanseringer og avrundinger uten å måtte søke tilsynet om godkjenning, og uten at det vil få vesentlige konsekvenser for kundene.
 4. Kravet i utkastets pkt. 3.6 om at "Alt kunderettet materiell skal være tilgjengelig på begge målformer" bør strykes.
 5. Vi motsetter oss ikke at det tas inn et krav i konsesjonen om tilrettelegging for funksjonshemmede. Krav til involvering av de funksjonshemmedes organisasjoner mener vi derimot at ikke hører hjemme i konsesjonen, da det griper direkte og unødvendig inn i hvordan Posten arbeider for å oppfylle kravet om å "tilstrebe universell utforming".

2. Generelt

For at Posten over tid skal kunne fokusere organisasjonen slik at vi kan skape verdier og løse våre oppgaver, herunder levere de tjenester og den kvalitet det stilles krav om i konsesjonen, er det etter vår vurdering avgjørende at reguleringen er basert på prinsipper om nødvendighet, forholdsmessighet, forutsigbarhet og at konsesjonskravene må være forankret i formålet med konsesjonen (se nærmere vedrørende definisjoner samt henvisning til WIKs rapport av 2005 under punkt 1 over).

Høringsutkastet er på de fleste områder en videreføring av den gjeldende konsesjonen. Det er imidlertid gjort en vesentlig endring i prisreguleringen for leveringspliktige tjenester, ved at kostnadsbaseringskravet operasjonaliseres gjennom et pristak på enkeltendinger utenfor enerett.

Videre har departementet innarbeidet gjeldende dispensasjoner slik at det klarere fremgår hvilke forpliktelser Posten er pålagt. Tilsvarende har man innarbeidet gjeldende retningslinjer for plassering av utleveringspostkasser. I tillegg er det innført visse bestemmelser om universell utforming av leveringspliktige tjenester og informasjonskanaler, for å ivareta hensynene til funksjonshemmede. Dessuten er det innført et krav om at alt kunderettet materiell knyttet til leveringspliktige tjenester skal foreligge både på nynorsk og bokmål.

Den nye konsesjonen forutsettes å gjelde fra 01.01.2007 til 31.12.2010. I løpet av denne perioden kan det norske markedet bli fullt liberalisert i henhold til kommende beslutninger i EU om et nytt postdirektiv. Posten legger til grunn at EU vil beslutte full liberalisering i EU/EØS-området i 2009 slik det legges opp til i det eksisterende postdirektivet samt i EU-kommisjonens forslag til direktivendringer. Vi forutsetter videre at Norge i samsvar med tidligere praksis vil innarbeide det nye postdirektivet i norsk rett.

For å sikre en mest mulig forutsigbar regulering bør det legges vekt på å tilpasse den nye konsesjonen, så langt det er hensiktsmessig gitt fortsatt enerett, til et fremtidig reguleringsregime uten enerett. Dette betyr at prisreguleringen i større grad konsentreres om enkeltendinger, dvs. de tjenestene som først og fremst brukes av privatkunder og småbedrifter og som ikke i samme grad som massesendinger påvirkes av kjøpermakt og konkurranse, samt at Posten sikres frihet til ytterligere tjenesteutvikling.

Prinsippet om nødvendighet og forholdsmessighet innebærer at konsesjonen ikke skal medføre flere eller strengere krav enn det som er nødvendig etter postlovens formål. Etter vår vurdering ligger kravet om at alt kunderettet materiell skal foreligge både på nynorsk og bokmål utenfor postlovens formål, og går dessuten

lenger enn målbrukslovas krav til statsforvaltningen. Samtidig er kravet kostnadsdrivende og således konkurransevridende. Dette kravet bør derfor slettes eller modereres vesentlig.

Pristak på enkeltendinger utenfor enerett som foreslått i utkastet, vil også innebære et tak på prisene på massesendinger. Til tross for at en inkludering av massesendinger i kurven ville gitt Posten større handlefrihet, mener vi at det er prinsipielt riktig å begrense maksimalprisordningen til enkeltendinger. Dette vil også være mer i tråd med en naturlig regulering i et liberalisert marked. Når pristak innføres, må det imidlertid komme til erstatning for, og ikke som et tillegg til, produktspesifikk oppfølging av kostnadsbaseringskravet. Tilsynets oppfølging gjennom produktspesifikke kalkyler bør derfor avvikles.

Utkastet innebærer en videreføring av den gjeldende bestemmelsen om at tilsvarende tjenester til de leveringspliktige kan unntas leveringsplikt i særskilte tilfeller. Vi mener denne reguleringen er ytterst uheldig fordi krav om at nye produkter skal regnes som leveringspliktige vil redusere innovasjonstakten og gi kundene mindre attraktive produkter enn de ellers ville fått. Derfor bør prinsippet snus slik at når Posten allerede oppfylder leveringsplikten med én tjeneste, skal en annen tilsvarende tjeneste ikke være leveringspliktig.

Statlig kjøp

Vi har lagt merke til at utkastet innebærer en videreføring av Postens rett til statlig kjøp for ulønnsomhet som følge av kravene til landsdekkende postkontornett og leveringspliktige post- og banktjenester. Vi legger til grunn at dette også innebærer at dersom Posten av politiske årsaker ikke får gjennomføre omleggingen av postkontornettet som besluttet, vil ulønnsomheten Posten dermed påføres bli dekket av statlig kjøp.

Statlig kjøp er et helt fundamentalt prinsipp i styringssystemet Posten er underlagt som et statlig aksjeselskap drevet på forretningsmessige prinsipper og med samfunnspålagte oppgaver. Vi understreker derfor at en praksis hvor statlig kjøp ikke bevilges eller bevilges med mindre enn beregnet etter de omforente beregningsprinsippene, på lengre sikt er egnet til å undergrave styringssystemet, respekten for konsesjonen, og også Postens evne til å tilby leveringspliktige tjenester av høy kvalitet i hele landet.

3. Nærmere om enkeltpunkter i konsesjonsutkastet

Nedenfor følger våre kommentarer til enkeltpunkter i konsesjonsutkastet. Sitater fra utkastet er gjengitt i kursiv.

1.3 Krav om godt og likeverdig tilbud

- *Posten skal sikre alle brukere et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet.*
- *Posten skal "tilstrebe universell utforming av de leveringspliktige tjenestene, det vil si at tjenestene blir utformet på en slik måte at de kan nyttes av alle brukere i så stor utstrekning som mulig".*
- *"Posten skal involvere de funksjonshemmedes organisasjoner i arbeid som vil ha betydning for brukernes tilgjengelighet til de leveringspliktige tjenestene."*
- Jf. også krav til informasjon i kap. 3.6.

Kommentarer:

Sammenlignet med gjeldende konsesjon har departementet endret "brukerne" til "alle brukere" i det første kulepunktet over. Vi er usikre på hva som er konsekvensen av denne endringen, bortsett fra kravet til universell utforming i neste avsnitt. Etter vår oppfatning omfatter brukerne utvilsomt også

funksjonshemmede, og endringen "alle brukere" blir dermed både overflødig og uklar. Vi foreslår derfor at "brukerne" blir stående som i gjeldende konsesjon.

Posten vil fortsette arbeidet med å forbedre tilgjengeligheten for funksjonshemmede slik at de så langt som mulig kan bruke våre tjenester. Et konsesjonskrav om å tilstrebe universell utforming er på denne bakgrunn ikke noe vesensforskjellig i forhold til våre egne planer. Løsningene vil ofte kreve involvering av flere parter, for eksempel når det gjelder tilgang til bygningsarealer som Posten deler med andre forretninger, samt til butikker med Post i Butikk. Vi forutsetter derfor at kravet til tilgjengelighet for funksjonshemmede tolkes og praktiseres på en måte som sikrer forutsigbarhet, samt at Posten selv kan avgjøre hvordan og hvilke løsninger vi deltar i samt i prioritering og innfasingen av dem. Kravet må derfor anses oppfylt når Posten har konkrete planer for og kan dokumentere tilgjengelighetsforbedringer over tid der det er behov for det.

Posten har et etablert samarbeid med funksjonshemmedes organisasjoner og har egeninteresse av å fortsette dette samarbeidet uavhengig av konsesjonskrav. Krav til involvering slik konsesjonsutkastet legger opp til, vil være både overflødig og virke unødvendig byråkratiserende. I verste fall kan eventuell uenighet om involveringsprosessen bli en sak for tilsynet og forsinke gjennomføring av gode tiltak som Posten prioriterer. Som nevnt under punkt 1 over, bør konsesjonen etter vår vurdering prinsipielt sett konsentreres om kravet til tilgjengelighet, mens styringen av beslutningsprosessen overlates til Posten.

På denne bakgrunn mener vi at kravet til involvering bør strykes. Hvis det likevel blir stående, må det anses oppfylt når de funksjonshemmedes organisasjoner blir involvert i vurderingen av behov og aktuelle tiltak. Videre forutsetter vi at kravet til involvering ikke gjelder spørsmål om struktur og geografisk plassering av Postens kundekontaktpunkter.

Forslag:

- a) "Alle brukere" i første avsnitt endres til "brukerne".
- b) Avsnittet sitert i tredje kulepunkt over (om involvering), strykes.

2.4.1 Utleveringssted

"Posten skal, under forutsetning av at mottaker har satt opp utleveringspostkasse eller annen egnet innretning, utlevere leveringspliktige uregistrerte sendinger og hentemeldinger til alle mottakers postadresse (bosted / fysiske adresse), jf. postloven § 5 annet ledd bokstav b). Med uregistrerte sendinger menes sendinger som ikke er registrerte, jf. postforskriften § 2 h).

Nærmere regler om utleveringssted følger som vedlegg 1.

Dersom utleveringspostkasse eller annen egnet innretning ikke er satt opp på anvist sted, eller mottaker ikke ønsker utlevering der, skal sendingene utleveres på nærmeste faste ekspedisjonssted".

Kommentarer:

Erfaringene med de gjeldende retningslinjene for plassering av utleveringspostkasser har vært gode. På denne bakgrunn har vi ikke vesentlige innvendinger mot at de innarbeides i konsesjonen som vedlegg. En konsekvens av innarbeiding er imidlertid at retningslinjene ikke kan endres, selv om det skulle være gode grunner til det. Bl.a. opplever vi i økende grad at postkasseplasseringen langs sterkt trafikkerte veier (spesielt i sentrale strøk, f.eks langs Mosseveien) skaper farlige situasjoner for budene. Eventuelle behov for unntak i slike tilfeller er ikke fanget opp i retningslinjene slik de foreslås innarbeidet. For å kunne gjøre praktiske tilpasninger ut over de særlige tilfellene for unntak som ligger i retningslinjene, bør konsesjonen derfor gi tilsynet adgang til å gi dispensasjon fra retningslinjene.

Så lenge Posten har rett til å anvisse sted for plassering av utleveringspostkasse, bør dette fremgå klarere av siste avsnitt i pkt 2.4.1.

Forslag:

- a) Følgende tillegg legges til i andre avsnitt: "Post- og teletilsynet kan gi dispensasjon fra reglene dersom disse etter en helhetsvurdering medfører en urimelig byrde for Posten."
- b) I tredje avsnitt i pkt. 2.4.1 endres "på anvist sted", til "på sted som Posten anviser".

3.1 Leveringspliktige tjenester

- "Når Posten tilbyr én tjeneste som oppfyller kravene i første og annet ledd, kan Post- og teletilsynet i særlige tilfeller gi tillatelse til at en tilsvarende tjeneste ikke skal regnes som leveringspliktig."
- Jf. tilsvarende i siste avsnitt under pkt. 3.3

Kommentarer:

Utkastet innebærer en videreføring av den gjeldende bestemmelsen om at tilsvarende tjenester til de leveringspliktige kan unntas leveringsplikt i særskilte tilfeller. Vi mener prinsippet må snus slik at når Posten allerede oppfyller leveringsplikten med én tjeneste, skal en annen tilsvarende tjeneste ikke være leveringspliktig. Dette fordi det vil hemme Postens nyskaping og risikovilje dersom større eller mindre endringer/omlegginger i tjenestekonseppter for produkter som i utgangspunktet ikke er nødvendig for å oppfylle konsesjonens leveringsplikt, samt utvikling av nye tjenester, må skje innenfor konsesjonens ramme med krav om varsling og klarering med departementet og tilsynet. På sikt vil krav om at nye produkter skal regnes som leveringspliktige, redusere innovasjonstakten og gi kundene mindre attraktive produkter enn de ellers ville fått.

Unntaksmuligheten i femte avsnitt under pkt. 3.3 viser til første og andre ledd, mens tredje ledd (rekommanderte sendinger) ikke er omfattet. På linje med gjeldende konsesjon må også rekommanderte sendinger omfattes.

Forslag:

- a) Primært: Siste avsnitt i pkt. 3.1, samt siste avsnitt under pkt. 3.3, erstattes med: "Når Posten tilbyr én tjeneste som oppfyller kravene i første og annet ledd (red anm: for pkt. 3.3. også "tredje ledd"), skal ikke en tilsvarende tjeneste regnes som leveringspliktig".
- b) Sekundært foreslås "i første og annet ledd" i siste avsnitt under pkt. 3.3, endret til "første, annet og tredje ledd".

3.2 Leveringspliktige tjenester – ettersending, retur og oppbevaring

På samme måte som i gjeldende konsesjon, bør muligheten for unntak fra leveringsplikten for tilsvarende tjenester, også gjelde for ettersending, retur og oppbevaring. Dette er ikke innarbeidet i utkastet.

Primært mener vi imidlertid at tilsvarende tjenester skal unntas leveringsplikt når Posten allerede oppfyller leveringsplikten, jf. kommentarene om dette til pkt. 3.1 ovenfor.

Forslag:

- a) Primært: Følgende avsnitt legges til etter siste avsnitt i utkastet: "Når Posten tilbyr én tjeneste som oppfyller kravene i første og annet ledd, skal ikke en tilsvarende tjeneste regnes som leveringspliktig".

- b) Sekundært: Følgende avsnitt legges til etter siste avsnitt i utkastet: "Når Posten tilbyr én tjeneste som oppfyller kravene i første og annet ledd, kan Post- og teletilsynet i særlige tilfeller gi tillatelse til at en tilsvarende tjeneste ikke skal regnes som leveringspliktig."

3.3 Leveringspliktige tjenester – verdisendinger, postoppkrav og rekommanderte sendinger

Utkastet innebærer at gjeldende dispensasjoner innarbeides i konsesjonen. Dette begrunnes med at det dermed blir mer oversiktlig både for Posten og kundene hvilke forpliktelser Posten faktisk har. Endringen innebærer i korthet at følgende dispensasjoner innarbeides:

- Ikke leveringsplikt for verdisendinger mellom 2 og 20 kg (verdipakker).
- Ikke krav om å tilby verdibrev ved alle kontraktspostkontorer, så lenge tjenesten tilbys ved minst ett annet fast ekspedisjonssted i kommunen.
- Ikke leveringsplikt for postoppkrav mellom 2 og 20 kg til utlandet.

Kommentarer:

Vi er enig i at dispensasjonene innarbeides i konsesjonen.

Departementet setter imidlertid som betingelse (jf. høringsbrevet) for innarbeidingen av dispensasjon a) ovenfor, at eksisterende forsikringstilbud for pakkepost (Norgespakken og CarryOn Cash) og verdibrev opprettholdes på minst samme nivå som i dag. Etter vår vurdering blir dette en altfor statisk betingelse da den ikke gir rom for tjenestetilpassning/utvikling ut fra endringer og variasjoner i kundebehov.

Forslag:

- Innarbeidingen av dispensasjon a) ovenfor gjøres ikke betinget av at det eksisterende forsikringstilbudet for leveringspliktig pakkepost (Norgespakken og CarryOn Cash) og verdibrev opprettholdes på minst samme nivå som i dag.
- Se forslag til endring av siste avsnitt som gjengitt i forslag a) og b) til pkt. 3.1 ovenfor.

3.5 Krav til leveringsvilkår og geografisk enhetsporto

"Tjenester som kommer inn under enerettsområdet skal ha geografisk enhetsporto, jf. postloven § 5. Portotakster for prioriterte brev innenlands innenfor enerettsområdet skal godkjennes av Samferdselsdepartementet, jf. postforskriften § 10. Forslag til nye priser skal forelegges departementet minst 4 uker før de offentliggjøres etter bestemmelsene i punkt 3.7."

Kommentarer:

Posten mener departementets godkjenning av portotakster bør begrenses til enkeltsendinger innenfor eneretten. En slik avgrensning vil være mer på linje med reguleringen i et kommende liberalisert marked, samtidig som den vil ivareta hensynene til privatpersoner/husholdninger og småbedrifter.

Det kan neppe hevdes at det foreligger et beskyttelsesbehov som tilsier en egen godkjenning av prisene på massebrev. For det første vil takstene på enkeltbrev i praksis fungere som et tak på prisene på massesendinger. I tillegg vil massesendinger være underlagt de øvrige priskravene i konsesjonen. Dessuten vil de store kundene, som sender massebrev, ivareta sine interesser uten regulering. Vi antar at forslaget om å begrense godkjenningskravet til enkeltsendinger krever forskriftsendring.

Tredje punktum i ovennevnte avsnitt er en ny bestemmelse som innebærer at Posten skal legge frem forslag til nye portotakster/priser innenfor enerettsområdet for departementet senest tre måneder før de skal tre i kraft. Vi har forståelse for at departementet har behov for tid til å vurdere forslag til endringer og å fastsette en tidsfrist. Vi oppfatter imidlertid bestemmelsen om at departementet skal godkjenne portotakstene, først og fremst som et virkemiddel departementet vil ha til å kunne kontrollere

prisutviklingen for brev til/fra privatpersoner, dvs. for å kunne ivareta forbrukerhensyn. Posten vil vanligvis ha forslag til porto på enkeltsendinger (frimerkefrankerte sendinger) klart tidligere enn forslag til rabatter for massesendinger. Særlig gjelder dette når det er behov for større endringer i rabattstrukturen.

Dersom vårt forslag om å begrense departementets godkjenning til enkeltsendinger ikke tas til følge, foreslår vi av ovennevnte årsaker at tidsfristen på 4 uker før offentliggjøring iht pkt. 3.7, begrenses til enkeltsendinger, og at forslag til øvrige prisendringer innenfor enerettsområdet skal legges frem for departementet senest ved offentliggjøring iht. pkt. 3.7 (dvs. to måneder før de skal tre i kraft).

Forslag

- a) Primært: Departementets godkjenning av portotakster begrenses til enkeltsendinger innenfor eneretten.
- b) Subsidiært: Tredje punktum i ovennevnte avsnitt i pkt. 3.5 endres til (endringer understreket):
 ”Forslag til nye priser på enkeltsendinger skal forelegges departementet minst 4 uker før, og øvrige forslag til nye priser senest samtidig med, offentliggjøring etter bestemmelsene i punkt 3.7.”

Forslag b) er overflødig dersom a) tas til følge. Primærforslaget a) kan kreve forskriftsendring.

3.6 Informasjon om leveringsvilkår

”Alt kunderettet materiell skal være tilgjengelig på begge målformer.”

Kommentarer:

Dette er et omfattende og helt nytt krav i Postens konsesjon. Etter vår vurdering har forslaget verken forankring i postloven, målbrukslova eller i formålet med Postens konsesjon. Postens virksomhet er ikke direkte underlagt kravene i målbrukslova, jfr. lovens § 1. At prinsippene som har kommet til uttrykk i loven skal følges, fremgår imidlertid av Postens vedtekter § 11.

Det kan neppe anses som nødvendig for å sikre et likeverdig posttilbud i hele landet at ”alt kunderettet materiell” skal være tilgjengelig på begge målformer. Samtidig vil kravet påføre Posten ekstra kostnader og dermed svekke Postens konkurranseevne.

Kravet om tilgjengelighet på begge målformer bryter dermed med både prinsippet om å være forankret i formålet med konsesjonen samt prinsippet om nødvendighet og forholdsmessighet, og fremstår således som klart urimelig. På denne bakgrunn mener vi at kravet må strykes fra konsesjonen.

Slik kravet er formulert i høringsutkastet kommer rekkevidden av kravet ikke klart frem. Da kravet er inntatt i pkt. 3.6 som gjelder informasjon om leveringsvilkårene for de leveringspliktige tjenestene, vil en naturlig tolkning tilsi at det ikke gjelder ”kunderettet materiell” i sin helhet, men kun leveringsvilkårene for de leveringspliktige tjenestene. Dette sett på bakgrunn av punkt 3.6 sett under ett. Selv en slik snever fortolkning vil imidlertid innebære et strengere krav enn det målbrukslova § 8 setter for statsorgan. I loven fastsettes krav om rimelig fordeling mellom de to målformene når det gjelder (sitat målbrukslova § 8) ”rundskriv, kunngjøringar, informasjonstilfang o.l.”. Da Posten som nevnt over ikke er underlagt målbrukslova, vil punkt 3.6 i høringsutkastet i praksis være urimelig tyngende sett opp mot målbrukslova og de krav som ligger i vedtektene.

Dersom kravet kun gjelder bestillingsskjemaer, vil det være på linje med målbrukslovas krav til statsorgan, for så vidt som kravet der er at alle skjemaer skal foreligge både på nynorsk og bokmål.

Staten ivaretar i dag språkpolitiske hensyn i forhold til Posten ved å fastsette krav til målbruk i selskapets vedtekter. Vedtektsfesting er en ryddigere løsning enn konsesjonskrav. Dersom departementet likevel vil ha krav til målbruk også i konsesjonen, bør ikke kravet gå lenger enn det som allerede er nedfelt i vedtektene. Å følge prinsippene i målbrukslova så langt som mulig, må være et absolutt maksimum for hva som kan kreves.

Forslag:

- a) Kravet strykes, eller sekundært erstattes med ordlyden i dagens vedtekter: "Prinsippene i målbrukslova skal følges så langt råd er, men likevel slik at det ikke utgjør noen ulempe av betydning i forhold til private konkurrenter."

3.8.3 Fremsendingstider

I følgebrevet til den gjeldende konsesjonen presiserte departementet at kravene til fremsendingstid ikke gjaldt avtalebaserte sendinger. Dette bør presiseres også i den nye konsesjonen, enten i følgebrevet eller direkte i konsesjonsteksten.

Forslag:

- a) Nytt avsnitt legges til før siste avsnitt i utkastet: "Kravene til fremsendingstider gjelder ikke avtalebaserte sendinger."

3.8.4 Måling av fremsendingstider

"Posten har plikt til løpende å foreta objektive målinger vedrørende oppfyllelse av fastsatte krav til fremsendingstider. Målingene for prioritert brevpost skal gjennomføres i henhold til Målingene for prioritert brevpost skal gjennomføres i henhold til CEN standard EN 13850. Posten skal rapportere til Post- og teletilsynet med kopi til Samferdselsdepartementet om måleresultatene herunder statistisk usikkerhet for hvert kvartal innen utløpet av påfølgende måned, og innen utløpet av påfølgende måned av hvert halvår vedrørende grensekryssende sendinger til/fra EØS...."

Kommentarer:

Posten følger i dag den gjeldende standarden EN 13850 ved måling av fremsendingskvalitet. Imidlertid bør konsesjonsteksten ta høyde for at denne standarden i løpet av konsesjonsperioden kan bli erstattet av en ny standard, og teksten bør derfor ikke angi denne spesielle standarden spesifikt.

Det lar seg ikke gjøre for Posten å rapportere måleresultatene for grensekryssende sendinger til/fra EØS innen utløpet av påfølgende måned av hvert halvår. Dette fordi organisasjonen som er ansvarlig for målingene, IPC, ikke frigjør måleresultatene i tide til å rekke fristen. Post- og teletilsynet har derfor i inneværende konsesjonsperiode akseptert rapportering av disse måleresultatene innen utløpet av tredje måned etter hvert halvår.

Forslag

- a) "gjennomføres i henold til CEN standard EN 13850" endres til "følge eventuelle obligatoriske CEN standarder for måling av fremsendingstid for enkeltstendinger."
- b) "innen utløpet av påfølgende måned av" i siste punktum, endres til "innen utløpet av tredje måned etter".

5.3 Resultatenheter

Siste avsnitt strykes. Se nærmere begrunnelse og forslag til pkt. 5.7 nedenfor.

5.7 Maksimalprisordning

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

Tjenester som er omfattet av ordningen, er listet i vedlegg 3. Tjenestene skal vektas med tjenestens omsetningsandel for forutgående år. Massesendinger omfattes ikke av ordningen.

Den nominelle prisendringen for tjenester omfattet av ordningen skal, totalt sett, ikke overstige endringene i lønnsindeksen for samferdselssektoren samme år. Maksimalprisene tillates likevel beregnet kumulativt i konsesjonsperioden.

For den enkelte tjeneste som omfattes, kan prisene maksimalt økes med lønnsindeksen pluss 5 prosentpoeng per år. Posten kan i særlige tilfeller søke Post- og teletilsynet om tillatelse til å gjennomføre større prisendringer.

Posten skal dokumentere årlig til Post- og teletilsynet at kravene er oppfylt. Post- og teletilsynet kan fastsette nærmere krav til maksimalprisordningen."

Kommentarer:

Posten anser en maksimalprisordning som et alternativ til og en bedre løsning enn produktspesifikk oppfølging av kostnadsbaseringskravet, forutsatt at ordningen er forutsigbar og gir rimelig rom for pristilpasninger. Ved å begrense taket til enkeltsendinger, oppnår myndighetene både å ivareta forbrukerhensyn samtidig som det indirekte setter et tak på prisenivået på massesendinger.

Samlet prisregulering

I det foreliggende utkastet til konsesjon vil kostnadsbaseringskravet bli fulgt opp gjennom følgende ordninger:

- Årlige produktregnskaper og tilsynets analyser av disse (som i gjeldende konsesjon).
- Maksimalprisordning på en kurv av tjenester og på hver enkelt tjeneste i kurven (nytt i utkastet).
- Supplerende produktspesifikke kalkyler dersom tilsynet mener dette er "nødvendig" for å vurdere om kostnadsbaseringskravet er oppfylt (jf. utkastets pkt 5.3). (Som i gjeldende konsesjon.)

Utkastet innebærer dermed at maksimalsprisordningen kommer i tillegg til og ikke til erstatning for, den eksisterende prisreguleringen. Slike doble oppfølgingskrav fører til betydelig uforutsigbarhet, både når det gjelder hvilke priser som kan aksepteres, og når det gjelder hvordan kravene skal følges opp.

En så sterk regulering synes ikke å være i overensstemmelse med den uttrykte hensikten med forslaget, som er å operasjonalisere kostnadsbaseringskravet på en enklere måte. Etter vår vurdering kan det heller ikke hevdes at så rigid regulering er nødvendig eller forholdsmessig.

Hensikten med prisreguleringen er å sikre at Posten oppfyller kravet til kostnadsbaserte priser og å beskytte forbrukerne mot urimelige prisøkninger.

Når det gjelder hensynet til forbrukerne kan det reises spørsmål om beskyttelsesbehovet er reelt for så vidt som utgiftene til posttjenester i gjennomsnitt utgjør om lag 0,1% av husholdningenes disponible inntekt. Det kan i denne forbindelse vises til at utredningen av postmarkedsreguleringen i Sverige² bl.a. var kritisk til om det er et slikt beskyttelsesbehov. Når Posten likevel har signalisert at et pristak er akseptabelt, er det fordi det, riktig utformet, gir større forutsigbarhet, bedre incentiver til kostnadseffektivitet og er mindre ressurskrevende enn oppfølging gjennom produktbaserte kostnadskalkyler.

Selv om pristak, gitt visse forutsetninger som nevnt, er akseptabelt, må det likevel sees i sammenheng med den øvrige reguleringen. Et pristak på enkeltsendinger legger i praksis også et pristak på massesendinger.

² SOU 2005:5

Når prisene på de leveringspliktige tjenestene i utgangspunktet er kostnadsbaserte, virker det ikke rimelig å supplere pristaket med krav om produktspesifikke kostnadskalkyler i tillegg til årlige produktregnskap. Krav om slike kalkyler vil gjøre maksimalprisordningen mindre forutsigbar fordi det kan bety at prisendringer som er tilpasset pristaket likevel vil kunne bli gjenstand for nærmere kontroll gjennom produktspesifikke kalkyler. Tilsvarende vil tilsynet kunne be om produktspesifikke kalkyler selv om produktregnskapet viser at kostnadsbaseringskravet er oppfylt på overordnet nivå. Samlet sett fremstår prisreguleringen dermed som både uforutsigbar og overdrevent detaljert og ressurskrevende i forhold til både hensikt (sikre kostnadsbasering og beskyttelse av forbrukerne) og en rimelig forretningsmessig frihet for Posten.

Når departementet vil innføre en maksimalprisordning for å ivareta kravet til kostnadsbaserte priser, bør derfor PTs hjemmel til å kreve produktspesifikke kalkyler tas ut. Dette vil være i overensstemmelse med formålet om å forenkle den operasjonelle oppfølgingen av kostnadsbaseringskravet, samtidig som det vil klargjøre at kostnadsbaseringskravet er oppfylt så lenge prisene ikke økes ut over pristaket og produktregnskapet viser at kravet er oppfylt på et overordnet nivå.

Indeks for pristaket

I konsesjonsutkastet er pristaket på kurven av tjenester satt lik endringen i lønnsindeksen for samferdselssektoren. Tatt i betraktning forventet fortsatt volumfall innen A- og B-brev, innebærer dette taket i praksis også et effektiviseringskrav på Posten.

Når pristaket bestemmes av en lønnsindeks, er det en risiko for at vesentlige endringer i de samlede arbeidskostnadene (ref. SSBs arbeidskostnadsindeks for samferdselssektoren) ikke fanges opp. Lønnsindeksen fanger for eksempel ikke opp endringer i bedriftens sosiale arbeidskostnader til sykefravær eller arbeidsgiveravgift. Det bør derfor legges inn en åpning i konsesjonen for at prisene i gjennomsnitt kan økes ut over endringer i lønnsindeksen dersom arbeidskostnadsindeksen vokser vesentlig mer enn lønnsindeksen.

I utkastets tredje avsnitt fremgår det at pristaket for et år er gitt ved lønnsindeksen for samferdselssektoren "samme år". I høringsbrevet står det at taket er gitt ved endringer i lønnsindeksen for samferdselssektoren som "offentliggjøres i mars samme år". I og med at lønnsindeksen for ett år ikke foreligger før året etter (mars), kjenner man ikke nivået på taket før året er omme. Ut fra hensynet til at ordningen må være forutsigbar både for Posten og tilsynet, forutsetter vi at departementet mener taket skal være gitt ved indeksen som offentliggjøres i mars samme år.

Pristak på de enkelte tjenester i kurven

Vi er enig med departementet i at prisen på enkelte tjenester i kurven må kunne økes ut over taket på kurven som helhet. Dette er helt nødvendig for at Posten skal kunne sette kommuniserbare priser, for eksempel priser som er fornuftig avrundet og som er logiske i forhold til andre priser, bl.a. prisene på substituerbare produkter. Videre må det være rimelig at Posten selv skal kunne foreta mindre rebalanseringer innenfor det generelle taket uten å måtte gå veien om tilsynet.

I tillegg til at det på denne bakgrunn ikke er hensiktsmessig med et pristak på den enkelte tjeneste i kurven, mener vi at det heller ikke eksisterer et beskyttelsesbehov som tilsier et så detaljert pristak. For det første vil markedet/kundehensyn i seg selv begrense mulige prisøkninger gjennom negative etterspørselseffekter og omdømmemessige belastninger. Videre er det tvilsomt om kundene faktisk har behov for reguleringsmessig beskyttelse mot prisøkninger på tjenester som i gjennomsnitt utgjør en ytterst liten andel av husholdningenes disponible inntekt, jf. våre kommentarer til dette ovenfor.

Vi viser i denne forbindelse til at pristaket som nylig ble innført for la Poste, Frankrike, ikke innebærer et tak på prisøkninger for den enkelte tjeneste i kurven. Man har i Frankrike valgt en kurv av tjenester som omfatter både masseforsendelser og enkeltsendinger, og som dermed gir la Poste langt større handlingsrom enn det Posten Norge vil ha etter det foreliggende forslaget. Begrunnelsen for dette er at det er riktig å gi operatøren et slikt ansvar og frihet over prisfastsettelsen når prisene likevel disiplineres av markedet og, i siste instans, av kravet om overkommelige priser.

Dersom man overfor Posten Norge allikevel vil kreve et pristak på den enkelte tjeneste i kurven, mener vi at taket som et minimum må heves fra lønnsindeksen pluss 5%-poeng til lønnsindeks + 10%-poeng, for å gi rom for rimelige pristilpasninger, herunder avrundinger, uten å måtte gå veien om en godkjenning fra tilsynet.

Nærmere krav til maksimalprisordningen

Departementet legger opp til at Post- og teletilsynet kan (sitat, siste avsnitt punkt 5.7) "fastsette nærmere krav til maksimalprisordningen". Vi ser at det kan være hensiktsmessig å gi tilsynet fullmakt til å fastsette nærmere krav til ordningen dersom det blir behov for det ut fra praktiske hensyn. Vi er imidlertid bekymret for at en slik fullmakt vil kunne gjøre hele ordningen uforutsigbar. Derfor må det settes betingelser for utøvelsen av fullmakten som sikrer at nærmere krav ikke ytterligere begrenser Postens frihet til å fastsette priser. Dette kan gjøres ved at det i følgebrevet til konsesjonen og/eller direkte i konsesjonen presiseres at "nærmere krav" ikke skal innebære substansielle reduksjoner i Postens frihet i prisingen, for eksempel ved at det innføres en produktivitetfaktor i maksimalprismodellen.

Forslag

- a) Hele siste avsnitt i pkt 5.3, som gir tilsynet hjemmel til å be om spesifikke produktkalkyler, strykes.
- b) Tillegg etter siste punktum i tredje avsnitt i pkt. 5.7: "Den nominelle prisendringen kan overstige endringene i lønnsindeksen inntil veksten i arbeidskostnadsindeksen for samferdselssektoren dersom denne vokser vesentlig sterkere enn lønnsindeksen."
- c) Tillegg etter siste punktum i siste avsnitt under pkt. 5.7: "Kravene skal ikke innebære en ytterligere begrensning i Postens frihet til å fastsette prisene på leveringspliktige tjenester".
- d) Nest siste avsnitt (pristak på hver enkelt tjeneste i kurven) under pkt. 5.7 strykes. Sekundært foreslås "lønnsindeksen pluss 5 prosentpoeng" endret til "lønnsindeksen pluss 10 prosentpoeng".

Vedlegg 3: Tjenestene som omfattes av maksimalprisordningen

Utkastet innebærer at både adresseendringstjenestene, oppbevaring og svarsendinger omfattes av pristaket. Disse tjenestene bør imidlertid holdes utenfor av årsaker som fremgår nedenfor. Videre splitter vi ikke omsetningen for A- og B-brev mellom Europa og verden for øvrig, slik som forutsatt i utkastet.

Nærmere kommentarer:

Oppbevaring av post og adresseendring/ettersending:

For kundene innebærer tjenestene at de får oppbevart post midlertidig eller ettersendt post til varige/midlertidig ny adresse. For Posten er tjenestene viktig for å vedlikeholde et oppdatert adresseregister og sørge for effektiv postdistribusjon. Inntil for noen få år siden var tjenestene gratis. Da det ble innført betaling for tjenestene, ble det lagt opp til en forsiktig prisstrategi som tok hensyn både til de driftsmessige fordelene for Posten og kundenes betalingsvilje. Etter hvert som tjenestene ville bli videreutviklet og innarbeidet i markedet, og kundenes betalingsvilje ville øke, ble det forventet at prisene gradvis kunne økes til et rimelig nivå hensyntatt kostnader og fordeler for Posten. Tjenestene er ennå ikke ferdig utviklet kvalitetsmessig, og skiller seg på den måten vesentlig fra de mer "modne" tjenestene som ellers inngår i kurven.

Prisreguleringen må etter vår vurdering skille mellom tjenester som er under utvikling og mer modne tjenester. Hvis ikke vil reguleringen kunne (i) hindre en ønsket tjenesteutvikling, fordi kvalitetshevingen i mindre grad kan gjenspeiles i prisutviklingen, og/eller (ii) legge uforholdsmessig stor begrensning på prisutviklingen på de mer modne tjenestene i kurven. Selv om tilsynet vil kunne godkjenne høyere prisøkninger enn pristaket på den enkelte tjeneste, vil slike prisøkninger likevel legge begrensninger på prisutviklingen for de øvrige tjenestene i kurven.

På denne bakgrunn mener vi at adresseendringstjenestene og oppbevaring av post ikke skal inngå i maksimalprisordningen.

Svarsendinger:

Svarsendinger er en avtalebasert tjeneste der mottageren betaler for tjenesten. Det er ikke stilt krav om en slik tjeneste i konsesjonen, og det kan stilles spørsmål ved om tjenesten kan regnes som "tilsvarende" en leveringspliktig tjeneste, og om den kan regnes som leveringspliktig. Videre er mottagerne bedrifter og organisasjoner som ønsker respons på tilbud/informasjon mv. som de har sendt til sine kunder, medlemmer, mv. Dette betyr at tjenesten på kundesiden i stor grad er overlappende med avsenderne av massesendinger og langt fra den brukergruppen som pristaket er ment å beskytte. På denne bakgrunn foreslår vi at svarsendinger ikke inngår i maksimalprisordningen.

A- og B-post til utlandet:

Når det gjelder A- og B-brev til utlandet, gjør vi oppmerksom på at vi ikke registrerer omsetningen fordelt på Europa og verden for øvrig slik som forutsatt i utkastet. Det betyr at Europa og verden for øvrig bør slås sammen til Utenlands fordelt på de ulike vektkategoriene for A- og B-post. Alternativt må vektingen av A- og B-brev mellom Europa og verden for øvrig baseres på usikre anslag.

Forslag:

- a) I vedlegg 3 strykes tjenestenummer 1, 2, 27 og 30 (hhv. "Adresseendring, midlertidig", "Adresseendring, varig", "Oppbevaring" og "Svarsendinger"). Videre foreslås hhv. tjenestenummer 11 og 14, 12 og 15, 13 og 16, samt 17 og 20, 18 og 21, og 19 og 22, slått sammen til respektive vekt kategorier for hhv. A-prioritert og B-økonomi Utenlands.

6.3 Ubesørgelige postsendinger

"Posten skal ha et system for behandling av sendinger som verken kan formidles til mottaker eller avsender grunnet feilaktig eller mangelfull adressering. Posten har plikt til å motta ubesørgelige postsendinger fra postoperatører som selv ikke har etablert egen ordning for behandling av slike postsendinger. Kostnader ved Postens behandling skal dekkes av den enkelte postoperatør som overleverer slike sendinger, jf. postforskriften § 11."

Kommentarer:

Posten har erfart at konkurrerende virksomheter dumper ubesørgelige sendinger som de ikke klarer å besørge, inn i vår produksjonslinje uten at det foreligger avtale eller at det gis varsling om dette. Det er svært vanskelig å oppdage slike sendinger med gjeldende prinsipper for merking, og håndteringen av dem er svært kostbar. Departementet bør derfor nærmere vurdere hvilke krav som kan stilles overfor andre postvirksomheter i lov eller forskrift.

Når Posten pålegges å håndtere ubesørgelig post fra andre virksomheter, bør disse aktørene ha plikt til å inngå en oppgjørsavtale med Posten. Samtidig bør Postens plikt til å motta ubesørgelige sendinger fra andre operatører betinges av at det foreligger en avtale mellom Posten og vedkommende postoperatør(er).

Forslag:

Andre punktum i 6.3 endres til (endring understreket): "Posten har plikt til etter avtale å motta ubesørgelige postsendinger fra postoperatører som selv ikke har etablert egen ordning for behandling av slike postsendinger."

6.8 Informasjon om standarder

"Posten skal på hensiktsmessig måte informere brukerne om standarder som regulerer alminnelige vilkår for tilgang til leveringspliktige tjenester, inkl. kvalitetsstandarder."

Kommentarer:

Punkt 6.8 er et nytt punkt som synes å ta utgangspunktet i EUs postdirektiv art. 20, som henviser til art. 6 når det gjelder områder som det er viktig at brukerne er informert om.

Standarder vil i denne sammenheng vanligvis dreie seg om prosessstandarder, og forstås som europeiske standarder fastsatt av CEN TC331.

I Norge følger Posten flere standarder, men det er kun CEN standard EN 13850 – Måling av framsendingstider for prioritert brevpost, som er obligatorisk. I tillegg er flere andre standarder publisert gjennom "Official Journal", som frivillige.

Til vanlig vil kundene ha større nytte av å vite hva som er normal framsendingstid enn å få opplyst hvilken standard som gjelder for måling av framsendingstider. Tilsvarende gjelder for klageadgang og andre områder nevnt i art. 6, og som det eventuelt måtte bli publisert standarder for. Punkt 3.5 i gjeldende konsesjon, jf. pkt. 3.6, oppfyller etter vår vurdering det generelle informasjonskravet som direktivet (art. 6) stiller, også når det gjelder info om kvalitetsstandarder. Det nye punktet synes således overflødig, og det blir svært uklart hva som egentlig menes med punktet. Vi foreslår derfor at hele punktet strykes.

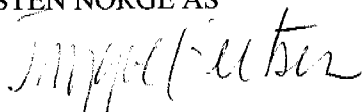
Dersom det i gitte situasjoner er relevant å henvise til hvilken standard som gjelder for eksempel for måling av framsendingstid, ivaretas dette uten at det må være spesifisert som krav i konsesjonen.

Forslag:

- a) Punkt 6.8 strykes i sin helhet.

Vi stiller oss til disposisjon for å utdype våre synspunkter ytterligere, dersom departementet skulle ønske det.

Med vennlig hilsen
POSTEN NORGE AS



70/ Dag Mejdell
Konsernsjef