



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 41

(2002–2003)

Om lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven)

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 21. februar 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning og sammendrag av proposisjonens hovedinnhold

Samferdselsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag om å endre lov 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven) § 6. Denne bestemmelsen angir, sammen med tilhørende postforskrift § 3, omfanget av enerettsområdet til Posten Norge AS (Posten). Departementet foreslår en gradvis innskrenkning av enerettsområdet til Posten, uten å sette en dato for når postmarkedet skal være fullt ut liberalisert.

Fra ikrafttreddelsen av denne lov og frem til 31. desember 2005 foreslås vektgrensen for enerettsområdet redusert til 100 gram og prisgrensen til tre ganger grunntaksten for et innenlandsk prioritert brev i første vektklasse. Fra 1. januar 2006 foreslås enerettsområdet begrenset ytterligere ved at vektgrensen settes til 50 gram og prisgrensen til to og en halv ganger grunntaksten. Markedet for utgående grensekryssende post foreslås åpnet fullt ut fra ikrafttreddelsen av denne lov.

Proposisjonen gjennomfører europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/39/EF om ytterligere åpning for konkurranse på markedet for posttjenester i Fellesskapet, vedtatt i EU 10. juni 2002. Direktivet er et endringsdirektiv til direktiv 97/67/EF om fel-

les regler for utviklingen av et indre marked for posttjenester i Fellesskapet og forbedring av tjenestenes kvalitet (postdirektivet). EØS-komiteen innlemmet endringsdirektivet i EØS-avtalen ved beslutning nr. 168/2002 av 6. desember 2002. Stortingets samtykke til godkjenning av beslutningen innhentes gjennom en egen stortingsproposisjon, jf. St.prp. nr. 46 (2002–2003). Norsk rett er for øvrig i samsvar med endringsdirektivets bestemmelser.

Samferdselsdepartementet fremmer i tillegg et forslag om en presisering av bestemmelsen om geografisk enhetsporto i postloven § 5. Forslaget fremmes på grunn av at det har oppstått tvil om hvordan denne bestemmelsen skal forstås i forhold til Svalbard etter innføringen av merverdiavgiftsreformen 1. juli 2001.

I kapittel 2 gjøres det rede for forslaget om en gradvis liberalisering av det norske postmarkedet, mens det i kapittel 3 gjøres rede for forslaget om en presisering av bestemmelsen om geografisk enhetsporto. I kapittel 4 følger høringsinstansenes vurderinger. I kapittel 5 følger Samferdselsdepartementets vurdering av forslagenes konsekvenser. Merknadene til de enkelte bestemmelsene er inn tatt i kapittel 6. Samferdselsdepartementet tar sikte på at endringene skal tre i kraft 1. juli 2003.

2 Forslag om en gradvis liberalisering av postmarkedet

2.1 Bakgrunn

Europaparlaments og rådsdirektiv 2002/39/EF om ytterligere åpning for konkurranse på markedet for posttjenester i Fellesskapet ble vedtatt i EU 10. juni 2002. Direktivet er et endringsdirektiv til europaparlaments- og rådsdirektiv 97/67/EF om felles regler for utviklingen av et indre marked for posttjenester i Fellesskapet og forbedring av tjenestenes kvalitet (postdirektivet). Direktivet er EØS-relevant. EØS-komiteen innlemmet endringsdirektivet i EØS-avtalen ved beslutning nr. 168/2002 av 6. desember 2002. Frist for gjennomføring av direktivets bestemmelser i norsk rett er 6. juni 2003.

2.1.1 Nærmere om postdirektivet (97/67/EF)

EUs postdirektiv, vedtatt 15. desember 1997, har som formål å skape felles rammebetingelser for alle postoperatører i det indre marked og å sikre allmennheten landsdekkende tilbud av grunnleggende posttjenester (såkalt universelle tjenester) av god kvalitet og til rimelige priser. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 91/98 av 25. september 1998.

Medlemsstatene kan, i den grad det er nødvendig for å sikre et landsdekkende tilbud av grunnleggende posttjenester av god kvalitet og til rimelige priser, reservere visse posttjenester til den eller de postoperatører som utfører den universelle tjenesten, det vil si fastsette et enerettsområde. Et eventuelt enerettsoverskudd i lønnsomme områder kan således benyttes til å dekke underskudd i samme tjeneste i ulønnsomme områder, eller finansiere leveringspliktige tjenester som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme utenfor enerettsområdet. Det er ikke fastsatt en plikt til å ha et enerettsområde.

Etter postdirektivet artikkel 7 nr. 1 skal de tjenester som den enkelte medlemsstat kan reservere for yteren eller yterne av den universelle tjenesten være innsamling, sortering, transport og utlevering av brevpostsendinger innenlands med vekt inntil 350 gram, uansett om denne skjer ved rask eller vanlig postgang, til en pris lavere enn fem ganger den offentlige takst på brevpostsendinger på første vektnivå i den raskeste standardkategorien, dersom en slik finnes. I tilfelle av gratis posttjenester for blinde og svaksynte kan det gis unntak fra pris- og vektgrensene. Etter postdirektivet artikkel 7 nr. 2 kan grensekryssende postsendinger og direkte reklame kunne reserveres innenfor pris- og vektgrensene i nr. 1 i den grad det er nødvendig for å opprettholde den universelle tjenesten.

Det er i postdirektivet artikkel 7 nr. 3 fastsatt en tidsplan for en ytterligere gradvis liberalisering av postmarkedet. Etter tidsplanen i postdirektivet skulle Kommisjonen komme med et forslag til endringer innen utgangen av 1998. Deretter skulle eventuelle endringer vedtas i Europaparlamentet og Rådet senest 1. januar 2000 med virkning fra 1. januar 2003. Denne tidsplanen har ikke blitt fulgt. Hovedsaklig skyldes dette at det har vært stor uenighet om tempoet for liberaliseringen og om det skal settes en endelig dato for når fullliberalisering må ha funnet sted.

2.1.2 Nærmere om endringsdirektivet (2002/39/EF)

2.1.2.1 Saksbehandling og vedtakelse

Etter ca. 1½ års forsinkelse fremsatte Kommisjonen 30. mai 2000 et forslag til endringsdirektiv til postdirektivet, COM (2000) 319. Den viktigste foreslåtte endringen var at enerettsområdet i hovedsak skulle reduseres til brevpost med vekt inntil 50 gram og at utgående grensekryssende post og spesielle tjenester, herunder ekspresstjenester, ikke skulle kunne reserveres. Disse endringene skulle gjennomføres innen 31. desember 2002. Forslaget fastsatte en tidsplan for nærmere vurderinger av postsektoren for å oppnå et indre marked for posttjenester. Etter tidsplanen skulle Kommisjonen fremme forslag til endringer innen 31. desember 2004. Deretter skulle eventuelle endringer vedtas i Europaparlamentet og Rådet senest 31. desember 2005 med virkning fra 1. januar 2007.

Europarlamentet kunne ved første gangs behandling ikke gi sin tilslutning til forslaget og foreslo i uttalelse av 14. desember 2000 betydelige endringer i direktivteksten. Europarlamentet mente den foreslåtte liberaliseringstakten var for hurtig og at omfanget av liberaliseringen var for vidtgående. Kommisjonen presenterte 7. mai 2001 et endringsforslag som imidlertid i all hovedsak var en videreføring av Kommisjonens opprinnelige forslag.

Rådet vedtok 6. desember 2001 en såkalt felles holdning til direktivforslaget. Rådets holdning innebar et kompromiss mellom Kommisjonens forslag og Parlamentets uttalelse. Europarlamentet sluttet seg den 13. mars 2002 til hovedtrekkene i Rådets felles posisjon. Endringsdirektivet ble endelig vedtatt 10. juni 2002. Endringsdirektivet er fastsatt med henvisning til Traktaten om opprettelse av Det Europeiske Fellesskap, særlig artikkel 47 nr. 2, artikkel 55 og artikkel 95, og fastsatt i henhold til fremgangsmåten i traktatens artikkel 251.

2.1.2.2 Innhold – videre liberalisering av postmarkedet m.m.

Fra 1. januar 2003 begrenses tillatt enerettsområde i EU til brevpostsendinger med vekt inntil 100 gram og med pris inntil tre ganger grunntaksten for et prioritert brev innenfor første vektklasse. Fra 1. januar 2006 reduseres enerettsområdet ytterligere til sendinger med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og en halv ganger grunntaksten. Fra 1. januar 2003 skal som utgangspunkt all utgående grensekryssende post være liberalisert, men medlemsstatene kan gjøre unntak hvis det er nødvendig for å sikre den universelle tjenesten.

Kommisjonen skal videre gjennomføre en studie for å vurdere virkningene for den universelle tjenesten i hver enkelt medlemsstat av en fullliberalisering i 2009. Innen 31. desember 2006 skal Kommisjonen framlegge en rapport for Europaparlamentet og Rådet på grunnlag av konklusjonene fra denne studien, ledsaget av et forslag som eventuelt stadfester 2009 som tidspunkt for gjennomføringen av det indre marked for posttjenester, eller som fastsetter andre tiltak i lys av konklusjonene fra studien.

Endringsdirektivet endrer ikke de krav til det tilbud av posttjenester til rimelig pris og til god kvalitet som medlemslandene har en plikt til å sikre er tilgjengelig i alle deler av landet (det universelle tjenestetilbudet).

Endringsdirektivet inneholder også andre bestemmelser. Blant annet er det fastsatt utdypende regler om prisfastsettelsen for operatører med leveringspliktige tjenester og adgang til krysssubsidiering. Det er videre presisert at medlemsstatene kan fastsette klageordninger utenfor området for de leveringspliktige tjenester og innenfor området av de leveringspliktige tjenester der tjenestene blir tilbudt av operatører uten samfunnspålagte leveringsforpliktelser.

2.2 Gjeldende rett

2.2.1 Generelt om gjeldende regelverk – postlov, postforskrift, Postens konsesjon

Gjeldende postlov av 1996 erstattet tidligere postlov, lov 8. juni 1928 nr. 2. Postloven av 1996 innebar en gjennomgripende modernisering av regelverket for posttjenester. Den inneholder nye og klarere regler, blant annet om avgrensningen av Postens enerettsområde, om konsesjonsplikt og om tilsyn med postmarkedet. I motsetning til tidligere postlov, som kun rettet seg mot statens postselskap (Posten, tidligere Postverket), retter postloven seg

mot alle som utfører posttjenester mot vederlag. Postlovens hovedformål er å sikre et landsdekkende formidlingstilbud av postsendinger til rimelig pris og til god kvalitet. Med hjemmel i postloven fastsatte Samferdselsdepartementet 1. juli 1997 forskrift om formidling av landsdekkende postsendinger (postforskriften) som inneholder utfyllende bestemmelser til postloven.

Loven ble første gang endret ved lov 9. januar 1998 nr. 5. Ved endringsloven ble det foretatt tekniske endringer i postloven og enkelte andre lover. Blant annet ble betegnelsen «Postverket» erstattet med betegnelsen «statens postselskap». Loven ble ytterligere endret ved lov 30. april 1999 nr. 24. Postloven ble den gang endret på bakgrunn av at EU den 15. desember 1997 vedtok postdirektivet. Enkelte lovendringer var nødvendige for å harmonisere postloven med direktivets bestemmelser. Samtidig ble det foretatt endringer i postlovens erstatningsregler. Ved lov 21. juni 2002 nr. 43 om omdanning av statens jernbanetrafikkselskap (NSB BA) og statens postselskap (Posten Norge BA) til aksjeselskaper ble betegnelsen «statens postselskap» i postloven endret til «Posten Norge AS».

Posten er i medhold av postloven og postforskriften gitt enerett til regelmessig utføring av visse tjenester, se nedenfor punkt 2.2.2. Regelmessig formidling mot vederlag av landsdekkende postsendinger som kommer inn under enerettsområdet, kan i henhold til postloven og postforskriften bare utføres av postoperatør med konsesjon. I Postens nåværende konsesjon, som gjelder fra 1. oktober 2001 til og med 31. desember 2005, er det fastsatt at Posten skal sikre brukerne et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet. Det er videre fastsatt spesifikke krav knyttet til blant annet tjenestetilbud og tilgjengelighet, utleveringshyppighet og fremsendingstid. De samfunnspålagte oppgavene i konsesjonen oppfyller postdirektivets krav til den universelle posttjenesten. Som en del av den nasjonalt fastsatte universelle tjenesten, har Norge tjenester som klart går ut over minstekravene i direktivet, for eksempel seks dagers omdeling (minimumskravet er fem dagers omdeling) og krav om grunnleggende banktjenester gjennom hele selskapets ekspedisjonsnett. Overskudd fra enerettsområdet skal sammen med bevilgninger fra Stortinget til ordningen med statlig kjøp av posttjenester finansiere leveringspliktige tjenester som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme for Posten.

2.2.2 Spesielt om Postens enerett

Postens enerett gjelder etter postloven § 6 og postforskriften § 3 regelmessig formidling mot veder-

lag av lukket adressert brevpost med vekt inntil 350 gram og med pris inntil fem ganger grunntaksten for et innenriks prioritert brev innenfor første vekt-klasse (20 gram). Eneretten gjelder for innenlands postformidling så vel som for formidling til og fra utlandet. Eneretten omfatter ikke formidling av bø-ker, kataloger, aviser og blad, selv om disse sendes i lukket og adressert form. Det norske enerettsom-rådet er i dag like stort som det som er tillatt etter postdirektivet av 1997, bortsett fra at det i Norge er et tilleggskrav om at brevpost må være lukket for å være omfattet av eneretten.

I henhold til postloven § 6 annet ledd kan depar-temetet dispensere fra Postens enerett til fordel for andre postoperatører. Forutsetningen for å gi dispensasjon er etter postforskriften § 4 annet ledd at dette antas å ikke ville redusere Postens over-skudd fra enerettsområdet i nevneverdig grad. Dis-pensasjon med tilhørende konsesjon for begrenset formidling av enerettssendinger er pr. i dag gitt til Statens forvaltningstjeneste og lokalPosten. Dis-pensasjonen for Statens forvaltningstjeneste gjel-der for begrenset formidling av ca. 1000 stk. brev fra Statens trykksakekspedisjon, og enkelte andre brev som til sammen ikke må overstige 5 % av de månedlige postsendingene som formidles innenfor dagens omfang av Oslo Dep-ordningen. Dispensa-sjonen til lokalPosten gjelder for inntil 300 sendin-ger pr. måned fra Kongsberg kommune til bystyre-representanter, utvalgsmedlemmer og formann-skap. Konsesjonen til Statens forvaltningstjeneste ble fastsatt 26. september 2001, mens konsesjonen til lokalPosten ble fastsatt 17. april 2002. Begge konsesjoner gjelder frem til og med 31. desember 2005.

2.3 Rettsituasjonen i enkelte andre land

De fleste land har i dag bestemmelser om enerett for å sikre et universelt tjenestetilbud. I Finland, Sverige og på New Zealand er det derimot ingen enerettsbestemmelser. I Sverige ble markedet åp-net fullt ut i 1993, i Finland formelt sett i 1994 og på New Zealand i 1998.

Blant EU-landene er markedet for utgående grensekryssende post pr. i dag åpent for konkur-ranse i Danmark, Finland, Nederland, Sverige og Storbritannia. Dette markedet er de facto også åpent for konkurranse i Belgia, Tyskland, Irland, Frankrike og Luxembourg.

For de fleste medlemsland i EU vil det være nødvendig å redusere omfanget av enerettssområ-det som en følge av endringsdirektivet. I Storbritan-nia er planen at postmarkedet skal åpnes fullt ut for

konkurranse fra og med 1. april 2007. Flere EU-land har signalisert at de trolig ikke kommer til å åpne markedet for utgående grensekryssende post fullt ut for konkurranse fra 2003.

2.4 Nærmere om lovforslaget

Samferdselsdepartementet foreslår en innskrenk-ning av Postens enerettssområde gjennom en grad-vis reduksjon i de pris- og vektgrenser som avgren-ser enerettssområdet. Norsk rett antas for øvrig å være i samsvar med de krav som er fastsatt i en-dringsdirektivet. Forslaget har vært på bred hø-ring, jf. kapittel 4 nedenfor.

Fra ikrafttreddelsen av loven og frem til 31. de-sember 2005 foreslås vektgrensen for enerettssom-rådet redusert til 100 gram og prisgrensen til tre ganger grunntaksten for et innenlandsk prioritert brev i første vekt-klasse. Fra 1. januar 2006 foreslås enerettssområdet begrenset ytterligere ved at vekt-grensen settes til 50 gram og prisgrensen til to og en halv ganger grunntaksten. Prisgrensen fremgår i dag kun i postforskriften. Departementet mener at prisgrensen vil innebære en praktisk viktig av-grensning av enerettssområdet, og at den derfor bør fremgå også av loven.

Samferdselsdepartementet foreslår videre å åp-ne markedet for utgående grensekryssende post fullt ut for konkurranse fra ikrafttreddelsen av denne lov. Forslaget fremmes på bakgrunn av at endrings-direktivet trekker snevrere rammer for adgangen til å reservere utgående grensekryssende post enn gjeldende postdirektiv, samt at de fleste land i Eu-ropa i dag, rettslig og/eller faktisk, har åpnet opp dette markedet for konkurranse.

Postdirektivet gir adgang for medlemslandene til å forsere det tempo for ytterligere liberalisering som følger av endringsdirektivet. Det foreliggende forslaget følger den liberaliseringstakt som er lagt til grunn av EU. Det er på denne bakgrunn heller ikke satt noen dato for når postmarkedet skal være fullt ut åpnet for konkurranse i Norge. Dette vil imidlertid departementet komme tilbake til når konsekvensene av en liberalisering, herunder di-striktsmessige konsekvenser, er nærmere utredet. Departementet tar sikte på at konsekvensene av en ytterligere liberalisering skal utredes i 2003. Utar-beidelse og fremleggelse av eventuelt lovforslag om ytterligere liberalisering vil skje på bakgrunn av konsekvensanalysen. Departementet anser det for øvrig som vesentlig å sikre like rammebetingelser for alle postoperatører. Ut fra resiprositetshensyn bør postoperatører sikres lik tilgang til hverandres hjemmemarkeder. EUs postdirektiv inneholder in-

gen bestemmelser om resiprositet. En raskere liberalisering i Norge enn i resten av EØS kunne dermed medføre at Posten møter konkurranse i sitt hjemmemarked, uten at selskapet gis anledning til å konkurrere i tilsvarende markeder i utlandet. Dette vil kunne ha store økonomiske konsekvenser.

3 Forslag om en presisering av prinsippet om geografisk enhetsporto

3.1 Bakgrunn

Den 1. juli 2001 ble det med unntak for Svalbard innført merverdiavgift på posttjenester. Etter postloven § 5 annet ledd annet punktum skal det være geografisk enhetsporto for tjenester som kommer inn under enerettsområdet. Postloven gjelder etter Svalbardloven også på Svalbard. På denne bakgrunn ble det fastsatt samme portonivå for Svalbard som for fastlandet. Portoen for A-post i første vekt-klasse (20 gram) ble økt fra kr 4,50 til 5,50. Siden merverdiavgiftsreformen ikke gjelder for Svalbard, ble det bestemt at Posten fikk beholde det økte inntektsprovenyet fra tjenestene på Svalbard.

Dersom portotakstene ikke hadde økt tilsvarende på Svalbard som resten av landet, ville det vært fare for at staten kunne tape betydelige avgiftsinntekter ved at forsendelser kunne overføres elektronisk til Svalbard og returneres til fastlandet med lavere porto. Å sende post via Svalbard ville særlig vært aktuelt for virksomheter som ikke har fradragsrett for merverdiavgift, for eksempel banker, forsikringsselskaper, offentlig sektor m.m. Dette kunne ført til økt behov for statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester. Omfordeling av post via Svalbard ville også være samfunnsøkonomisk uheldig.

Longyearbyen lokalstyre (tidligere Svalbardrådet) har flere ganger reist spørsmål om den aktuelle økningen av portotakstene. Lokalstyret mener at portoøkningen på Svalbard er i strid med bestemmelsen om geografisk enhetsporto. Lokalstyret mener at kravet om geografisk enhetsporto medfører at portotakstene på Svalbard skal tilsvare portotakstene på fastlandet eksklusiv moms. Samferdselsdepartementet har stått fast ved at kravet om geografisk enhetsporto medfører at det skal være samme takster for Svalbard som for fastlandet.

På bakgrunn av blant annet en henvendelse fra Longyearbyen lokalstyre, har Sivilombudsmannen i brev til Samferdselsdepartementet av 18. oktober 2002 stilt spørsmål knyttet til portoøkningen på Svalbard. Samferdselsdepartementet besvarte Sivi-

lombudsmannens henvendelse ved brev av 15. november 2002. Sivilombudsmannen har for tiden saken til behandling.

3.2 Gjeldende rett

Det fremgår både i postloven, postforskriften og Postens konsesjon at det skal være enhetsporto for tjenester innenfor enerettsområdet. Det er ikke nærmere definert i regelverket hvordan man beregner den geografiske enhetsporten. Geografisk enhetsporto betyr at portoen skal være den samme uansett innleverings- og utleveringssted og uavhengig av kundegruppe i hele landet.

3.3 Nærmere om lovforslaget

Etter Samferdselsdepartementets vurdering er det behov for en presisering av enhetsportobegrepet i postloven. I lovforslaget er det derfor presisert at det med geografisk enhetsporto menes like takster i hele lovens virkeområde. Forslaget innebærer at det skal være samme takster på Svalbard, hvor det ikke beregnes merverdiavgift, som på fastlandet hvor takstene er inkludert merverdiavgift. Det gjøres med dette ingen endringer i Postens mulighet til på forretningsmessig basis å tilby rabatter og differensierte priser når dette er nødvendig av konkurransemessige årsaker, og det kan bidra positivt til Postens samlede resultat, slik det blant annet er lagt til grunn i St.meld. nr. 16 (1998–99) punkt 4.1. Det vil ikke bli foretatt endringer i merverdiavgiftssystemet i forbindelse med presiseringen av kravet om geografisk enhetsporto i postloven.

4 Høringsuttalelser

Et forslag til lov og forskriftsendringer ble sendt på høring 5. september 2002. Høringsinstansene har vært:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Justisdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Utenriksdepartementet
Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers
Akademikerne
ASG Norway AS
Budbilforeningen

Cargo International AS
Datatilsynet
Den Norske Advokatforening
Den norske Fagpresses Forening
DHL International AS
Distribusjonssentralen AS
Fellestransport AS
Flyselskapenes Landsforening
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forbruker-Kontakt AS
Foreningen Norsk Ukepresse
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
IL-X Transportservice AS
Kommunenes Sentralforbund
Konkurransetilsynet
Landslaget for Lokalaviser
Landsorganisasjonen i Norge
Linjegods AS
Logistikk- og Transportindustriens Landsforening
Longyearbyen lokalstyre
Mediebedriftenes Landsforening
Nor-Cargo AS
Norges Markedsføringsforbund
Norges Taxiforbund
Norpost
Norsk Direkte Markedsføringsforening
Norsk Kommuneforbund
Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund
Norsk Postordreforening
Norsk Presseforbund
NSB Gods AS
Næringslivets Hovedorganisasjon
Oslo Budbil Forening
Pakke-Trans AS
Posten Norge AS
Post- og teletilsynet
Statskonsult
Telenor ASA
TNT Norge AS
TollpostGlobe AS
Transportbrukernes Fellesorganisasjon
Transportbedriftenes Landsforening
TS Forum Norge
UPS United Parcel Service Norway AS
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Forslag om en gradvis liberalisering av postmarkedet

Det store flertall av de høringsinstanser som har avgitt høringsuttalelse er positive til en videre liberalisering av postmarkedet. Det er også bred støtte til forslaget om at markedet for utgående grensekryssende post åpnet fullt ut fra 2003.

Post- og teletilsynet, Næringslivets Hovedorganisasjon, Den Norske Fagpresses Forening, Linjegods og Logistikk- og transportindustriens Landsforening har gitt uttrykk for at liberaliseringen bør forseres i forhold til den plan som følger av endringsdirektivet. Post- og teletilsynet stiller spørsmål ved om det er grunnlag for å opprettholde et enerettsområde, og foreslår at det i lovteksten gis en tidsubestemt bestemmelse om videre liberalisering. Fastsettelse av endringer i eneretten bør følge av en løpende vurdering av situasjonen i postmarkedet og behovet for å opprettholde eneretten for å finansiere leveringsplikten.

På den andre siden fremhever både *Posten* og *Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund* at liberaliseringen ikke bør forseres i forhold til EU. Posten er positiv til konkurranse, men påpeker at avvikling av enerett må følges opp med frihet for selskapet til å konkurrere effektivt. Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund viser til at en total avregulering på et tidligere tidspunkt enn for EU vil øke faren for at utenlandske distributører etablerer seg i Norge og «skummer fløten» i de attraktive delene av markedet, samtidig som de har et sterkere vern mot konkurranse i sitt eget hjemmemarked. En slik inntreden av nye postdistributører vil muligens føre til rimeligere posttjenester i noen få, sentrale områder i Norge, men samtidig medføre økt risiko for underskudd i driftsregnskapet for Posten dersom det samfunnspålagte servicenivået skal opprettholdes.

Kommunal- og regionaldepartementet viser til at liberaliseringen sannsynligvis vil komme sentrale strøk til gode, mens det i mindre sentrale strøk kun vil være plass til en aktør, og i enkelte strøk må staten antakeligvis kjøpe posttjenester. Forslaget vil videre redusere betydningen av enhetsporto som prinsipp fordi enerettsområdet reduseres. Kommunal- og regionaldepartementet mener at det kan bli nødvendig å iverksette tiltak som kan bidra til å gi et likeverdig tilbud av posttjenester til konkurransedyktige priser i alle deler av landet dersom en liberalisering medfører økte forskjeller med hensyn til priser og tilbud. Det er på denne bakgrunn viktig å utrede konsekvensene av liberalisering for distriktene.

Samferdselsdepartementet er opptatt av å sikre at videre liberalisering ikke går på bekostning av den universelle tjenesten. Liberaliseringen bør derfor skje gradvis og kontrollert. Departementet antar at en full liberalisering av postmarkedet vil kunne få betydelige konsekvenser, særlig for distriktene. Departementet mener det er viktig at disse konsekvensene utredes før det eventuelt fastsettes en dato for når markedet skal være fullt ut liberalisert. På grunn av hensynet til forutsigbarhet for operatø-

rene er Samferdselsdepartementet ikke enig i Post- og teletilsynets forslag om en tidsubestemt bestemmelse om videre liberalisering.

Forslag om en presisering av prinsippet om geografisk enhetsporto

Longyearbyen lokalstyre er imot at forslaget fremmes. Longyearbyen lokalstyre viser til at posttjenestene på Svalbard er fritatt for merverdiavgift. Reelt sett må således innbyggerne på Svalbard betale Posten 24 prosent mer for posttjenester enn innbyggerne på fastlandet. For næringsdrivende på Svalbard blir den samlede prisen for postforsyning endog høyere enn den tilsvarende prisen på fastlandet ved at næringsdrivende på fastlandet kan føre inngående merverdiavgift til fradrag. Longyearbyen lokalstyre mener således at forslaget ikke innebærer en presisering, men en endring av hva som er gjeldende rett.

Justisdepartementet påpeker at de næringsdrivende på Svalbard reelt sett synes å få høyere portokostnader enn tilsvarende (avgiftspliktige) næringsdrivende på fastlandet.

Posten er bekymret for at forslaget vil kunne ha betydning for Postens prispolicy, og ber om at forslaget eventuelt tas opp senere i forbindelse med en helhetlig vurdering av kravet til geografisk enhetsporto. Posten ønsker å begrense kravet om geografisk enhetsporto til enkeltsendinger.

Finansdepartementet har ingen merknader til forslaget, heller ikke *Den norske Fagpresses Forening*. *Utenriksdepartementet* gir uttrykk for støtte til at Svalbard likebehandles med resten av landet og derfor har samme porto. *Nærings- og handelsdepartementet* er positiv til like portotakster for Svalbard som for fastlandet, i det en ulik takst kunne medført samfunnsøkonomisk kostbare omfordelinger av post via Svalbard. Nærings- og handelsdepartementet mener at den aktuelle saken illustrerer noen av de samfunnsøkonomiske problemene ved slike unntak.

Samferdselsdepartementets forslag innebærer en klargjøring av prinsippet om geografisk enhetsporto i forhold til Svalbard. Ut over dette ser Samferdselsdepartementet det ikke som aktuelt å foreta endringer i enhetsportosystemet. Dette vil måtte vurderes i forbindelse med en eventuell ytterligere liberalisering av postmarkedet. For øvrig vises det til omtalen i punkt 3.3.

5 Konsekvenser for Norge ved implementering av endringsdirektivet

5.1 Konkurransesituasjonen på postmarkedet

Forslaget om en reduksjon av eneretten antas å ha betydning for konkurransesituasjonen på postmarkedet ved at en større del av dette markedet åpnes opp for konkurranse. Hvor store konsekvensene vil bli, vil blant annet bero på hvor attraktivt området oppfattes av andre aktører, og hvordan Posten forsvarer markedsposisjonen mot konkurrentene.

Samferdselsdepartementet antar at økt konkurranse fortest vil gjøre seg gjeldende i markedet for utgående grensekryssende post. I dette markedet er det allerede i dag en rekke sterke aktører. Når det gjelder markedet for innenlandsk postformidling, antar departementet at Posten vil beholde en sterk posisjon. Dette skyldes at Posten i Norge har en godt befestet posisjon med et finmasket salgs- og ekspedisjonsnett. Videre vil Posten så lenge selskapet har enerett på visse typer posttjenester ha en konkurransefordel i forhold til andre operatører ved at de kan tilby et totaltilbud av posttjenester.

Departementet vil følge utviklingen i markedet nøye og i den forbindelse til enhver tid vurdere behovet for regelverksendringer for å opprettholde en hensiktsmessig regulering av et område i utvikling, herunder sikre like konkurransevilkår for postoperatører i et marked med stadig større konkurranse.

5.2 Administrative og økonomiske konsekvenser m.m.

En reduksjon av Postens enerett vil neppe få rene administrative konsekvenser. Derimot vil en reduksjon kunne få økonomiske og budsjettmessige konsekvenser for Posten og eventuelt staten.

Redusert enerettsområde vil kunne bidra til lavere inntekter for Posten. I hvilken grad dette vil skje er uvisst, og avhenger blant annet av eventuelle effektivitetsgevinster ved muligheter for økt konkurranse og hvordan Posten forsvarer markedsposisjonen mot eventuelle konkurrenter, jf. omtale i punkt 5.1 ovenfor. Erfaringer fra land som Sverige, Finland og New Zealand viser at en reduksjon av eneretten ikke nødvendigvis samlet sett vil bidra til å redusere Postens inntekter. Redusert enerettsområde har i disse landene hittil ikke ført til vesentlig økt direkte konkurranse på tidligere regulerte områder. Det må imidlertid kunne antas at et liberali-

sert nordisk brevmarked vil være mer attraktivt for konkurrentene enn markedet i de enkelte nordiske land. For å møte mulige reduserte inntekter som følge av en reduksjon av enerettsområdet – i tillegg til den inntektsreduksjonen selskapet nå opplever som følge av kundenes økte bruk av elektroniske kommunikasjonsløsninger – gjennomfører Posten betydelige effektiviseringer av virksomheten og en omfattende satsing på bedre service og nye potensielt lønnsomme tjenester. Eventuelle effekter på selskapets resultat av redusert enerettsområde er derfor avhengig av i hvilken utstrekning selskapet lykkes i sine satsninger.

Merkostnadene ved den delen av det samfunns-pålagte servicenivået (de leveringspliktige tjenestene) som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt dekkes dels ved et eventuelt overskudd fra enerettsområdet, dels ved statlig kjøp av ulønnsomme posttjenester over statsbudsjettet kap. 1370 post 70. For 2003 er det bevilget 305 millioner kroner over denne budsjettposten. For 2002 og 2003 har det vært lagt til grunn at det ikke vil foreligge overskudd fra enerettsområdet. Etter gjeldende modell for statlig kjøp av posttjenester er det Posten som bærer risikoen ved eventuelt underskudd på enerettsområdet. Hvorvidt en reduksjon av eneretten vil få innvirkning på statlig kjøp er usikkert. Det vil blant annet være avhengig av hvordan lønnsomheten og markedet for posttjenester utvikler seg.

Større konkurranse antas vanligvis å føre til at brukerne får et bedre og mer variert tjenestetilbud til en lavere pris. Samferdselsdepartementet antar at det samme vil gjøre seg gjeldende ved en gradvis liberalisering av postmarkedet. På bakgrunn av at kravet om geografisk enhetsporto knytter seg til tjenester som omfattes av Postens enerett, vil forslaget innebære at en mindre andel av brevposten vil omfattes av dette kravet.

Presiseringen av bestemmelsen om geografisk enhetsporto er en klargjøring av hva som etter departementets oppfatning er gjeldende rett, og antas derfor ikke å ha økonomiske, administrative eller andre konsekvenser.

6 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til postloven § 5 annet ledd

Bestemmelsen om geografisk enhetsporto i § 5 *annet ledd annet punktum* foreslås presisert ved at det i nytt *tredje punktum* inntas en nærmere definisjon av begrepet geografisk enhetsporto. Det foreslås fastslått at det med geografisk enhetsporto menes like takster i hele lovens geografiske virkeområde. Postloven gjelder etter Svalbardloven 17. juli 1925 nr. 11 § 3 på Svalbard. Forslaget klargjør at det skal opereres med samme portonivå på Svalbard, hvor det ikke beregnes merverdiavgift, som på fastlandet hvor takstene er inkludert merverdiavgift. Tidligere *tredje punktum* blir nytt *fjerde punktum*.

Til postloven § 6

Det foreslås ikke endringer i bestemmelsens tittel. Ved endringer i *første ledd første punktum* oppheves Postens enerett på utgående grensekryssende post. Nytt *annet ledd* angir en gradvis reduksjon av enerettsområdet gjennom endrede pris- og vektgrenser. Prisgrensen foreslås inntatt i selve loven, og ikke som nå i forskriften. Om bakgrunnen for dette forslaget, se punkt 2.4 ovenfor. Det er også nytt at Kongen ikke lengre kan fastsette nærmere prisgrense i forskrift. Tidligere *annet ledd* blir nytt *tredje ledd*.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven)

I

I lov 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven) gjøres følgende endringer:

§ 5 annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:
Med geografisk enhetsporto menes like takster i hele lovens geografiske virkeområde.

Nåværende tredje punktum blir nytt fjerde punktum.

§ 6 skal lyde:

§ 6 Enerett

Posten Norge AS skal *innenfor de vekt- og prisgrenser som er angitt i annet ledd* gis enerett til regelmessig å formidle mot vederlag lukket adressert innenriks *brevpost* og til å formidle i Norge tilsvarende sendinger fra *utlandet*, på de vilkår som konsesjon etter § 4, jf. § 5, fastsetter. Eneretten omfatter

ikke formidling av bøker, kataloger, aviser og blad, selv om disse sendes i lukket og adressert form. Kongen kan gi forskrift om hva som regnes for lukket *brevpost*.

Frem til og med 31. desember 2005 omfatter eneretten brevpost med vekt inntil 100 gram og med pris inntil tre ganger grunntaksten for et innenriks prioritert brev innenfor første vektklasse (20 gram). Fra og med 1. januar 2006 omfatter eneretten brevpost med vekt inntil 50 gram og med pris inntil to og en halv ganger grunntaksten for et innenriks prioritert brev innenfor første vektklasse (20 gram).

Departementet kan dispensere fra første ledd til fordel for en annen postoperatør med konsesjon etter § 4.

II

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.
