

Deres ref.
17/2054Vår ref.
18/00034Dato
08.03.2018

Høring - Kravet til leveringspliktige posttjenester i fremtiden – forslag til endring av postloven

Ansvarlig myndighet: Samferdselsdepartementet

Regelrådets vurdering: **Utredningen har svakheter**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådet vurderer at utredningen har svakheter, jf. utredningsinstruksen 2.1.

Departementets beskrivelse av de økonomiske konsekvensene for staten er godt utredet. Likevel er de positive og negative næringsøkonomiske konsekvensene, særlig for avisbransjen, men også handels- og servicebedrifter i distriktene, ikke tilstrekkelig utredet.

Regelrådet mener at næringsstrukturen i den berørte delen av mediebransjen burde vært beskrevet, og at eventuelle konsekvenser for mediemangfoldet og konkurransevridninger og eventuelt behov for avbøtende tiltak burde vært diskutert i lys av dette. Departementet burde også utrede konsekvensene for handels- og servicebedrifter i distriktene fra redusert utleveringsfrekvens av brev og småpakker.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Samferdselsdepartementet, på bakgrunn av innspill fra Posten, foreslår å endre kravene til utleveringsdager i postloven § 7 første ledd nummer 3 fra fem dager i uken til annenhver dag. Dette betyr tre dager den ene uken og to dager den andre uken. Departementet vurderer at endringene i omdelingsfrekvens tidligst vil kunne skje fra 2020 av hensyn til vedtak i Stortinget og omstilling for Posten.

Det foreslås også å presisere bestemmelsen i postloven § 7 annet ledd om avisdistribusjon seks dager i uken på steder uten tilbud fra kommersielle avisbudnett, slik at det fremgår at denne ordningen bare omfatter avisutlevering på lørdager.

Videre foreslås det å endre postloven § 7 annet ledd andre punktum, for å gi departementet hjemmel til å pålegge at det skal tilbys postbokser ved alle faste ekspedisjonssteder.

Departementet skriver også at det er behov for å endre kravet til innsamling av postsendinger, der innsamlingen skjer ute i den enkelte postrute.

Bakgrunnen for disse forslagene er det historiske fallet i sendinger av brev, småpakker og aviser gjennom Posten. Departementet fremhever at endringene i postmarkedet skjer stadig raskere og det er behov for en raskere omstilling av leveringsplikten enn det dagens lovfestede leveringsplikt åpner for.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Forslaget vil ha konsekvenser for alle virksomheter som sender, omdeler eller mottar brevpost, pakkepost og aviser. Det omdeles om lag 1 million aviser i abonnement daglig i Norge. Departementet skriver at Posten omdeler omtrent 15% av aviseksemplarer fra avisbransjen. Om lag halvparten av disse 15 prosentene vil ikke bli utlevert til abonnentene på utgivelsesdagen når utlevering skjer annen hver dag.

Frakt av prøvemateriale fra legekontorer og inn til laboratoriene for analyse vil berøres av omstillinger i postmarkedet. Frakt av biologiske preparater der medisinske laboratorier vil påvirkes, i den grad disse opererer med gateadresser og ikke postboksadresser. Frakt av medisiner fra lokale apotek og nettapotek blir også påvirket, ved at leveringstiden vil øke med én dag for halvparten av sendingene.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Næringslivet er sterkt påvirket av endringer i posttjenester, både i relasjon til postens rolle i Norges kommunikasjonsinfrastruktur, og med Postens rolle som omfordeler av blant annet papiraviser, brev og småpakker. Regelrådet er opptatt av at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig belyst og at det gis et godt beslutningsgrunnlag for både valg av alternativ omdelingsfrekvens og hvorvidt det er aktuelt å iverksette avbøtende tiltak.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Departementet viser til at behovet og etterspørsel for brevsendinger har falt dramatisk i Norge, og forventes å falle ytterligere. Inntektene faller og kostnadene er i stor grad faste. Forventninger til økning i behov for statlig finansiering av de ulønnsomme delene av leveringsplikten ved ulike alternativer for omdelingsfrekvens er beregnet.

Departementet fastslår at målet med utredningen er å avveie mellom å fortsette å betale for dagens servicenivå eller å redusere omdelingsfrekvensen for post i Norge. Departementet skriver også at forventet utvikling tilsier at kostnadene knyttet til dagens servicenivå er så høye at kravene til de leveringspliktige posttjenestene må reduseres.

Regelrådet vurderer at problemet og formålet er godt utredet.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Copenhagen Economics har utført en samfunnsøkonomisk utredning som skisserer fire mulige servicenivåer, inkludert nullalternativet. Tilhørende forventet nivå for statlige utgifter for årene 2018 til 2025 er beregnet. De fire servicenivåene er:

1. Fortsatt omdeling fem dager i uken i hele lande (nullalternativet).
2. 2,5 omdelingsdager i uken i tettbygde strøk og 5 omdelingsdager i spredtbygde strøk.
3. 2,5 omdelingsdager i uken i hele landet.
4. En omdelingsdag i uken i hele landet.

Departementet har også sett på omfordelingsfrekvensen i andre land, som en basis for sammenligning.

Regelrådet vurderer at relevante tiltak er tilstrekkelig utredet og sammenfattet på en oversiktlig måte.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Utgangspunktet til departementets høringsnotat er postdistribusjonens konsekvenser og implikasjoner for statens kostnader. Grunnloven paragraf §100, sier «Dei statlege styremaktene skal leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte». Departementet har ikke spesifikt diskutert forslagets relasjon til grunnloven, men har omtalt forholdene knyttet til sårbare grupper som ikke har lett tilgang til avis. Departementet fremhever at færre omdelingsdager vil forlenge fremsendingstiden, men bedre bredbåndsdekning, tilgang til nettversjoner av papiraviser, tilgang til landposttjeneste og det kommersielle ekspress tilbudet, vil dempe de negative konsekvensene for sårbare grupper.

Regelrådet vurderer at de prinsipielle spørsmålene er tilstrekkelig besvart.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Ifølge utredningsinstruksen skal utredninger av statlige tiltak beskrive forventede virkninger for alle som berøres. Dette omfatter både nytte- og kostnadsvirkninger av tiltakene.

Departementet har gjort en grundig utredning av det forventede utgiftsnivået for staten knyttet til finansiering av den ulønnsomme delen av posttjenester ved de ulike alternativene for omdelingsfrekvens. Høringsnotatet har også en strukturert gjennomgang av virkninger og vurdering av eventuelt behov for kompensierende tiltak for flere ulike brukergrupper og områder, herunder eldre og/eller immobile personer i spredtbygde strøk. Samtidig påpeker de at forslaget vil redusere statlig kjøp med 650 millioner kroner i 2025.

Regelrådet konstaterer at forslagets effekter for statsbudsjettet er godt tallfestet, og at virkninger for flere brukergrupper er systematisk belyst. Imidlertid er utredningen av virkninger svakere når det gjelder flere av næringslivsaktørene som berøres i kraft av å være brukere og mottakere av posttjenester. Virkninger for legekontorer, laboratorier, og apotek kunne blitt bedre belyst gjennom anslag på størrelsesorden for økte utgifter.

Regelrådet savner særlig en beskrivelse av konsekvensene for avisnæringen. Departementets utredning burde inneholdt en beskrivelse av hvor mange aviser som forventes å bli vesentlig påvirket, konsekvensene for avisers konkurransesituasjon i spredtbygde strøk og forslaget forventet påvirkning på mediemangfoldet.

Effekten på småbedrifter, særlig i distriktene fra redusert utlevering av småpakker og brev, er heller ikke diskutert. Ifølge en tidligere utredning fra Econ Pöyry¹ er utlevering av post på alle hverdager, utenom søndager og helligdager, av stor betydning for små og mellomstore bedrifter. Det har også fremkommet tydelig kritikk² fra lokalpolitikere og bransjer som, for eksempel bilverksteder, som frykter at tilførsel av reservedeler vil ta uforholdsmessig lang tid og svekke disse bedriftenes konkurranseevne i betydelig grad. Regelrådet legger til grunn at mange små og mellomstore virksomheter i distrikts-Norge blir påvirket av denne endringen.

Regelrådet vurderer at de positive og negative virkningene for næringslivet, og hvem som blir berørt, er ikke tilstrekkelig utredet.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Samferdselsdepartementet foreslår å endre kravene til utleveringsdager i postloven § 7 første ledd nummer 3 fra fem dager i uken til annenhver dag, det vil si tre dager den ene uken og to dager den andre uken. Bakgrunnen for dette er blant annet at nettokostnadene ved å redusere distribusjonsfrekvensen til 2,5 dager i uken er det mest rimelige i forhold til de andre alternative tiltakene, samtidig som det gir begrensede negative konsekvenser.

Regelrådet vurderer at departementet har tilstrekkelig begrunnet det foreslåtte tiltaket.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Departementet gjengir Copenhagen Economics sine alternative supplerende tiltak for å avbøte de negative konsekvensene av redusert omdelingsfrekvens og gir også sin egen vurdering av disse. Vurderte avbøtende tiltak er:

- Målrettede tiltak til enkeltgrupper tilsvarende dagens ordning for gratis fremsending av blindeskriftsendinger.
- Direkte kompensasjon til sårbare brukere/brukergrupper i form av kompensasjon for bruk av eksisterende ekspresstjenester eller gratis transport til ekspedisjonssted.
- Bruk av alternative og allerede eksisterende nettverk for distribusjon.
- Promotering av alternative teknologier.

Regelrådet vurderer at departementet har tilstrekkelig utredet forutsetningene for en vellykket gjennomføring.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

¹ Se Econ Pöyry (2010), [Utredning om behov for leveringspliktige posttjenester](#).

² Innslag på NRK Nyhetsmorgen 23.2.2018

Utredningsinstruksen gir tre aktuelle analysenivåer; minimumskrav, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. Samferdselsdepartementet har fått gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av forslaget og Regelrådet mener dette er et rimelig valg av nivå på utredningen. Som påpekt i punkt 4.1 mener imidlertid Regelrådet at utredningen, på tross av valg av et grundig utredningsnivå, har svakheter i beskrivelsen av de positive og negative virkningene for næringslivet.

4.3 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Samferdselsdepartementet har ikke sendt høringsforslaget til Regelrådet. Regelrådet skal informeres når forslag til lover og forskrifter som er særlig relevante for næringslivet legges ut på høring, jf. utredningsinstruksen punkt 4-3.

5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er beskrevet. I Regelrådets vurdering, er det spesielt papirbaserte distriktsaviser og handels- og tjenestebedrifter i distriktene som kan forventes å bli betydelig påvirket av redusert omfordelingsfrekvens.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Utredningen til departementet, basert på Copenhagen Economics sin analyse, har tatt utgangspunkt i statens kostnader for å opprettholde dagens servicenivå, eller endre omfordelingsfrekvens. Fordeler og ulemper ved forslaget for Posten og staten, og alternative tiltak, er i det vesentligste utredet på en god måte. Konsekvensene for handels- og tjenestebedrifter i distriktene, og mediebransjen, spesielt de som har avis i papirutgave som et hovedprodukt, er derimot utilstrekkelig utredet, og det kan dermed ikke vurderes om det foreslåtte regelverket kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

7. Samlet vurdering

Regelrådet vurderer at utredningen har svakheter, jf. utredningsinstruksen 2.1.

Departementets beskrivelse av de økonomiske konsekvensene for staten er godt utredet. Likevel er de positive og negative næringsøkonomiske konsekvensene, særlig for avisbransjen, men også handels- og servicebedrifter i distriktene, ikke tilstrekkelig utredet.

Regelrådet mener at næringsstrukturen i den berørte delen av mediebransjen burde vært beskrevet, og at eventuelle konsekvenser for mediemangfoldet og konkurransevridninger og eventuelt behov for avbøtende tiltak burde vært diskutert i lys av dette. Departementet burde også utrede konsekvensene for handels- og servicebedrifter i distriktene fra redusert utleveringsfrekvens av brev og småpakker.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer