

"Demokrati satt på prøve"

En studie av implementeringen av EUs tredje postdirektiv i
Norge.

Av

Odd Erik Bakka og Katrine Grinerud

Avhandling avlagt ved
Handelshøjskolen i København for graden
Master of Public Administration 2016





**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV KANDIDAT-,
BACHELOR- OG MASTEROPPGAVER**

Forfatter(e): Katrine Grinerud

ODD ERIK BAKKA

Norsk tittel: "DEMOKRATI SATT PÅ PRØVE"

Engelsk tittel: _____

Studieprogram: Master of Public Administration

Emnekode og navn: MPA 800 : Masteravhandling



Vi/jeg samtykker i at oppgaven kan publiseres på internett i fulltekst i Brage, Nords' åpne arkiv



Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: 1. Juni '16

Dato: 28/4-16

Katrine Grinerud

underskrift

Odd Erik Bakka

underskrift

underskrift

underskrift

Forord

Gjennom studiet Master of Public Administration (MPA) ble vi introdusert for flere interessante fag. Herunder også faget "*Offentlig styring i et internasjonalt perspektiv*". Etter en grundig vurdering var det innenfor dette fagområdet vi besluttet å skrive vår avhandling. Dette til tross for at vi kjente lite til fagområdet, og vår kunnskap og erfaring var således liten.

Årsaken til at vi ønsket å skrive en avhandling innen dette fagområdet var i hovedsak to forhold:

1. Vi ønsket å lære mer om Norges tilknytningsform til EU¹, og således lære mer om EØS-avtalen² og hvordan denne påvirker oss i det daglige liv.
2. Vi ønsket å utfordre oss selv ved å skrive en masteravhandling innenfor et tema vi ikke nødvendigvis kjente til fra før. Dette for å få et enda større utbytte av studiet.

På bakgrunn av fagområdets enorme omfang var det vesentlig for oss å innsnevre dette noe. I den forbindelse besluttet vi å bruke implementeringen av EUs tredje postdirektiv som case for vår avhandling.

EUs tredje postdirektiv har vært et direktiv som har skapt mye debatt i Norge. For første gang i Norges historie ble det besluttet at reservasjonsretten i EØS-avtalen skulle brukes for å hindre implementering av et EU-direktiv. Direktivet ble riktignok implementert i norsk rett 1. januar 2016, men det er prosessen før dette som har fattet vår interesse. Vi har gjennom vår avhandling sett nærmere på forhold som har hatt betydning for interessentenes aksept/ikke aksept av direktivet, og således belyst noen vesentlige momenter som ligger til grunn for Norges tilknytning til EU. I så måte er tittelen på avhandlingen, "*Demokrati satt på prøve*" valgt for å understreke at avhandlingen omhandler mer enn kun implementeringen av EUs tredje postdirektiv

Vi ønsker å uttrykke vår takknemlighet overfor våre bidragsytere.

Takk til alle interessentene som har besvart vår spørreundersøkelse. Dere har bidratt med viktig empiri til vår avhandling. En spesiell takk til vår veileder Tore Malterud. Han har velvillig bidratt med sin kompetanse innen fagområdet, og alltid stilt opp når vi har hatt behov. Uten han ville vi aldri ha kunnet fullføre denne avhandlingen. Videre vil vi rette en stor takk til Liv Finstad for hennes grundige gjennomgang og kritiske blick på vår tekst. Vi vil også rette en stor takk til våre arbeidsgivere, Statens vegvesen og Arbeidstilsynet, for god tilrettelegging gjennom studietiden. Avslutningsvis vil vi uttrykke vår takknemlighet til Marianne og Siri for deres tålmodighet og forståelse i perioden vi har arbeidet med denne avhandlingen.

¹ Den Europeiske Union

² Avtale for Det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde

Sammendrag

I 2008 vedtok EU en ny rettsakt, EUs tredje postdirektiv (Den Europeiske unions tidende, 2008). Dette direktivet er utgangspunktet for vår case i denne avhandlingen.

I NOU 2012:2 Utenfor og innenfor fremkommer følgende:

"Det mest problematiske aspektet ved den norske tilknytningsformen er at Norge i realiteten har bundet seg til å overta politikk og regler fra EU over et svært bredt felt – uten å være medlem og uten stemmerett"

(NOU 2012:2, s. 19).

I vår avhandling har vi gjennom dokumentundersøkelser, gjennomgang av høringsvar og en spørreundersøkelse undersøkt nærmere hvordan interessentene til EUs tredje postdirektiv ble ivaretatt under implementeringsprosessen av direktivet. Sjelden har vi i Norge sett en større motstand mot et direktiv enn det vi gjorde knyttet til implementeringen av EUs tredje postdirektiv. Det var dette som gjorde det interessant å undersøke direktivet nærmere.

Vår problemstilling er som følger: *"Er EUs tredje postdirektiv relevant for EØS-samarbeidet og er det akseptabelt for norske interessenter?"*

Slik vi har vurdert det er det klart at direktivet er relevant for EØS-samarbeidet. Dette fremkommer av våre dokumentundersøkelser, og det er spesielt dokumentet: *"Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)"* (EØS-loven, 1992) som regulerer dette. Den samlede avtale teksten, her EØS-avtalen, fremgår i denne loven.

Det er etter vår oppfatning ingen tvil om at posttjenester er en tjeneste underlagt tjenestekapittelet i EØS-avtalen. Således er direktivet relevant for EØS-samarbeidet. Videre er det vår oppfatning at både tidligere regjering og nåværende regjering har anerkjent direktivet som relevant. Tidligere regjering gjennom at de ønsket å benytte EØS-avtalens artikkel 102 for å reservere seg mot implementering av direktivet i Norge. Det ville ikke vært nødvendig å påberope seg reservasjonsretten dersom direktivet ikke ble ansett for å være en del av EØS-avtalen. Nåværende regjering fordi de besluttet å implementere direktivet i norsk rett.

Gjennom høringsvar og svar fra vår spørreundersøkelse er det imidlertid resultater som tyder på at flere av interessentene ikke anser direktivet for å være relevant. Dette er, etter vår vurdering, mindre interessant da det uansett vil være Norges regjering som på vegne av innbyggerne sitter med makten i slike spørsmål.

Vår konklusjon på første del av vår problemstilling er derfor at EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-samarbeidet.

Den andre delen av vår problemstilling omhandler hvorvidt direktivet er akseptert eller ikke akseptert av norske interessenter. Svaret på dette spørsmålet er etter vår oppfatning mer nyansert.

Vi kan på den ene siden hevde at direktivet ikke er akseptert da det var et flertall av respondentene, både i høringsrunden og i spørreundersøkelsen, som var sterkt mot implementering av direktivet. Respondentene det her henvises til var i stor grad fylkeskommuner, kommuner, politiske parti og interesseorganisasjoner. Slik vi vurderer det er disse interessentene opptatt av å ivareta bosettingsgrunnlaget i distrikts-Norge og å sikre gode posttjenester i disse områdene. Interessentene stilte spørsmålsteget ved om dette ville bli ivaretatt i ny postlov.

På den andre siden var det flere av respondentene som uttrykte at de var delvis fornøyd med ny postlov. I tillegg uttrykte interessenter som eksempelvis bedrifter og statlige etater at de tydelig var for implementeringen av direktivet. Årsaken til at disse interessentenes preferanser skiller seg fra de andre interessentene har etter vår vurdering to hovedårsaker:

1. Bedriftene ønsker like konkurransevilkår på postmarkedet slik EUs tredje postdirektiv åpner for. Dette vil gi bedriftene et større marked, og følgelig en større mulighet til profittinntjening.
2. De statlige etatene er lojale til regjeringen som har makten. Siden høsten 2013 har Solberg-regjeringen hatt makten i Norge og disse har vært tydelige på at direktivet skal implementeres.

Vår spørreundersøkelse har imidlertid vist at det i noen grad er manglende konsistens og avveining mellom svarene hos interessentene. Eksempelvis er det flere av interessentene som tydelig var mot implementeringen av direktivet som ikke har forsøkt å fremme egne synspunkt og som mener at prosessene omkring implementeringen av ny postlov har vært dårlige.

Vi konstaterer at EUs tredje postdirektiv er akseptabelt for nåværende regjering, og således er det i utgangspunktet mindre interessant hvorvidt norske interessenter anser direktivet for akseptabelt. Det er imidlertid vesentlig å merke seg at dersom interessentene blir «overhørt» av regjeringen, kan regjeringen få problemer med å skaffe seg tilstrekkelig med støttespillere for å opprettholde sin makt og posisjon.

Avslutningsvis vil vi hevde at påstanden om at EØS-avtalen skaper et demokratisk underskudd for Norge er reelt, da Norge i utgangspunktet er tvunget til å implementere direktiv som er relevant for EØS-samarbeidet. På den annen side er dette kanskje en overkommelig kostnad for norske bedrifter og organisasjoner for å få tilgang til EUs indre marked og over 500 millioner innbyggere.

Abstract

In 2008 the European Union (EU) implemented a new directive, Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 (Den Europeiske unions tidende³, 2008). This directive concern full accomplishment of the internal market of Community postal services.

In one of Norway`s public reports called “outside and inside” emerges the following:

"The most problematic aspect of the Norwegian form of connection is that Norway has in reality bound to take over the policies and rules of the EU over a very wide field - without being a member and without voting rights"

(NOU 2012:2, s. 19).

In our thesis we have thru document research, review of responses to the consultation and a survey examined closely how Norwegian stakeholders of the EU's Third Postal Directive was taken care of during the implementation process of the directive. Rarely have we in Norway seen a greater resistance to a directive than we did related to the EU's Third Postal Directive. This was what made the directive interesting for us to use as our case.

Our question is the following: *"Is the EU's Third Postal Directive relevant for the EEA cooperation and it is acceptable for Norwegian stakeholders?"*

We have considered it is clear that the directive is relevant for the EEA cooperation. This appears in our document research, and it is particularly the document: *"Law on the implementation in Norwegian law of the main part of the Agreement on the European Economic Area (EEA) m.w. (EEA law)"* (EØS-loven, 1992) which regulates this. The complete text of the EEA-agreement is included in this legal act.

It is in our view no doubt that the postal services is a service subject to service chapter of the EEA Agreement. Thus, the directive relevant for the EEA cooperation. Furthermore, it is our view that both former government and present government has recognized the directive as applicable. Former government through that they wanted to take under Article 102 the possibility to not implementing the directive. It would not be necessary to invoke the reservation cause if the directive was not considered to be part of the EEA Agreement. The present government because they decided to implement the directive in Norwegian law.

The results from consultation responses and responses from our survey shows that several of the stakeholders does not consider the directive to be relevant. However, this is in our opinion, less interesting cause it will be Norway's government on behalf of citizens witch is in power in such matters.

³ Official Journal of the EU

Our conclusion on the first part of our question is therefore that the EU's Third Postal Directive is relevant for the EEA cooperation.

The second part of our question concerns whether the directive is accepted or not accepted by the Norwegian stakeholders. The answer to this question is in our opinion more nuanced.

We can on the one hand claim that the directive is not accepted because it was a very large proportion of respondents, both in the public consultation and the survey, which was strongly against the directive would be implemented in Norway. Respondents referred to herein were largely counties, municipalities, political parties and interest groups. As estimated by these stakeholders, they were committed to maintaining settlement basis in rural Norway and to ensure good postal services in those areas. Stakeholders questioned whether this would be addressed in the new postal regulations. On the other hand, there were several of the respondents who stated that they were partially satisfied with new postal regulations, as several of their point of view has been maintained in new postal regulations. In addition expressed stakeholders such as businesses and government agencies that they found themselves for the implementation of the directive in Norway. The reason that these stakeholders stand so clearly from the other stakeholders in our assessment, is for two main reasons:

1. Firms want equal conditions of competition in the postal market as the EU's third postal directive allows for. This will give businesses a bigger market and consequently a greater opportunity to profit earnings.
2. The government agencies are loyal to the government in power. Since autumn 2013, Solberg government has been in power in Norway and these have been clear that the directive will be implemented.

Our survey has shown that it is to some extent a lack of consistency and balance between the answer among stakeholders. For example, there are several stakeholders who clearly was against the implementation of the directive who have not tried to promote their own point of view and who believes that the processes surrounding the implementation of the new Postal Services Act has been bad.

Our assessment is that the EU's Third Postal Directive is acceptable to the current government, and thus it is basically irrelevant whether stakeholders consider the directive acceptable. However, it is significant to note that if stakeholders are "overheard" by the government, the government may have difficulty obtaining sufficient supporters to maintain their power and position. Finally, we maintain that the assertion that the EEA Agreement creates a democratic deficit for Norway is real, cause Norway is basically forced to implement all directives that is relevant for the EEA cooperation. On the other hand, this is perhaps an affordable cost for Norwegian companies and organizations to gain access to the EU internal market and over 500 million inhabitants.

Innhold

Forord	3
Sammendrag.....	4
Abstract	6
1. Innledning og bakgrunn.....	11
1.1 Innledning.....	11
1.2 Bakgrunn.....	12
1.2.1 Postens historie	13
1.2.2 Nærmere om EUs tredje postdirektiv.....	13
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	14
1.3.1 Valg av problemstilling	15
1.4 Avgrensninger og sentrale begreper	16
1.4.1 Avgrensning i tid	16
1.4.2 Sentrale begreper	17
1.5 Avhandlingens oppbygging.....	20
1.6 Tidligere forskning/utredning.....	21
1.7 Vårt bidrag til forskningen	21
2. Metode	23
2.1 Samfunnsvitenskapelige ståsted	23
2.1.1 Ontologi	23
2.1.2 Epistemologi	24
2.2 Metodevalg.....	24
2.2.1 Induktiv eller deduktiv tilnærming	25
2.2.2 Intensive eller ekstensive undersøkelsesdesign.....	25
2.2.3 Kvalitativ eller kvantitativ metode.....	26
2.2.4 Metodetriangulering	28
2.3 Oppsummering av metodiske valg	28
2.4 Dokumentundersøkelse	29
2.5 Spørreundersøkelse.....	29
2.6 Dataanalyse	31
2.7 Hvor gyldige og pålitelige er våre funn og konklusjoner	32

2.7.1 Intern gyldighet	32
2.7.2 Ekstern gyldighet	33
2.7.3 Pålitelighet	33
2.8 Tolkning og tolkningsfeil	35
2.8.1 Tolkning	35
2.8.2 Tolkningsfeil	36
3. Teori	38
3.1 Institusjonell teori	38
3.2 Teori for europeisk integrasjon (neofunksjonalisme og intergovernmentalisme)	39
3.2.1 Neofunksjonalisme	41
3.2.2 (Liberal) intergovernmentalisme	42
3.3 Interessentanalyse	44
3.4 Oppsummering	46
4. Empiri	47
4.1 EØS-avtalen	47
4.1.1 Beslutningsstrukturen	48
4.1.2 Relevante artikler i avtalen	50
4.1.3 EØS-notat	52
4.2 Offentlige dokumenter	53
4.2.1 NOU 2012:2 Utenfor og innenfor	54
4.2.2 Meld. St. 18 (2011-2012), Virksomheten til Posten Norge	55
4.2.3 Sundvolden-plattformen	56
4.2.4 Juridisk notat	57
4.2.5 Postloven og postforskriften	58
4.3 Høringsrunde ny postlov og postforskrift 2014/2015	59
4.4 Spørreundersøkelsen	63
4.5 Foreløpige observasjoner	82
5. Vurdering og analyser	83
5.1 Analyse del 1: Er postdirektivet relevant?	83
5.1.1 Analyse av om posttjenester er ordinære tjenester som omfattes av EØS-avtalen	83
5.1.2 Analyse av EØS-EFTA-landenes forpliktelse til å inkludere direktivet i EØS-avtalens annex	86

5.1.3 Analyse av Norges plikt til å implementere direktivet korrekt og innen tidsfristen	87
5.2 Analyse del 2: Er postdirektivet akseptabelt?	88
5.2.1 Analyse av interessentenes preferanser	88
5.2.2 Analyse av om norske interessenters preferanser ble ivaretatt under implementeringen av det tredje postdirektivet?	104
5.2.3 Analyse av de demokratiske prosessene omkring implementering av tredje postdirektiv	115
6. Vurdering av våre funn	127
6.1 Intern gyldighet	127
6.2 Ekstern gyldighet	128
6.3 Er våre resultater pålitelige?	129
6.4 Oppsummering vurdering av våre funn.....	130
7. Konklusjoner	131
7.1 Relevans-spørsmålet	131
7.2 Aksept-spørsmålet.....	132
7.3 Oppsummering	134
8. Etterord.....	135
9. Kilder/Litteraturliste	136
10. Figurliste	142
11. Tabell	143
11. Vedlegg	145
11.1 Vedlegg 1: Spørreskjema med erklæring.....	145
11.2 Vedlegg 2: Svar på spørreundersøkelse	151

1. Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

James N. Danziger beskriver i sin bok, *Understanding the political world*, tre grunnleggende mål for alle stater – sikkerhet, stabilitet og økonomisk utvikling (Danziger, 2006, s. 293). Med sikkerhet siktes det til statens overlevelse og borgernes trygghet mot trusler fra andre stater og internasjonale aktører. Kjernen i begrepet er fravær av krig og krise, og under betegnelsen sikkerhet hører også statens selvråderett/autonomi på eget territorium. Stabilitet sikter til opprettholdelse av lov og orden, både innenfor staten, og i forhold til andre stater. Økonomisk utvikling handler om å sikre befolkningen velferd gjennom utvikling av produksjon av varer og tjenester, import og eksport, utvikling av arbeidsplasser og fordeling av godene i samfunnet. Dette oppnås ved en effektiv utnyttelse av ressursene og høy produktivitet. Dette var også hovedtankene bak det europeiske fellesskap fra 1957, som senere ble en union i 1993.

Da Gro Harlem Brundtland⁴, på vegne av den norske regjeringen, undertegnet EØS-avtalen i 1992 var dette ett ledd i å ivareta sikkerhet, stabilitet og økonomisk utvikling for Norge og Norges befolkning. I følge Jacques Delors⁵ markerte EØS-avtalen

"A new stage in the process of European integration"

(Blanchet, Piipponen, Westman-Clement, 1994, Foreword).

Delors ga uttrykk for at EØS-avtalen ville gi fordeler både til EU og EFTA-landene⁶, og han trakk spesielt frem de økonomiske fordelene av dette samarbeidet. Det kan vanskelig argumenteres mot at avtalen har vært av vesentlig betydning for Norges økonomiske utvikling da ca. 80 prosent av norsk eksport og 65 prosent av norsk import går til/fra EU-land (Den europeiske unions delegasjon til Norge, udatert). Dette er et resultat av at avtalen åpner opp for at Norge kan eksportere/importere en mengde varer og tjenester på lik linje som et fullverdig EU-land. Et totalt marked på ca. 500 millioner innbyggere.

Når det gjelder de to andre faktorene som er vesentlige for et lands velstand og velferd, her sikkerhet og stabilitet, skal vi ikke ta stilling til i hvor stor grad EØS-avtalen har vært av betydning. Likevel kan vi langt på vei hevde at Norge har vært et trygt og stabilt land å leve i siden 2. verdenskrig. Således har i iallfall ikke avtalen medført uroligheter på dette området.

Til tross for de åpenbare positive følgene av EØS-avtalen er det likevel kritikere til Norges tilknytningsform til EU. EØS-avtalen er ifølge Norges offentlige utredninger (NOU 2012:2) lite debattert nasjonalt i avtaleperioden og utredningen beskriver Norges tilknytningsform

⁴ Gro Harlem Brundtland, Norsk Statsminister (Arbeiderpartiet) i tre perioder, først i 1981, så fra 1986 til 89 og fra 1990 til 96 (Store Norske Leksikon, 2014b).

⁵ President of the Economic Monetary Affairs Committee of the European Parliament from 1979 to 1981 and President of the European Commission from 1985 to 1995 (Notre Europe Jacques Delors Institute, udatert)

⁶ Land tilknyttet Det europeiske frihandelsforbund (engelsk: European Free Trade Association)

som utfordrende. Dette fordi Norge har bundet seg til å overta politikk og regler fra EU uten å være fullverdig medlem og således ikke har særlig stor påvirkningsmulighet (NOU 2012:2, kap.1, s. 19). Utredningen beskriver at Norge, på noen områder, opplever et demokratisk underskudd da vi ikke lenger har full politisk beslutningsmyndighet innad i landet.

EØS-avtalens artikkel 3 legger føringer for hvordan Norge må implementere EU direktiv og forordninger i nasjonalt lovverk. Vilkårene er at direktivet/forordningen må være relevant for EØS-avtalen, altså berøre et av områdene som inkluderes i avtalen, samt aksepteres av begge sider (Norge og EU). Dersom et direktivet eller en forordningen ikke blir akseptert av Norge gir EØS-avtalens artikkel 102 mulighet for reservasjon. Dette innebærer at Norge motsetter seg kravet fra EU om å implementere et direktiv/forordning i norsk rett. Norge har pr. dags dato aldri brukt reservasjonsretten. Dette til tross for at enkelte direktiv/forordninger har møtt motstand innad i Norge. Kravet om korrekt implementering av relevante rettsakter er som prinsipp ufravikelig.

Det har i hovedsak vært tre kriterier som har vært vesentlig for oss i prosessen med å velge tema for masteravhandlingen. Temaet måtte være viktig og interessant for offentlig sektor i Norge, og det måtte være relevant for MPA-studiet. Videre måtte det være interessant for oss å undersøke nærmere. Vi fattet tidlig i studieprosessen interesse for Norges tilknytningsform til EU, og hvilke muligheter Norge har til å påvirke utfallet vedrørende implementering av EU direktiv og forordninger i norsk rett. Vi ønsker gjennom denne masteravhandlingen å undersøke nærmere hvordan de politiske prosessene innad i Norge har foregått i forbindelse med implementering av et EU direktiv. Videre om interessentene som blir berørt av dette direktivet har blitt hørt av Norges øverste ledelse i prosessen. For at vår oppgave skulle bli mest mulig konkret valgte vi å benytte implementeringen av EUs tredje postdirektiv som case for vår problemstilling.

I perioden det tredje postdirektivet har vært på dagsorden, har det til sammen vært to forskjellige regjeringer i Norge. Dette er Stoltenberg II-regjeringen fra 2005-2013 (Regjeringen, 2014b) og Solberg-regjeringen fra 2013 til dags dato (Regjeringen, 2014d). Det er sistnevnte tidsperiode vår avhandling i all hovedsak konsentrerer seg rundt.

Vi vurderer det slik at våre tre kriterier for valg av tema til masteravhandlingen har blitt tilstrekkelig ivaretatt gjennom denne casen.

1.2 Bakgrunn

I det følgende fremkommer en beskrivelse av vår case. I den forbindelse vurderer vi det som vesentlig også å gi leseren en kort innføring i postens historie i Norge da dette danner grunnlaget for postdistribusjonen slik vi kjenner den i dag.

1.2.1 Postens historie

Postverket ble opprettet i 1647 av Hannibal Sehested og nederlenderen Henrik Morian fikk enerett til å drive Postverket mot en årlig godtgjørelse. På 1600-tallet ble posten i hovedsak distribuert av «postbønder» og gjennom poståpnerier. «Postbøndene» overtok posten fra forrige bonde på ruten og sørget for at neste bonde mottok posten for så å distribuere den til neste bonde osv. På poståpneriet besørget en poståpner for å åpne posten og distribuere den til rette vedkommende (Posten Norge, 2016).

I 1719 overtok den norske stat ansvaret for Postverket og en kraftig utvikling av postdistribusjonen fant sted på 1700- og 1800-tallet. I 1827 ble Postverket landets første dampskipsreder og besørget bedre postdistribusjon langs kysten. I 1854 var Posten med ved etableringen av den første jernbanen fra Christiania til Eidsvoll. Jernbaneloven fra 1848 la til grunn at posten skulle sendes med jernbanen og at poståpneriene skulle legges til stasjonene. I 1871 ble det innført forenklet prissystem med innenlands porto, postbokser på postkontorene og postkasser på adressatenes dører. I 1893 ble Hurtigruten etablert til Nord-Norge og sørget for distribusjon av post også dit (Posten Norge, 2016).

På 1900- og 2000-tallet tilpasses Posten industrialiseringen og digitaliseringen. Blant annet går Posten Norge i 1996 fra å være en forvaltningsbedrift til å bli et statsaksjeselskap og i årene etter 1996 kjøper Posten Norge opp flere transportselskaper (Posten Norge, 2016).

Posten Norge hadde statsmonopol på posttjenester frem til EUs første postdirektiv ble vedtatt i 1997.

Det første direktivet (EUR-Lex, 1997) fastsatte felles minimumsstandarder for posttjenestene og åpnet for en viss konkurranse, men ikke på brevpost inntil 350 gram. Det andre direktivet (EUR-Lex, 2002) åpnet ytterligere for konkurranse. Posten Norges monopol skulle nå bare gjelde brevpost inntil 50 gram (Aftenposten, 2011). Posten Norges oppkjøp av transportselskaper i årene etter 1997 medførte imidlertid at Posten Norge fortsatt besørget en stor andel av postdistribusjonen.

Det tredje postdirektivet (Den Europeiske unions tidende, 2008), vedtatt i 2008 og implementert i norsk rett gjeldende fra 1. januar 2016, sørget for å fjerne siste rest av Posten Norges statsmonopol på posttjenester.

1.2.2 Nærmere om EUs tredje postdirektiv

EUs tredje postdirektiv (Den Europeiske Unions tidende, 2008) innebærer full liberalisering av postmarkedet i Norge. Bondevik II-regjeringen fremmet forslag om å fjerne eneretten til Posten Norge AS og vedtok liberalisering av posttjenester fra 2007. Da den rødgrønne-regjeringen vant valget i 2005 ble dette vedtaket reversert (Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund, 2014a). Etter Arbeiderpartiets landsmøte i april 2011 ble det besluttet at regjeringen skulle bruke reservasjonsretten knyttet til implementering av EUs

tredje postdirektiv. Denne beslutningen ble igjen endret når Solberg-regjeringen kom til makten i 2013. I Sundvolden-plattformen fra 7. oktober 2013 fremkommer det at regjeringen ville oppheve reservasjonen mot EUs tredje postdirektiv (Regjeringen, 2013a). Regjeringens beslutning ble formidlet til EU i EØS-rådets møte den 19. november 2013 og videre redegjort for i Stortinget av statsråd Vidar Helgesen (Regjeringen, 2013b). I proposisjon til Stortinget (Prop. 109 L (2014-2015)), Lov om posttjenester, fremmet regjeringen forslag om implementering av EUs tredje postdirektiv. Lovforslaget medfører full liberalisering av postmarkedet, og Posten Norge AS' enerett på distribusjon av brev under 50 gram oppheves. Lovforslaget ble vedtatt av Stortinget i juni 2015 og loven trådte i kraft 1. januar 2016. Med utgangspunkt i implementeringen av EUs tredje postdirektiv som case, ønsker vi å se nærmere på politiske prosesser og ulike aktører som har blitt berørt. Tidsperioden vi undersøker er i all hovedsak fra regjeringsskiftet høsten 2013 og ny politisk plattform (Sundvolden-plattformen), og frem til ikrafttredelse av loven 1. januar 2016.

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 og innebar starten på et tett samarbeid mellom Norge (og øvrige EØS-EFTA-land) og EU-landene. Etter hvert som EØS-avtalen har utviklet seg og EU har blitt utvidet til å nå omfatte 28 land, innebærer EØS-avtalen at Norge har avgitt mye makt til EU. Dette fordi EU-direktiv, som gjelder saksområder innenfor EØS-avtalen, må innføres i de land som er tilknyttet EØS-avtalen. For Norge sin del innebærer det at man på mange saksområder har måttet implementere lover og regler som er vedtatt av EU. Slik er også tilfellet med implementeringen av EUs tredje postdirektiv. Dette til tross for at en større andel av høringsinstansene tydelig var mot en implementering av direktivet.

Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund (Postkom) er en av flere som har engasjert seg i debatten omkring implementeringen av direktivet. Postkom er tilsluttet Landsorganisasjonen i Norge (LO) og LO Stat og har ca. 19 000 medlemmer hvorav flere i Posten Norge AS (Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund, 2014b). Videre har flere kommuner vist sitt engasjement i debatten, med bl.a. opprop fra flere ordførere.

For å finne svar på vår problemstilling og forskningsspørsmål har vi foretatt en grundig gjennomgang av hørings svar, samt sendt ut en egenprodusert spørreundersøkelse.

I tillegg til overnevnte har EUs tredje postdirektiv vært gjenstand for flere vurderinger i Norge. I denne sammenheng har vi gjennomført grundige dokumentstudier av ulike rapporter og offentlige utredninger. Vurderingene innbefatter bl.a. økonomiske, politiske og juridiske forhold. I tillegg til dette foreligger det utredninger og rapporter fra andre europeiske land hvor direktivet allerede er implementert. Vi har ikke lagt særlig stor vekt på disse dokumentene på grunn av tidsbegrensning og avhandlingens omfang. Slike dokumenter kunne imidlertid vært relevante for Norge med tanke på hvilke erfaringer som er gjort i Europa.

1.3.1 Valg av problemstilling

Vi har valgt følgende problemstilling for vår masteravhandling:

Er EUs tredje postdirektiv relevant for EØS-samarbeidet og er det akseptabelt for norske interessenter?

Denne problemstillingen er interessant fordi det blant annet stilles spørsmål relatert til suverenitet og demokrati knyttet til Norges forhold til og avtale(r) med EU som overnasjonal myndighet. I tillegg er det første gang i historien at en sittende regjering har besluttet å bruke reservasjonsretten for å hindre implementering av et EU-direktiv. Regjeringens konklusjoner vedrørende implementeringen av direktivet har altså endret seg i perioden fra det ble vedtatt av EU i 2008 og frem til i dag.

1.3.1.1 Nødvendige utdypninger/forskningsspørsmål

Vår problemstilling er todelt. For det første spør vi om EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS samarbeidet og for det andre spør vi om det er akseptabelt for norske interessenter.

For å konkretisere, utdype og operasjonalisere denne problemstilling gjennom studien har vi valgt å utvikle noen forskningsspørsmål. For å kunne svare på spørsmålet vedrørende relevant har vi utviklet følgende forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål 1:

- *Er posttjenester ordinære tjenester som omfattes av EØS-avtalen?*

Forskningsspørsmål 2:

- *Hva betyr dette i så fall for EØS-EFTA-landenes forpliktelse til å inkludere direktivet i avtalens annex?*

Forskningsspørsmål 3:

- *Hva betyr dette for Norges plikt til å implementere direktivet korrekt og innen tidsfristen?*

Ved å svare på de tre første forskningsspørsmålene ønsker vi å gi leseren en dypere innsikt i hvilke kriterier som må ligge til grunn for at EU-direktiv skal implementeres i norsk rett. Videre vil vi gi en beskrivelse av de krav som stilles til Norge i forhold til å inkludere og implementere direktiv fra EU. For å finne svar på disse spørsmålene vil vi i hovedsak benytte oss av funn fra våre dokumentstudier, herunder føringer gitt i EØS-avtalen og andre offentlige dokumenter.

For å kunne svare på spørsmålet vedrørende akseptabelt har vi utviklet følgende forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål 4:

- *Hvilke preferanser har interessentene?*

Forskningsspørsmål 5:

- *Ble norske interessenters preferanser ivaretatt under implementeringen av det tredje postdirektivet?*

Forskningsspørsmål 6:

- *Hvordan oppleves de demokratiske prosessene omkring implementeringen av det tredje postdirektivet?*

Når vi i denne avhandlingen svarer på akseptspørsmålet mener vi norske interessenters aksept av direktivet. Med interessenter henviser vi i denne avhandlingen til parter som blir direkte berørt av direktivet.

EUs tredje postdirektiv berører interessenter på et nasjonalt og lokalt nivå i det norske samfunnet. Gjennom å svare på overnevnte forskningsspørsmål ønsker vi å undersøke nærmere hvilke interessenter som ble ivaretatt/ikke ivaretatt gjennom høringsprosessen, samt finne årsaker til hvorfor disse ble ivaretatt/ikke ivaretatt. For å finne svar på disse spørsmålene vil vi i hovedsak benytte oss av funn fra høringsvarene og vår spørreundersøkelse.

For å gi leseren en større forutsetning for å forstå vår analyse omkring overnevnte forskningsspørsmål vil avhandlingen også inneholde en inngående beskrivelse av beslutningsstrukturen når nye direktiv og forordninger skal implementeres i Norge. Dette vil hjelpe oss å forstå aktørene, prosessene og relasjonene relatert til forskningsspørsmålene.

1.4 Avgrensninger og sentrale begreper

1.4.1 Avgrensning i tid

Det tredje postdirektivet ble vedtatt 27. februar 2008 i EU. Dato for gjennomføring av liberaliseringen av det indre markedet for posttjenester ble satt til 31. desember 2010 med mulighet for enkelte navngitte medlemsstater til å utsette liberaliseringen i ytterligere to år. I Norge ble imidlertid ikke direktivet implementert i norsk rett før 1. januar 2016.

Årsaken til den lange implementeringsprosessen skyldes interne forhold i Norge. Først ønsket Norge å benytte seg av reservasjonsretten i EØS-avtalens artikkel 102. Denne beslutningen

sto seg helt til regjeringsskiftet høsten 2013. Den nye regjeringen besluttet å oppheve reservasjonen, og startet implementeringsprosessen av direktivet.

Vi har sett oss nødt til å gjøre visse avgrensninger i tid i denne avhandlingen. Vår avhandling omhandler derfor tidspunktet fra ny regjering overtok makten i september 2013 (Sundvolden-plattformen) til direktivet ble implementert i norsk rett 1. januar 2016.

Som et bakteppe for avhandlingen har vi imidlertid i noen sammenhenger vist til dokumentene *NOU 2012:2 Utenfor og Innenfor og Meld. St. 18 (2011-2012) Virksomheten til Posten Norge*. Dette fordi vi anser disse dokumentene til å være aktuelle for vår case til tross for at de ble utarbeidet i tiden før september 2013. Det ene dokumentet er aktuelt fordi det sier noe om hvordan EU påvirker Norge, her blant annet gjennom EØS-avtalen. Det andre dokumentet er aktuelt fordi det tar for seg Posten Norge og regjeringens ståsted hva gjelder EUs tredje postdirektiv spesielt.

1.4.2 Sentrale begreper

I avhandlingen vil vi benytte oss av flere sentrale begreper. Vi vil i dette avsnittet gi en kort definisjon av noen av begrepene.

Acquis Communautaire: Den franske betegnelsen på samlingen av rettsakter (traktater, primær og sekundær lovgivning) som danner grunnlaget for EF/EU og som alle medlemsland må akseptere (Gower, gjengitt i Malterud 2014, s. 169).

I følge Claes og Førland finnes det tre hovedtyper lovgivning i EU. Dette er forordninger, direktiver og beslutninger. En **forordning** er direkte bindende for medlemslandene, og trer umiddelbart i kraft i alle medlemsland. Et **direktiv** binder medlemslandene til målene i direktivet, men hvert enkelt medlemsland kan selv bestemme hvilken form direktivet skal ha i den nasjonale lovgivningen, og hvordan det skal settes ut i livet. En **beslutning** har et avgrenset virkeområde, og kan eksempelvis gjelde for et enkeltindivid, et firma eller ett eller flere medlemsland (Claes & Førland, 2010, s. 168).

Demokrati: I følge Store Norske leksikon defineres demokrati som:

"Demokrati, også kalt folkestyre, er en betegnelse på en styreform hvor folket deltar i viktige beslutninger. Folket påvirker blant annet gjennom å stemme ved valg"

(Store Norske Leksikon, 2015).

Med bakgrunn i Anthony Downs sin definisjon på demokrati, utdyper Eilertsen og Hembre nærmere i sin masteravhandling:

"Downs sier at nødvendige kjennetegn ved et demokrati er at det har en grunnlov som baserer seg på grunnleggende menneskerettigheter, det må være alminnelig stemmerett og frie valg. Det må være avgrensede valgperioder og alle stemmeberettigede må være valgbare"

(Downs, gjengitt i Eilertsen & Hembre, 2014, s. 34).

Flernivå forvaltning (Multilevel governance-MLG): Innebærer at det er overlappende juridisk kompetanse mellom forskjellige nivå i forvaltningen (stat, region, lokalt) og at det er en kontinuerlig interaksjon mellom nivåene (Marks, Scharpf, Schmitter & Streech, gjengitt i Malterud 2014, s. 170).

Governance: En myndighets evne til skape, tolke og håndheve regler i en gitt sosial sammenheng (Stone, Sweet, Sandholtz & Fligstein, gjengitt i Malterud 2014, s. 170).

Implementere: I følge Store Norske leksikon er implementere synonymt med *"iverksette"* eller *"realisere"* (Store Norske Leksikon, 2009a).

I vår avhandling forstår vi å implementere som å iverksette et EU direktiv gjennom norsk rett. Det vil si å gjennomføre en politisk beslutning.

Integrasjon: Prosessen der aktører i klart definerte nasjonale sammenhenger aksepterer eller er overtalt til å endre sin lojalitet, forventninger og politiske aktiviteter til et nytt sentrum (Haas, gjengitt i Malterud 2014, s. 170).

Interessenter/Stakeholders: I følge Johnson, Whittington, Scholes, Angwin & Regner defineres interessenter eller stakeholders som:

"Those individuals or groups that depend on an organisation to fulfil their own goals and on whom, in turn, the organisation depends"

(Johnson, Whittington, Scholes, Angwin & Regner, 2014, s. 107).

Overnasjonalitet: Eksistensen av en autoritet som står over nasjonalstaten, og har myndighet til å påføre nasjonalstaten sin vilje (Heywood, 2013, s. 395).

Politikk: Heywood definerer politikk som følger:

"Politics, in the broadest sense, is the activity through which people make, preserve and amend the general rules under which they live"

(Heywood, 2013, s. 2).

Heywood hevder at politikk i særlig grad består av fenomenene konflikt og samarbeid. På den ene siden dreier politikk seg om uenigheter, forskjellige ønsker og konkurranse. På den andre siden dreier politikk seg om at mennesket forstår at dersom man skal etterleve politikken er

det nødvendig med samarbeid med andre. Herunder samarbeid på både lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.

Preferanse: I følge Store Norske leksikon defineres preferanse:

"Som blir foretrukket"

(Store Norske Leksikon, 2009b).

I vår avhandling forstår vi preferanse som det man foretrekker eller det som blir foretrukket. Slike preferanser fremkommer etter en vurdering der man avveier alternativer mot hverandre.

Reservasjonsretten: Enstemmighetsprinsippet i EØS-komiteen innebærer at samtlige EØS-EFTA-land og EU må være enige for at et nytt EU-regelverk skal innlemmes i EØS-avtalen. Ifølge EØS-avtalens artikkel 102 kan EØS-EFTA-landene motsette seg at nytt regelverk blir gjort gjeldende for EØS-EFTA-landene. Dette kalles for reservasjonsretten (Regjeringen, 2014a).

Følgende fremgår av EØS-avtalen:

"Dersom EØS-komiteen ved utløpet av fristen etter nr. 4 ikke har tatt noen beslutning om å endre et vedlegg til denne avtale, skal den berørte del av vedlegget, slik det er fastslått i samsvar med nr. 2, betraktes som midlertidig satt ut av kraft, med mindre EØS-komiteen bestemmer det motsatte. Et slikt midlertidig opphør skal få virkning seks måneder etter utløpet av fristen etter nr. 4, men under ingen omstendigheter tidligere enn den dag det tilsvarende fellesskapsregelverk er gjennomført i Fellesskapet. EØS-komiteen skal fortsette sine bestrebelsers på å komme til enighet om en gjensidig godtagbar løsning slik at opphøret kan avbrytes så snart som mulig"

(EØS-avtalen, 1992, art.102 (5)).

Spillover: Spillover er kjernepunktet og nøkkelordet i nyfunksjonalismen (neofunksjonalismen). Med spillover menes at integreringsprosessen i en sektor vil medføre automatisk integrasjon også i en annen sektor (Claes og Førland, 2010, s. 35).

McCormick beskriver i sin bok tre typer spillover. **Funksjonell spillover** tar utgangspunkt i at staters økonomi er så sammensatt at dersom det skjer en integrasjon i en økonomisk sektor vil denne integrasjonen også overføres til andre sektorer. **Technical spillover** beskriver at forskjeller i standarder vil medføre at statene ønsker å heve eller senke sine standarder til det samme nivået som statene de samarbeider nærmest med. **Politisk spillover** innebærer at interesseorganisasjoner ol. vil gå fra å forsøke å påvirke nasjonale institusjoner til regionale og internasjonale institusjoner når funksjonelle sektorer i staten er integrert med andre stater (McCormick, 2014, s. 10).

I vår avhandling bruker vi begrepet spillover i en utvidet tolkning til også å omfatte nye reguleringer innenfor tjenesteområdet. Spillover er derfor relevant for vår oppgave.

1.5 Avhandlingens oppbygging

I det følgende vil en redegjørelse over organiseringen av masteravhandlingen skisseres.

Innledningsvis i avhandlingen vil et abstract på engelsk og et sammendrag på norsk fremkomme. Disse er ment som et sammendrag av hele avhandlingen, og kan således leses uten at leseren har kjennskap til de resterende kapitlene i avhandlingen. Vi understreker imidlertid at mye av vår argumentasjon og begrunnelser for våre analyser ikke vil fremkomme i abstractet eller oppsummeringen. For inngående detaljer henvises det til de aktuelle kapitlene i avhandlingen.

Avhandlingens hovedkapittel 1 inneholder innledning og bakgrunn for vårt valg av tema, samt ytterligere begrunnelse for våre valg vedrørende problemstilling og forskningsspørsmål. Videre i dette kapitlet vil vi gi en kort presentasjon av tidligere forskning som er relevant for vårt tema. Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi beskrive hva vårt forskningsbidrag til dette temaet vil være, samt gi en avklaring av gjennomgående begrep som benyttes i avhandlingen. Herunder også en beskrivelse av hvilke avgrensninger vi har foretatt.

I avhandlingens hovedkapittel 2 vil vi presentere vårt metodiske ståsted og fremgangsmåte. Her fremkommer også en grundig beskrivelse av vår dokumentanalyse og spørreundersøkelse.

I hovedkapittel 3 presenteres vårt teoretiske utgangspunkt. Her vil teoriene vi legger til grunn for vår analyse fremkomme. Vi har valgt ut tre teorier vi mener er vesentlige for å kunne svare på vår problemstilling. Vi vil først gi en forklaring av institusjonell teori. Deretter vil vi beskrive teori om europeisk integrasjon, med spesielt vekt på neofunksjonalisme og intergovernmentalisme. Avslutningsvis i dette kapitlet vil interessentanalyse beskrives.

I avhandlingens hovedkapittel 4 vil vi presentere empirien vi har lagt til grunn. Her vil vi først gi en detaljert beskrivelse av Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen. Dernest vil vi gi en kort fremstilling av offentlige dokumenter vi har benyttet oss av. Videre vil vi oppsummere essensen i hørings svarene, før vi avslutningsvis presenterer svarene vi har mottatt på vår spørreundersøkelse.

I kapittel 5 vil våre analyser og vurderinger fremkomme. Vi vil benytte oss av teori og empiri for å understøtte og forklare disse vurderingene. En stor del av dette kapitlet vil inneholde en interessentanalyse.

I kapittel 6 har vi gjennomført en vurdering av våre funn. Vurderingen er gjennomført som en kritisk drøftelse av funnernes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet).

Kapittel 7 og 8 inneholder våre oppsummeringer og konklusjoner, samt et etterord hvor vi kommer med en del ikke-forskningsbaserte observasjoner og påstander.

Avslutningsvis i avhandlingen foreligger en litteraturliste, tabelloversikt og en oversikt over vedlegg.

1.6 Tidligere forskning/utredning

Vår fasinasjon for temaet har gradvis økt gjennom hele studieperioden grunnet mer kjennskap til problemstillinger knyttet til Norges tilknytning til EU. Vi har derfor i tidligere innleveringer gjennom studiet også arbeidet innenfor samme tema. Vårt metodekapittel i denne avhandlingen bygger således videre på vår eksamensbesvarelse i metodefaget.

Spesielt har vi blitt inspirert av masteravhandlingen "*De derre EU-greiene*" av Kirsti Eilertsen og Unni Hembre (Eilertsen & Hembre, 2014). Deres masteravhandling tar for seg implementeringen av EUs pasientdirektiv i Norge. Deres avhandling påpeker relevans og aksept, vil vår avhandling i stor grad påpeke det motsatte. Dette fordi pasientrettighetsdirektivet var et direktiv hvor det i stor grad var enighet om implementeringsprosessen. Vårt direktiv har i mye større grad skapt bred diskusjon hos interessentene, og det har vært stor motstand mot at direktivet skulle implementeres i norsk rett. Vår avhandling tar derfor i større grad utgangspunkt i de demokratiske prosessene omkring implementering av et direktiv enn det deres avhandling gjorde.

Videre har vi benyttet oss av, og henvist noe til Tore Malterud sin doktorgradsavhandling "*A Theoretical and Empirical Evaluation of the EEA Agreement*" (Malterud, 2011) da denne berører en del overordnede problemstillinger som er vesentlige i vår avhandling. Spesielt aktuelt er avhandlingens beskrivelse av generelle problemstillinger omkring Norges tilknytningsform til EU gjennom blant annet EØS-avtalen. Videre gir Malterud sin doktorgradsavhandling en fremstilling av beslutningsprosessen forut for at et EU-vedtak også skal kunne være gjeldende EØS-rett.

I tillegg til dette har vi tatt utgangspunkt i et juridisk notat skrevet av ARNTZEN de BESCHE Advokatfirma AS (Nordby, 2009). Dette notatet ble skrevet i tilknytning til EUs tredje postdirektiv, og omhandler blant annet reservasjonsretten og sanksjoner fra EU ved eventuell bruk av denne.

1.7 Vårt bidrag til forskningen

Essensen i vår avhandling omhandler hvor forpliktende EØS-avtalen egentlig er. Vårt valg av case (implementering av EUs tredje postdirektiv) illustrerer dette på en overbevisende måte. Dette fordi direktivet har møtt stor motstand i Norge, men like fullt ble implementert.

Vår avhandling bidrar spesielt med tre momenter. For det første belyses det på hvilken måte interessentenes preferanser har blitt ivaretatt i en implementeringsprosess av et EU-direktiv. Herunder også i hvilken grad nasjonens politiske ledelse har lyttet til interessentene i implementeringsprosessen.

For det andre belyser avhandlingen i hvilken grad interessentene har kjennskap til hvilke påvirkningsmuligheter de har overfor EU når et nytt direktiv skal vedtas. Herunder også interessentenes evne og vilje til påvirkning.

For det tredje vil avhandlingen på et generelt grunnlag gi en beskrivelse av interessentenes kunnskap omkring Norges tilknytningsform til EU gjennom EØS-avtalen. Herunder i hvilken grad interessentene kjenner til vesentlige moment omkring avtalen.

Vår case belyser mange forhold ved EØS-avtalen og Norges tilknytning til EU. Det er likevel vår oppfatning at det er spesielt disse tre momentene vår forskning bidrar med. Vi vil videre gi en mer detaljert beskrivelse på hvordan vi har gått frem gjennom metodekapittelet.

2. Metode

I dette kapittelet vil vi presentere og begrunne våre valg av metode i avhandlingen. Dette er viktig for at våre empiriske undersøkelser og resultater skal være valide og reliable. I dette kapittelet presenteres grunnleggende begreper innenfor metodefaget. Videre gjør vi rede for vårt forskningsdesign, forskningsposisjon og metodevalg. En skjematisk tabell vil gi en oversikt over de valgene vi har tatt.

For vår oppfattelse av metodefaget har vi lagt til grunn Jacobsen sin definisjon:

"Metode er et hjelpemiddel for å kunne gi en beskrivelse av virkeligheten"

(Jacobsen, 2013, s. 24).

2.1 Samfunnsvitenskapelige ståsted

2.1.1 Ontologi

Begrepet Ontologi har en gresk opprinnelse og betyr *"slik ting faktisk er"*. En forskers ontologiske utgangspunkt har betydning for hva vedkommende vil lete etter i sine undersøkelser og analyser. Ontologi er derfor læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut (Jacobsen, 2013, s. 24). På bakgrunn av menneskers forskjellige kunnskaper, erfaringer og holdninger vil virkeligheten se annerledes ut fra en person til en annen. Det er derfor vesentlig å avklare utgangspunkt og ståsted.

En sentral avklaring er hvorvidt forskeren anser at sosiale systemer består av lovmessigheter, slik det blir antatt i den vitenskapsteoretiske retningen "positivismen", eller om alt man studerer er unikt og at generelle lover ikke finnes, altså en konstruktivistisk tilnærming.

Den positivistiske antagelsen har blitt utfordret fra flere hold. Mange har hevdet at naturvitenskapens ide om generelle lover ikke kan overføres til sosiale systemer (Jacobsen, 2013, s. 25). Dette fordi universelle lover, slik naturvitenskapen beskriver disse, i liten grad kan fange opp et menneskets tanker, følelser og evner.

I vår oppgave har vi undersøkt om EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-samarbeidet og om det er akseptabelt for norske interessenter. I dette ligger det at vi har undersøkt implementeringen av direktivet og de politiske prosessene i tilknytning til denne. Vi har benyttet oss av dokumentundersøkelse og spørreundersøkelse for å finne svar på vår problemstilling og våre forskningsspørsmål. Gjennom undersøkelsene har det vært vesentlig for oss å blant annet få frem de enkelte interessentenes meninger og kunnskap omkring temaet vi har stilt spørsmål om. Vi har også vurdert det slik at svarene vi har fått fra våre undersøkelser kan ha vært avhengig av i hvilken tidsepoke de har blitt stilt. Dette fordi mennesker vil reagere på ny kunnskap, endre adferd og tilpasse seg nye sosiale sammenhenger etter hvert som det utvikler seg i takt med samfunnets utvikling (Jacobsen, 2013). Vi har derfor ansett det slik at det ikke finnes absolutte og generelle lover, men heller

at det vi har studert er unikt. På bakgrunn av overnevnte har vi derfor valgt oss en konstruktivistisk (fortolkende) tilnærming som vårt ontologiske ståsted.

Vår ontologi er at EØS-avtalen er vedtatt og bindende for Norge, og at EUs tredje postdirektiv er en del av denne avtalen.

2.1.2 Epistemologi

Det er vanskelig å komme frem til en enighet om hvordan verden faktisk ser ut. Med dette som utgangspunkt er det også naturlig at det er stor uenighet om i hvilken grad det er mulig å samle inn kunnskap om denne verden (Jacobsen, 2013, s. 25).

Epistemologi betyr «læren om kunnskap», og epistemologi kalles gjerne også for erkjennelsesteori. I dette ligger det at vi kan oppnå kunnskap om den fysiske virkelighet ved å se, høre, føle, lukte og smake på ting omkring oss. Dette blir av mange forskere beskrevet som den mest nærliggende kilde til kunnskap (Martinsen, 1991) og er den positivistiske tilnærmingen. Jacobsen legger til grunn tre teser for denne retningen. For det første beskriver han at det finnes en objektiv verden utenfor oss selv. Dernest beskriver han at den objektive virkeligheten kan studeres på en objektiv måte og til slutt hevder Jacobsen at man kan opparbeide en kumulativ kunnskap om den objektive verden (Jacobsen, 2013, s. 26).

Motsetningen til denne retningen er den fortolkningsbaserte tilnærmingen (hermeneutisk forskning). Utgangspunktet for denne retningen er en forståelse av at menneskets tanke- og handlingsmønster i stor grad vil påvirke hvordan man tilegner seg kunnskap. Den fortolkningsbaserte tilnærmingen legger til grunn at det er meningsløst å snakke om én objektiv virkelighet da dette i praksis vil innebære at alle mennesker oppfatter et fenomen på samme måte (Jacobsen, 2013, s. 27).

Vi har tidligere nevnt at det har vært vesentlig for oss å blant annet få frem de enkelte interessentenes meninger og kunnskap omkring temaet, her implementeringen av EUs tredje postdirektiv. I vår avhandling har vi vurdert det slik at svarene fra våre undersøkelser kan være avhengig av at interessentene oppfatter temaet ulikt. Dette for at tilegnelse av kunnskap påvirkes av menneskets tanke- og handlingsmønster (Jacobsen, 2013). På bakgrunn av dette har vi derfor valgt en fortolkningsbasert tilnærming som vårt epistemologiske ståsted.

Vår epistemologi er en vurdering av om EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-samarbeidet og om det er akseptabelt for norske interessenter.

2.2 Metodevalg

Vår forskningsmetode tar utgangspunkt i vårt ontologiske og epistemologiske ståsted. Dette er et vesentlig moment og Jacobsen stiller opp to viktige spørsmål som forskeren må vurdere. Dette er om undersøkelsesopplegget vi velger er egnet til å belyse problemstillingen vi ønsker

å undersøke, og om undersøkelsesopplegget vi har valgt kan påvirke de resultatene vi vil komme fram til (Jacobsen, 2013, s. 87). I det følgende fremgår våre metodiske valg og begrunnelser.

2.2.1 Induktiv eller deduktiv tilnærming

Den deduktive tilnærmingen til datainnsamlingen innebærer en fremgangsmåte hvor forskeren først skaper seg noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, og dernest går ut og samler inn empiri for å se om forventningene stemmer overens med virkeligheten (Jacobsen, 2013, s. 28). Man går altså fra *"teori til empiri"*. Forskerens forventninger dannes her på bakgrunn av tidligere empiriske funn og teorier.

Den induktive tilnærmingen til datainnsamling har et noe annet utgangspunkt. En forsker som har denne tilnærmingen vil samle inn informasjon med et åpent sinn uten forhåndsbestemte forventninger. Etter at informasjonen er samlet inn vil forskeren systematisere dataene, og slik dannes teoriene. Her går altså forskeren fra *"empiri til teori"*. Målet er at ikke noe skal begrense hvilken informasjon den enkelte forsker samler inn (Jacobsen, 2013, s. 29).

Vår problemstilling har til hensikt å utdype noe vi vet lite om. Om EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-samarbeidet og akseptabelt for norske interessenter har vi i utgangspunktet lite kjennskap til. Med dette som utgangspunkt er det vår oppfatning at det har vært hensiktsmessig å bruke en induktiv tilnærming for datainnsamling. Dette fordi vi har ønsket å ha en åpen tilnærming til den informasjonen vi samler inn.

Videre er det vår oppfatning at det har vært hensiktsmessig å bruke en helhetlig tilnærming for datainnsamling. Det vil si at vi har vektlagt kontekst. En tilnærming hvor man forstår fenomener som et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den spesielle sammenhengen de inngår i, beskrives som en holistisk tilnærming (Jacobsen, 2013, s. 30).

2.2.2 Intensive eller ekstensive undersøkelsesdesign

I forskningen skilles det mellom intensive og ekstensive undersøkelsesdesign. Jacobsen beskriver intensive design som å gå i dybden og ekstensive design som å gå i bredden (Jacobsen, 2013, s. 87). Disse valgene er avhengig av problemstilling og hva forskeren ønsker å undersøke. De har begge sine fordeler og ulemper. Ved et intensivt design undersøker forskeren mange variabler hos forholdsvis få enheter. Ved ekstensivt design undersøker forskeren mange enheter og forholdsvis få variabler. Ved å gå i dybden får forskeren frem flere nyanser og mer detaljert informasjon, men det er vanskelig å generalisere da utvalget er forholdsvis få. Ved å gå i bredden er det lettere å generalisere ved at utvalget er stort. Svakheten er imidlertid at informasjonen er mer overfladisk og ikke så detaljert.

For å få mer innsikt i vår problemstilling, her om direktivet er relevant for EØS-samarbeidet og akseptabelt for norske interessenter, mener vi det er behov for detaljkunnskap. Denne detaljkunnskapen kan være vanskelig å få frem hvis man går ut for bredt. På bakgrunn av dette er vi av den oppfatning at det har vært mest naturlig å bruke et intensivt undersøkelsesdesign. Det vil si å undersøke mange variabler hos forholdsvis få enheter.

2.2.2.1 Case-studie

Case-studie er en type studie innenfor intensive undersøkelsesdesign. Felles for alle case-studier er at selve studieobjektet er avgrenset i tid og rom, og egner seg godt når man ønsker en dypere forståelse for en spesiell hendelse (Jacobsen, 2013, s. 92). Dette innebærer at forskeren ikke tester teorier eller generaliserer funn. Jacobsen beskriver at case-studie kan egne seg godt til å utvikle teori da forskeren går i dybden på et enkelttilfelle, og finner ting vedkommende ikke var kjent med på forhånd. Videre beskriver Jacobsen at case-studier er særlig velegnet til å forklare kausale forhold.

Vi har tidligere argumentert for å bruke et intensivt undersøkelsesdesign. Dette for å få detaljkunnskap om vår problemstilling. Implementeringen av EUs tredje postdirektiv kan vi se på som en spesiell hendelse. Med utgangspunkt i dette er det vår oppfatning at en case-studie har egnet seg godt i vår avhandling. Dette dels fordi det er en type studie innenfor intensive undersøkelsesdesign og dels fordi den egner seg godt når man ønsker en dypere forståelse for en spesiell hendelse (Jacobsen, 2013).

2.2.3 Kvalitativ eller kvantitativ metode

Det finnes to ulike metoder for å samle inn data; kvalitativ og kvantitativ metode. Jacobsen uttrykker imidlertid at forskeren bør unngå å tenke på kvalitativ og kvantitativ metode som to motsetninger (Jacobsen, 2013, s. 126). Begge metodene gir riktig og viktig informasjon, men av ulik type og innhold. Vår forståelse av dette er at valg av datainnsamlingsmetode vil være avhengig av problemstilling og hva forskeren ønsker å undersøke. Vi vil presentere de ulike tilnærmingene og begrunne våre valg av metode for datainnsamling.

Kvalitative data er empiri i form av ord, eksempelvis setninger og tekster. Intervju (individuelle eller gruppe) kan være eksempel på en kvalitativ metode. Jacobsen beskriver metoden som mer åpen sammenlignet med den kvantitative metoden. Forskeren er mer mottagelig for nye innspill og overraskende informasjon i løpet av datainnsamlingen. Fordelen ved kvalitativ metode er blant annet at forskeren søker dybde- og detaljkunnskap om temaet det forskes på. I tillegg er metoden mer fleksibel i den forstand at man kan gå tilbake og endre problemstilling og datainnsamlingsmetode etter hvert som undersøkelsen pågår (Jacobsen, 2013, s. 129). Ulempene ved metoden kjennetegnes blant annet ved at den er ressurskrevende og vanskelig å tolke. På grunn av informasjonsmengden kan man ubevisst

velge bort viktig informasjon. I følge Jacobsen egner kvalitativ metode seg best der man vet lite om det temaet man skal undersøke (Jacobsen, 2013, s. 131).

Kvantitativ metode egner seg best der man har god kunnskap om fenomenet man skal undersøke (Jacobsen, 2013, s. 134). Kvantitative data er empiri i form av tall, eksempelvis tallstørrelser eller symboler for ord. Spørreundersøkelse (postutsendt eller via telefon) kan være et eksempel på en kvantitativ metode. Til forskjell fra den kvalitative metoden er den kvantitative metoden mindre åpen for informasjon som ikke er kjent på forhånd. Dette innebærer at forskeren i større grad har bestemt seg på forhånd hva vedkommende skal lete etter. Fordelene ved kvantitativ metode er blant annet at informasjonen er lettere å behandle ved hjelp av forhåndsdefinerte programmer. Metoden er mindre ressurskrevende og forskeren kan nå mange respondenter. Dette medfører at forskeren kan beskrive et gitt forhold relativt presist (Jacobsen, 2013, s. 132). En av ulempene ved metoden er at forskeren på forhånd lett kan definere hva som er relevant å svare på. Videre kan metoden vanskeliggjøre det å gå i dybden. Noe som igjen kan gi undersøkelsen et overfladisk preg (Jacobsen, 2013, s. 133).

Det finnes ingen direkte fasit på hvilken metode forskeren bør velge da begge datainnsamlingsmetodene har sine styrker og svakheter. Utgangspunktet for valg av metode må derfor være forskerens problemstilling. Vi har tidligere argumentert for et intensivt undersøkelsesdesign. Det er en sterk sammenheng mellom intensivt design og kvalitativ metode. I den forbindelse uttrykker Jacobsen følgende:

"Ofte vil det være en sterk sammenheng mellom valg av intensive undersøkelsesopplegg og kvalitative metoder. Det er to årsaker til dette. For det første er intensive design velegnet til å belyse problemstillinger der vi er interessert i dybde, nyanser, forholdet mellom individ og kontekst - kort sagt de samme grunnene vi har oppgitt for å velge en åpen (kvalitativ) tilnærming"

(Jacobsen, 2013, s. 132).

Det er vår oppfatning at en kvalitativ metode har vært en hensiktsmessig datainnsamlingsmetode knyttet til vår problemstilling. I vårt tilfelle har dette vært en større dokumentundersøkelse. Det er videre vår oppfatning at den kvalitative tilnærmingen har vært vår viktigste datainnsamlingsmetode i avhandlingen. Dokumentundersøkelsen har blant annet hatt sin fordel ved at vi har fått mye detaljkunnskap rundt EØS-samarbeidet og relevant-spørsmålet i problemstillingen.

I tillegg til dokumentundersøkelse, valgte vi å gjennomføre en spørreundersøkelse. Til forskjell fra dokumentundersøkelsen, er spørreundersøkelsen en kvantitativ datainnsamlingsmetode. I avhandlingen fungerer spørreundersøkelsen som primærdata, altså data vi har samlet inn selv. Noe av bakgrunnen for at vi valgte spørreundersøkelse i tillegg til dokumentundersøkelse, er at vi ønsket å få inn ytterligere kunnskap om

implementeringsprosessen. Dette for å bekrefte eller avkrefte den informasjonen vi satt med etter dokumentundersøkelsen.

2.2.4 Metodetriangulering

En metodetriangulering er en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode for datainnsamling. En prosess hvor man kombinerer begge metodene kan virke hensiktsmessig ved at man reduserer de ulemper det kan medføre ved kun å bruke en datainnsamlingsmetode. Vi kan si at de to ulike datainnsamlingsmetodene utfyller hverandre (Jacobsen, (2013).

Vi har brukt metodetriangulering i vår avhandling. For vår del vil det si både en dokumentundersøkelse og en spørreundersøkelse. Vi er av den oppfatning at dette har bedret avhandlingen. Gjennom metodetriangulering har vi blant annet styrket validiteten og reliabiliteten av våre funn.

2.3 Oppsummering av metodiske valg

Metodiske valg	
Ontologi	Konstruktivistisk (fortolkende) Generelle lover finnes ikke
Epistemologi	Hermeneutisk Det unike og særegne Virkeligheten er konstruert av mennesker og må studeres ved å undersøke hvordan mennesker oppfatter virkeligheten Kunnskap er lokal og unik
Metode	Induktiv Holistisk Nærhet Styrt av undersøkernes verdier og interesser Ord

Figur 2.1 (Jacobsen, 2013, s. 32)

Figuren (2.1) gir en systematisk oversikt over våre metodiske valg.

2.4 Dokumentundersøkelse

For å svare på vår problemstilling, om EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-samarbeidet og om det er akseptabelt for norske interessenter, har vi som tidligere presentert valgt et intensivt undersøkelsesopplegg. Videre har vi valgt dokumentundersøkelse som vår viktigste datainnsamlingsmetode. Ved enkelte situasjoner kan dokumentundersøkelse være hensiktsmessig. Dette er ifølge Jacobsen når det er umulig å samle inn primærdata, når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse og når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort (Jacobsen, 2013, s. 163).

Med utgangspunkt i overnevnte punkter har det vært vår vurdering at dokumentundersøkelsen har hjulpet oss til å finne ut hva mennesker faktisk har sagt og gjort i vår case. Dette er en av fordelene ved metoden. Mengden dokumenter har gitt oss mer innsikt i det vi har undersøkt, men det har samtidig gjort det vanskelig for oss å velge. Derfor har vi foretatt enkelte avgrensninger og kildekritikk har vært vesentlig. Jacobsen peker på viktigheten med å være kritisk til de kildene man velger ut, og at det er flere forhold forskeren må vurdere. Dette er vurderingen av førstehånds versus andrehånskilder, offentlige versus private kilder og personlige versus institusjonelle kilder (Jacobsen, 2013, s. 181).

Disse forholdene gir en beskrivelse av hvem som har skrevet informasjonen, hvem informasjonen er rettet mot og hvem som er avsenderen av informasjonen. Jacobsen trekker også frem kunnskapen og kompetansen til den som har skrevet dokumentene som viktige forhold forskeren må vurdere. I vår dokumentundersøkelse har vi vært bevisst nevnte forhold.

Vi har tidligere nevnt at det finnes flere ulike dokumenter i tilknytning til EUs tredje postdirektiv. Dette er sekundærlitteratur, altså produsert av andre. Eksempler på dette er høringsvar, rapporter og utredninger knyttet til økonomiske, politiske og juridiske forhold. Flere dokumenter er datert flere år tilbake, herav blant annet ulike økonomiske utredninger. Vi har i denne sammenheng gjort enkelte avgrensninger i tid og primært konsentrert oss om perioden fra regjeringsskifte i 2013 og frem til ny lov gjeldende fra 01.01.2016. Videre har vi gjort enkelte avgrensninger hva gjelder innhold og sett på dokumenter som omhandler vår problemstilling. Sentrale dokumenter som det har vært naturlig for oss å ta utgangspunkt i er dokumenter tilknyttet høringsrunden i 2014/2015, herav blant annet høringsvarene, EØS-avtalen, den nye postloven og postforskriften. I tillegg til dette har det vært naturlig å sett på ny politisk plattform for sittende regjering og et juridisk notat. Vår vurdering er at dokumentene har hjulpet oss til å svare på enkelte av forskningsspørsmålene. Videre har dokumentene hjulpet oss ved utarbeidelse av spørreskjema.

2.5 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble utarbeidet på bakgrunn av dokumentundersøkelsen. Vår vurdering var at denne datainnsamlingsmetoden skulle gi oss mer utfyllende informasjon om

implementeringen av EUs tredje postdirektiv. Dette innebar blant annet hvordan de ulike organisasjonene opplevde de politiske prosessene rundt direktivet.

Ved utforming av spørreundersøkelsen har det vært viktig for oss å vurdere hvilke spørsmål vi skulle stille. Dette spesielt sett opp imot at dette er en mer «lukket» metode sammenlignet med eksempelvis intervju. En spørreundersøkelse vil i mye større grad lukke svaralternativene, noe som gjør at spørsmålsstillingen er sentral. Videre har det vært viktig for oss å være bevisst hvordan spørreundersøkelsen skulle gjennomføres. I følge Jacobsen er det tre elementer som står sentralt ved planleggingen. For det første må forskeren konkretisere (operasjonalisere) de begrepene vedkommende ønsker å måle da disse ofte kan være vage og upresise. For det andre må spørsmålene utformes så korrekt som mulig, dvs. at man forsøker å unngå at selve spørsmålene skaper uønskede resultater. For det tredje må forskeren bestemme seg for om vedkommende vil gjennomføre spørreundersøkelsen gjennom personlig intervju, telefonintervju eller gjennom å sende ut skjemaet i posten eller via internett (Jacobsen, 2013, s. 236).

I vår avhandling har vi sendt ut et spørreskjema til over 50 ulike interessenter. Interessentene som ble valgt ut hadde alle gitt hørings svar til Samferdselsdepartementet i 2014/2015 ifm. forslag til ny postlov. Vi er av den oppfatning at disse interessentene kjente til EUs tredje postdirektiv og ble derfor valgt ut på bakgrunn av dette. Selv om flere av interessentene representerer flere organisasjoner og mange mennesker, er vårt antall enheter forholdsvis få til sammenligning av en større statistisk undersøkelse. Vi er av den oppfatning at vår undersøkelse i stor grad er intensiv, dette til tross for at vi har brukt en spørreundersøkelse.

Spørreskjema og egenerklæring (vedlegg 1) ble sendt ut som vedlegg på e-post. Gjennom egenerklæringen forklarte vi blant annet at vi ønsket svar fra organisasjonen. For å sikre høy svarprosent kontaktet vi respondentene før undersøkelsen ble sendt ut slik at de var forberedt på at de ville motta undersøkelsen. Dette medførte at svarprosenten ble på nærmere 70%. Vi plukket ut flere ulike organisasjoner og delte dem inn i ulike grupperinger. Dels ut i fra type organisasjon og dels ut i fra om organisasjonene i all hovedsak var mot eller for implementering av direktivet. Spørsmål som ble stilt var eksempelvis knyttet til organisasjonenes preferanser til EUs tredje postdirektiv og hvordan organisasjonene har påvirket de politiske prosessene.

Spørreundersøkelsen har vært et viktig supplement til dokumentundersøkelsen. Det er vår oppfatning at spørreundersøkelsen har gitt oss en del informasjon rundt interessentenes meninger og kunnskap knyttet til implementeringen av EUs tredje postdirektiv. Vi kan si at denne datainnsamlingsmetoden har hatt betydning for aksept-spørsmålet i problemstillingen. Da har spørreundersøkelsen fungert som en kilde som understøtter dette forholdet. Vi har ikke sett på spørreundersøkelsen som en ren statistisk metode, og våre muligheter til å generalisere funnene har vært begrenset. Til tross for dette er vi av den oppfatning at svarene kan gi en

bedre mulighet til teoretisk generalisering da vi kombinerer datainnsamlingsmetodene. Fra dette vil vi nå gjøre rede for hvordan vi har analysert datamaterialet.

2.6 Dataanalyse

Datamengden har vært stor og det har vært behov for å skaffe oversikt. Det innebærer å trekke ut den informasjonen som har vært nødvendig for å svare på vår problemstilling. Analyse av datamaterialet kan variere noe med tanke på hva slags metode man har brukt for datainnsamling. I følge Jacobsen handler analyse av kvalitative data om tre ting. Dette er beskrive, systematisere og kategorisere samt sammenbinde (Jacobsen, 2013, s. 186).

Forskeren må i analyseprosessen starte med å beskrive det materialet eller den dataen forskeren har. Videre må forskeren systematisere og kategorisere informasjonen gjennom utsiling og forenkling. I siste del av analyseprosessen begynner forskeren å fortolke data. Dette innebærer å lete etter meninger og årsaker (Jacobsen, 2013, s. 186).

Vi har i utgangspunktet forholdt oss til denne inndelingen når vi har analysert datamaterialet. I dokumentundersøkelsen har vi brukt data som er skrevet av andre, og det har sånn sett ikke vært behov for å renskrive disse. Svarene fra spørreundersøkelsen har vi gjengitt i et Excel-ark (vedlegg 2). Vi har ikke kodet svarene da vi har ansett svarene som oversiktlige.

Videre i analyseprosessen har vi skaffet oss oversikt gjennom å systematisere og kategorisere. Vi har blant annet systematisert og kategorisert høringssvarene i en tabell. Dette har skaffet oss oversikt over flere forhold. Tabellen har eksempelvis gitt oss oversikt over hvilke og type organisasjoner som har avgitt høringssvar. Videre har vi fått oversikt over hvilke merknader de ulike organisasjonene har hatt til lovforslaget. Når vi har lest ulike offentlige dokumenter har vi i tillegg laget oss egne dokumenter med beskrivelser. Eksempler på slike offentlige dokumenter er postloven og postforskriften.

Svarene fra spørreundersøkelsen har vi systematisert og kategorisert i et Excel-ark. Vi har tatt utgangspunkt i selve spørreskjemaet og kategorisert svarene fra spørsmålene. En av kolonnene i Excel-arket omhandler spørsmålet hvorvidt organisasjonen var for eller mot direktivet. Videre har vi laget et eget dokument hvor vi blant annet har summert opp de ulike svarene med fordeling på svaralternativ og fordeling på ulike organisasjoner.

I den siste fasen av analyseprosessen har vi gjennomført en sammenbinding. Dette innebærer å etablere sammenhenger mellom ulike kategorier. Vi er av den oppfatning at ulike spørsmål i spørreundersøkelsen kan være ulike kategorier. Forskeren forsøker altså å finne sammenhenger mellom de ulike gruppene av informasjon. Videre beskrives viktigheten av å sammenstille de enkelte kildene. Sistnevnte kan være å sammenstille informasjon fra dokumentundersøkelsen med spørreundersøkelsen. Eksempel på dette kan være å

sammenstille et spørsmål i spørreundersøkelsen med samme tema eller innhold i høringssvarene.

Sammenstilling av ulike kilder har vært viktig for oss. Det er nettopp den informasjonen som ligger til grunn i dokumentundersøkelsen vi har ønsket å sammenstille ved hjelp av spørreundersøkelsen. Spørsmålet vi har stilt i denne sammenheng, er om det har vært samsvar eller avvik mellom kildene. Dette kan være forhold som har kommet frem i høringssvarene som vi gjennom spørreundersøkelsen har ønsket å få flere av de ulike organisasjonene til å svare på. Gjelder forholdet eksempelvis for flere, og er det eventuelt noen likhetstrekk mellom organisasjonene? Vi opplever at analysen har fått frem flere interessante funn og gjort avhandlingen interessant. Likevel har vi måttet være kritiske til de funn vi har fått og de konklusjoner vi har trukket. Et usikkerhetsmoment er imidlertid påliteligheten av de svarene vi har mottatt.

2.7 Hvor gyldige og pålitelige er våre funn og konklusjoner

Ved gjennomføring av undersøkelser bør man være kritisk til de funn og konklusjoner man kommer frem til. Det at man kritisk drøfter gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet) betyr å forholde seg kritisk til kvaliteten på de data man samler inn (Jacobsen, 2013, s. 213). Jacobsen skiller mellom intern gyldighet og ekstern gyldighet. Intern gyldighet handler om resultatene oppfattes som «riktige». Ekstern gyldighet handler om resultatene kan generaliseres. Dette vil si om resultatene er sanne og om de er overførbare. Vi vil her beskrive disse momentene og hvordan vi har forholdt oss til dette i vårt arbeid.

2.7.1 Intern gyldighet

Det kan være mange måter å sjekke ut hvor gode funnene og konklusjonene er. Ved testing av gyldighet (validering) beskriver Jacobsen flere metoder. Herunder metoder som validering gjennom test mot andre, validering gjennom kritisk gjennomgang av kilder og informasjon fra kildene, validering gjennom kritisk drøfting av kategorisering og validering av sammenhenger (Jacobsen, 2013, s. 214).

Disse momentene omhandler hvordan forskeren kan sjekke ut dataen med andre fagfolk, teori og empiri. Valideringen omhandler også hvordan forskeren kan sjekke ut både om kildene gir riktig informasjon og om hvordan informasjonen kommer frem. Sammenhengene og kategoriseringen slik vi kjenner det igjen fra dataanalysen er også momenter som bør valideres.

Med utgangspunkt i dette har vi blant annet vært kritisk til de kildene vi har brukt og den informasjonen de har gitt. I dette arbeidet har vi blant annet drøftet kildene. Vi har tidligere beskrevet at vår dokumentundersøkelse inneholder ulike typer dokumenter. Flere dokumenter

kommer blant annet fra offentlige organisasjoner. Dette kan eksempelvis være lovtekster, offentlige utredninger og høringsvar. Til tross for at dette er offentlige kilder, har vi måttet være bevisst flere forhold som kan svekke våre funn og konklusjoner. Eksempler på dette er dokumentenes relevans knyttet til vår problemstilling og forskningsspørsmål, hvem de er skrevet av/til, og når de er skrevet. Videre har vi også drøftet kilder vi ikke har brukt. Et eksempel på dette er organisasjoner vi ikke har sendt spørreskjema til. Det var vårt valg å kun sende spørreundersøkelsen til organisasjoner som hadde respondert i høringsrunden for ny postlov. Dette fordi vi anså at disse organisasjonene ville ha større kunnskap om direktivet enn organisasjoner som ikke hadde respondert i høringsrunden.

Et viktig arbeid i valideringen har vært å se på sammenhenger. Her har vi blant annet sammenlignet ulike kilder som for eksempel høringsvar med svar fra respondentene på spørreundersøkelsen. Ved bruk av flere kilder har vi kunnet si noe om sammenhenger og hvor gode våre funn og konklusjoner er. Det vil si om resultatene oppfattes som "riktige". I tillegg til dette har vi sjekket ut dataen vår med teori. Vår oppfatning er at teorien har hjulpet oss til å teste gyldighet.

2.7.2 Ekstern gyldighet

I den grad resultatene er overførbare, snakker vi om ekstern gyldighet. Jacobsen presiserer at kvalitative studier ikke har som formål å slå fast omfanget av et fenomen. Det snakkes likevel om to former for generalisering. Kvalitative metoders styrke er teoretisk generalisering. Det vil si å gå fra empiri til teori. Den andre formen for generalisering, fra utvalg til populasjon, er vanskeligere med en kvalitativ tilnærming. Jacobsen beskriver likevel enkelte forhold som kan påvirke muligheten for en slik generalisering. Her viser han til hvordan enhetene er trukket ut og til bruk av teori og andre undersøkelser (Jacobsen, 2013, s. 222).

Med dette som utgangspunkt har det vært viktig for oss å være kritisk til å bruke våre funn til å generalisere. Våre valg av datainnsamlingsmetode har begrenset våre muligheter til å gå fra utvalg til populasjon. Vi har likevel kunnet si noe om generelle fenomener. Eksempler på dette er ulike forhold som flere av samme type organisasjon har svart. Det vil si at vi i all hovedsak har konsentrert oss om en teoretisk generalisering.

2.7.3 Pålitelighet

Pålitelighet handler om hvor troverdig funnene og konklusjonene er. Det vil si om vi kan stole på dem. Jacobsen viser til ulike forhold som kan svekke troverdigheten. Det ene er om undersøkelsesopplegget påvirker de som undersøkes. Det vil si uønskede effekter. Det andre er unøyaktighet ved registrering og analyse av data (Jacobsen, 2013, s. 225).

I vår avhandling har det vært viktig å være bevisst disse momentene. Ved registrering av data har vi eksempelvis gjennomgått registreringen flere ganger. Dette gjelder spesielt de ulike dokumentene vi har utarbeidet på bakgrunn av høringsvar og spørreundersøkelse. Feilregistrering kan selvfølgelig ikke utelukkes til tross for disse gjennomgangene. Slike tilfeller kan i så fall påvirke troverdigheten til våre funn og konklusjoner.

Ved utarbeidelse og gjennomføring av spørreundersøkelsen har vi vært bevisst flere forhold for å unngå uønskede effekter, for eksempel at vi ved vår spørsmålsstilling har påvirket svarene vi har mottatt. Spørreundersøkelsen ble dels utarbeidet på bakgrunn av høringsrunden i 2014/2015. Med dette som utgangspunkt har vi gått ut i fra at organisasjonene kjenner til implementeringen av direktivet. Videre har det vært viktig for oss å ikke være forutinntatt ved utarbeidelse av spørsmålene. Det vil si å tillegge organisasjonene meninger og oppfattelser. På bakgrunn av dette har vi prøvd å utarbeide spørsmål som er mest mulig nøytrale, både med tanke på innhold og måten de er stilt på. Videre har vi prøvd å utarbeide spørsmål som er klare og forståelig. I dette arbeidet har vi fått andre personer til å lese igjennom de ulike spørsmålene. Dette har vært personer som både kjenner og ikke kjenner til temaet. Videre har de ulike organisasjonene fått informasjon om vår bakgrunn og hensikt med spørreundersøkelsen gjennom erklæringen. Dette er også et viktig moment som er tenkt for å forebygge eventuelle uønsket effekter. Eksempler på dette kunne være utrygghet omkring spørreundersøkelsen.

Vi sendte spørreundersøkelsen til flere organisasjoner gjennom deres kontaktperson. Dette var avklart med respondentene i forkant av utsendelsen. Til tross for dette kan vi ikke sikkert vite hvem og hvor mange i organisasjonen som tok del i besvarelsen. Disse forholdene kan påvirke hvor troverdig funnene og konklusjonene er. Til tross for dette er det rimelig å legge til grunn at svarene uansett er et svar fra organisasjonen.

Videre ble spørreundersøkelsen sendt ut til ulike organisasjoner. Dette ble gjort med tanke på å få en fordeling ut i fra type organisasjon og ut i fra hvordan organisasjonen stilte seg til direktivet. Ved bruk av spørreundersøkelse er det ifølge Jacobsen muligheter for at respondentene svarer strategisk (Jacobsen, 2013, s. 368). Det kan for eksempel være at organisasjonen har en egeninteresse i å svare usant. Vi har gjennom svaralternativ prøvd å begrense dette forholdet ved at organisasjonene har mulighet til å svare "*ingen standpunkt*" på enkelte av spørsmålene. Til tross for dette har vi selvfølgelig ingen garanti for at dette ikke har skjedd.

2.7.4 Oppsummering validitet og reliabilitet

Vi har gjennom avhandlingen vært bevisst viktigheten av å finne gyldige svar og å være etterrettelig. Sentralt i dette arbeidet har det blant annet vært viktig å gjøre analysen vår gjennomskiktig og etterprøvbart. Med utgangspunkt i validitet og reliabilitet vil det også være

naturlig å se tilbake på vår forskningsposisjon. Vårt metodiske ståsted ble beskrevet innledningsvis og til grunn la vi en konstruktivistisk tilnærming. Det vil si at det som studeres er unikt og at generelle lover ikke finnes. Mennesket vil endre adferd og tilpasse seg nye sosiale sammenhenger etter hvert som det utvikler seg. Videre la vi til grunn en hermeneutisk (fortolkningsbasert) tilnærming. Det vil si at det ikke er snakk om en objektiv virkelighet fordi mennesker kan oppfatte et fenomen på ulik måte. Sånn sett vil vi ikke lete etter en objektiv nøytral sannhet, men mer finne kontekstuell og relevant kunnskap. Våre utvalg gjennom dokumentundersøkelse og spørreundersøkelse har gjort at vi har posisjonert oss i et konstruktivistisk syn for det som kan etterprøves. Med utgangspunkt i vår case har vi tenkt at implementeringen av EUs tredje postdirektiv ikke er uavhengig av tid og sted. Organisasjoner og mennesker tilknyttet dem handler således på bakgrunn av den situasjonen de er i og menneskets kunnskap er knyttet til sosiale og politiske prosesser. Det er derfor en risiko for at svarene ikke nødvendigvis er objektive nøytrale svar. Generalisering har ikke vært et mål i seg selv ved vår metode. Dette fordi kunnskap er varierende avhengig av tid og sted.

2.8 Tolkning og tolkningsfeil

I dette avsnittet vil vi presentere vårt utgangspunkt vedrørende tolkning og tolkningsfeil med bakgrunn i Jacobsen sin definisjon. I følge Jacobsen vil det å tolke innebære at forskeren setter resultatene fra en undersøkelse inn i en større sammenheng (Jacobsen, 2013, s. 376).

2.8.1 Tolkning

Da resultatene sjelden eller aldri er helt entydige må forskeren ifølge Jacobsen tolke resultatene, og dette kan gjøres gjennom empirisk sammenligning (komparasjon) eller teori. Disse kan både erstatte og forsterke hverandre (Jacobsen, 2013, s. 375). Ved en empirisk sammenligning bruker forskeren resultater fra egen undersøkelse til å sammenligne med andre resultater. Sammenligningen kan gjøres mellom ulike tidspunkt eller på tvers av enheter (Jacobsen, 2013, s. 376). For å kunne si noe mer om hvorfor et fenomen forekommer og hva slags konsekvenser dette kan ha, bør forskeren ifølge Jacobsen bruke teori for å tolke resultatene (Jacobsen, 2013, s. 377). Innenfor samfunnsvitenskapene beskriver Jacobsen eksplisitte teorier som gir:

"En oversikt over og en beskrivelse av variabler eller fenomener som henger sammen"
(Jacobsen, 2013, s. 377).

"En beskrivelse av hvordan sammenhengen mellom variablene/fenomenene er"
(IBID).

"En forklaring på hvorfor variablene/fenomenene henger sammen slik de gjør"
(IBID).

"Under hvilke forutsetninger teorien vil være gyldig"
(IBID).

Tolkning vil altså si å legge mening i resultatene. I tilknytning til dette har vi brukt både komparasjon og teori i vår avhandling. Vi har tidligere nevnt at vi har brukt en tidligere masteroppgave som en av våre kilder. I den forbindelse har det vært naturlig for oss å sammenligne enkelte av våre resultater med deres, uten å kalle dette for en ren komparativ analyse. I tillegg til denne masteroppgaven har vi også brukt andre kilder til å tolke våre resultater. Eksempler på dette er ulike offentlige dokumenter, her eksempelvis utredning og lovtekst.

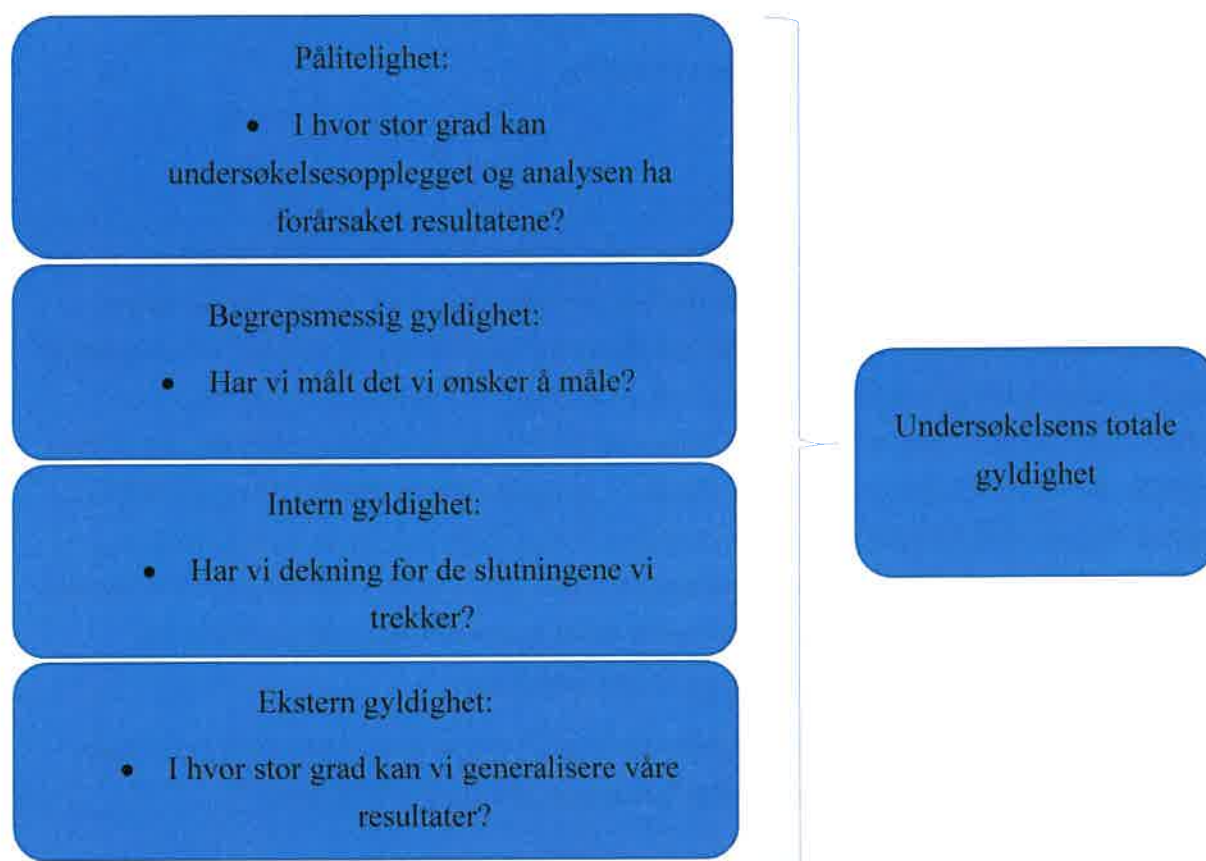
I vår avhandling har vi ønsket å si noe mer om hvorfor det vi undersøker forekommer og hva slags konsekvenser dette kan ha. Bruk av teori for å tolke resultatene har derfor vært viktig i dette arbeidet. Bruk av blant annet europeisk integrasjonsteori har vært viktig i dette arbeidet. Vår oppfatning er at vi har styrket tolkningsprosessen og avhandlingen gjennom bruk av både komparasjon og teori. Til tross for dette kan det oppstå tolkningsfeil.

2.8.2 Tolkingsfeil

Tolkingsfeil eller feilslutninger kan forekomme, og er ifølge Jacobsen en situasjon der vi trekker en konklusjon vi ikke har grunnlag for ut fra de dataene vi sitter med (2013, s. 380). Han beskriver tre vanlige feilslutninger, her nivåfeilslutning, tidsfeilslutning og kausalitetsfeilslutning (Jacobsen, 2013, s. 380).

Nivåfeilslutning innebærer at vi har data på ett nivå og trekker slutninger som gjelder et annet nivå. Dette kan vi illustrere ved at vi har data fra en organisasjon, for eksempel en interesseorganisasjon eller kommune, for så å trekke slutninger som gjelder individer innenfor disse organisasjonene. Tidsfeilslutning kan eksempelvis innebære at vi uttaler oss om endring over tid uten å ha data på ulike tidspunkt. Kausalitetsfeilslutning omhandler falske sammenhenger eller spuriøse sammenhenger. Falske sammenhenger kan eksempelvis oppstå hvis vi ikke tar høyde for at det kan være andre sammenhenger enn det vi har sett på. Det vil si andre årsaker til den samme virkningen. I følge Jacobsen kan slike feilslutninger være vanskelig å avdekke gjennom kvalitative undersøkelser (2013, s. 386). Gjennom

tolkningsprosessen har vi prøvd å vært bevisst de ulike slutningene. Vi har eksempelvis prøvd å være åpne for andre forklaringer enn de vi har funnet selv. Dette har ikke vært den letteste øvelsen, men vil forhåpentligvis bedre tolkningen av resultatene. Vi viser her til en oversikt over undersøkelsens totale gyldighet (figur 2.2):



Figur 2.2 Elementer i en undersøkelses totale gyldighet (Jacobsen 2013, s. 387)

3. Teori

I det følgende kapittelet vil vi presentere vårt teoretiske grunnlag. Vi vil først gi en kort beskrivelse av institusjonell teori, og hvordan denne teorien kan bidra til å forklare Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen.

Deretter vil vi presentere de, for vår oppgave, viktigste retningene innen europeisk integrasjonsteori.

Avslutningsvis vil vi forklare interessenteori, herunder spesielt interessentanalyse, og hvordan vi har benyttet oss av dette i vår avhandling.

3.1 Institusjonell teori

Visse oppgaver til en regjering kan ikke løses uten samhandling med andre staters styringsmakter. Dette er et resultat av en økende globalisering, hvor stater er avhengig av hverandre for å sikre innbyggernes sikkerhet, økonomisk utvikling og velferd. For å oppnå et ønsket resultat mellom to eller flere stater må disse inngå en avtale. En slik avtale er en institusjonalisering av samarbeidet. For Norge sin del institusjonaliserer EØS-avtalen (1994) forholdet mellom EUs medlemsland og Norge (+ øvrige to EFTA-land). EU og EØS-EFTA-landene dannet altså en institusjon. Sånn sett kan vi si at EØS-avtalen er en internasjonal avtale basert på internasjonal rett og et eksempel på en internasjonal institusjon. EØS-avtalen skaper dermed forutsigbarhet for partene ved at blant annet mål, aktører, prosesser og prosedyrer avtales. Heywood definerer institusjon som følger:

"A well established body with a formal role and status; more broadly, a set of rules that ensure regular and predictable behaviour, the `rule of the game`"

(Heywood, 2013, s. 15).

Slik det fremkommer av Heywoods definisjon av en institusjon, må altså partene forholde seg til de samme *"spillereglene"*. For Norges del innebærer dette at lover/regler vedtatt i EU også i stor grad må gjelde i Norge. Dette dersom de aktuelle lover/regler er å anse som en del av EØS-avtalens virkeområde. I følge Malterud har institusjonene innvirkninger både på den politiske adferden og på det politiske utfallet. Malterud skriver:

"På mange måter summerer institusjonene opp preferansene til aktørene og resultatet av forhandlingene mellom dem"

(Malterud, 2014, s. 44).

Philip Selznick, her fra Busch, Vanebo og Dehlin, utdyper dette nærmere. Selznick regnes av mange for å være grunnleggeren av institusjonell teori og han hevder at alle organisasjoner må tilpasse seg verdier og normer i organisasjonens omgivelser (her forstått som institusjonen: «EØS-avtalen») for å oppnå legitimitet (Busch, Vanebo & Dehlin, 2012, s. 98).

Videre må en organisasjon ivareta mekanismer som blir påført den av de institusjonelle omgivelsene. Herunder regulative, normative og kognitive mekanismer. Regulative mekanismer kan defineres som krav fra politiske myndigheter, eksempelvis lover og regler en organisasjon må forholde seg til. De normative mekanismene representerer de normer og verdier som dominerer et samfunn. Kognitive mekanismer er omverdens syn på hvordan en organisasjon skal se ut eller oppføre seg (Busch et. al, 2012, s. 100).

Der hovedteoriene for europeisk integrasjon forklarer drivkreftene bak endringene for et allerede etablert samarbeid, forklarer institusjonell teori årsaken til etableringen av samarbeidet. Teorien kan altså bidra til å forklare årsaken til Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen. Herunder også hvordan etableringen har skjedd og konsekvensene som oppstår dersom en av partene ikke overholder kravene i avtalen som ligger til grunn for samarbeidet. I vår case har EØS-avtalen en artikkel (art. 102) som gir Norge, eller andre EØS-EFTA-land, mulighet til å unnlate å implementere lovgivning fra EU (reservasjonsretten). Artikkelen gir også EU anledning til å sanksjonere mot EØS-EFTA-land som evt. benytter seg av denne muligheten. EØS-avtalens artikkel 102 er således et eksempel på nasjonenes mulighet til å ikke overholde avtalen. Nærmere beskrivelse av EØS-avtalen og reservasjonsretten vil fremkomme i empirikapittelet.

3.2 Teori for europeisk integrasjon (neofunksjonalisme og intergovernmentalisme)

Claes og Førland beskriver integrasjon som:

"Prosessen der suverenitet overføres fra nasjonale myndigheter til fellesskapsorganer"
(Claes & Førland, 2010, s. 23).

Videre beskriver de at det med europeisk integrasjon menes en slik suverenitetsoverføring mellom europeiske stater. Integrasjon beskrevet på denne måten er i utgangspunktet et formelt og politisk begrep. Norges tilknytning til EU kan sies å være av en slik type integrasjon, da det er en politisk avtale (EØS-avtalen) som ligger til grunn for integrasjonen.

Laursen, her fra Malterud, skiller mellom tre ulike dimensjoner av integrasjon. Det funksjonelle omfanget refererer til hvilke politikk-områder og saker som er inkludert i integreringen. Den institusjonelle kapasiteten refererer til beslutningsprosedyrer, deltagere/aktører og deres prioriteringer. I tillegg også evnen til å håndheve og gjennomføre beslutninger som er fattet. Den geografiske utstrekningen refererer til statene som er involvert i EU og EØS-området (Laursen, gjengitt i Malterud, 2014, s. 35).

For å besvare vår problemstilling vil vi primært fokusere på den funksjonelle integrasjonen, da dette refererer til politikk-områder og saker som er inkludert i integreringen. Herunder det tredje postdirektivet. Likevel vil vi underbygge noen av våre analyser og påstander ved hjelp

av den institusjonelle kapasiteten. Dette fordi de institusjonelle kapasitetene i denne sammenheng viser til beslutningsprosedyrer, deltakere og aktører (Malterud, 2014, s. 35).

Den europeiske integrasjonshistorien inneholder imidlertid ikke kun politisk integrasjon slik den er beskrevet av Claes og Førland over. Like fullt innbefatter den europeiske integrasjonen også økonomisk og kulturell integrasjon. Den økonomiske og kulturelle integrasjonen har i stor grad oppstått uten at stater avgir suverenitet slik tilfellet ved politisk integrasjon blir definert. Norges forhold til USA kan eksempelvis illustrere dette. Norge har gjennom de siste tiårene importert flere og flere kulturelle trender fra USA uten at dette har medført en suverenitetsavgivelse til USA. Her kan nevnes innendørs treningssenter, "fastfood" - restauranter m.fl.

Ernst Haas, her fra McCormick, som en av de største forskerne innen europeisk integrasjon, utarbeidet i 1958 følgende konkrete definisjon på europeisk integrasjon:

"The process whereby actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties and political expectations towards a new center"

(McCormick, 2011, s. 9).

Haas sin definisjon kjennetegner på mange måter også Norges integrasjonsprosess med det øvrige Europa. Gjennom EØS-avtalen hadde Norge fra og med avtalens ikrafttreden i 1994 til og med 2009 måttet implementere blant annet 1880 direktiver og 1186 forordninger fra EU (Claes og Førland, 2010, s. 213). Dette illustrere at Norge i stor grad endret lojalitet fra interne norske forhold til EU, samt endret politiske forventninger mot et nytt sentrum, nemlig sentrumet der EUs beslutninger tas – Brussel. Dette har hatt og har stor betydning for oppfatninger omkring det norske demokratiet. I saken omkring implementering av EUs tredje postdirektiv kommer dette spesielt godt frem grunnet den overveldende motstanden fra norske interessenter.

Til tross for at teorier om europeisk integrasjon er utviklet for å forstå integrasjonen som har oppstått mellom EF-, senere EU-land, er vi av den oppfatning at disse teoriene også kan benyttes for å forstå Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen. Dette fordi EØS-avtalen, på lik linje som EU, har overnasjonale elementer, avtalte regler mellom aktører og fastsatte prosedyrer og prosesser (Malterud, 2014, s. 34).

I det følgende vil vi redegjøre for noen teorier innen europeisk integrasjon. Da det er flere ulike teorier innen europeisk integrasjon har vi valgt ut de vi mener best vil belyse vår problemstilling. Teoriene vi har valgt ut som vesentlige er neofunksjonalisme og (liberal) intergovernmentalisme. Vi har valgt disse teoriene nettopp fordi de kan bidra til å forklare Norges forhold til EU, og årsaken til hvordan dette forholdet har utviklet seg over tid. Dette vil være særlig relevant når vi skal besvare våre tre første forskningsspørsmål. Likevel vil vi

også i noen grad benytte teoriene for å underbygge våre funn i besvarelsen av våre tre siste forskningsspørsmål.

3.2.1 Neofunksjonalisme

Neofunksjonalisme var en populær teori for europeisk integrasjon i 1950-60 årene, og den første teorien som tok sikte på å forklare den europeiske integrasjonen. Andrew Heywood definerer neofunksjonalisme som:

"A revision of functionalism that recognizes that regional integration in one area generates pressure for further integration in the form of 'spillover'"

(Heywood, 2013, s. 392).

Heywoods definisjon av neofunksjonalismen er et resultat av Ernest Haas' sitt forsøk på å forklare integrasjonsprosessen i Europa på 1950-tallet. Neofunksjonalisten Haas tok utgangspunkt i det etablerte Europeiske Kull- og Stålfellesskapet⁷ som på denne tiden var etablert i Europa. Haas mente at integrasjonen mellom disse to sektorene automatisk ville føre til ytterligere integrasjon mellom andre sektorer og på andre områder, såkalt "*spillover*". Neofunksjonalismen opererer med to typer spillover. Det vil si funksjonell (økonomisk) spillover og politisk spillover.

For vår del er det vesentlig å blant annet se til teorien om neofunksjonalisme når vi i vår oppgave skal underbygge årsaken til Norges nære integrasjon til EU, og hvordan dette har oppstått over tid. Vi vil spesielt benytte oss av teorien for å forklare Norges økende integrasjon med EU. Vi har således benyttet oss av begrepet "*spillover*" til også å omfatte økt integrasjon innenfor EØS-avtalen. Vi har altså lagt til grunn en noe utvidet tolkning av begrepet.

Malterud beskriver at neofunksjonalismen bygger på forutsetningen om at politisk integrasjon bare kan oppnås via økonomisk integrasjon (Malterud, 2014, s. 35). Dette gjør den økonomiske integrasjonen til den viktigste forutsetningen for videre integrasjon. Det Europeiske Kull- og Stålfellesskapet var en slik økonomisk integrasjon. De europeiske landene var for små til å fungere effektivt i et internasjonalt marked. Ved å etablere samarbeid og koalisjoner på tvers av statsgrensene ville man oppnå større enheter som var mer konkurransedyktige og lønnsomme i markedet. Dette gjorde seg gjeldende både for forvaltningen, bedriftseiere, fagforeninger, frivillige organisasjoner m.fl.

Claes og Førland (2010, s. 36) beskriver at den funksjonelle spillover skaper integrasjon nedenfra. Altså fra de enhetene som økonomien i et samfunn bygger på, herunder eksempelvis

⁷ The European Union was set up with the aim of ending the frequent and bloody wars between neighbours, which culminated in the Second World War. As of 1950, the **European Coal and Steel Community** begins to unite European countries economically and politically in order to secure lasting peace. The six founders are Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands (European Union, 2015).

bedriftene. Den politiske spillover blir beskrevet som integrasjon ovenfra, altså fra de som er satt til å styre de felles institusjonene, eksempelvis statene selv men også EU-kommisjonen og EU-domstolen.

Fokuset i den neofunksjonalistiske teorien er ikke på nasjonalstaten men på det europeiske nivået og sub-nasjonale aktører (Malterud, 2014, s. 36). Nærmere bestemt et fokus på å styrke en hel region i stedet for enkeltstater. Heywood beskriver europeisk integrasjon som:

"The most advanced example of regional integration found anywhere in the world"

(Heywood, 2013, s. 392).

Den europeiske integrasjonsprosessen stoppet i stor grad opp i 1960-årene. Historikere påstod at det i stor grad hadde vært nasjonale politikere som hadde drevet den europeiske integrasjonsprosessen fremover, og ikke bedriftsledere eller eurokrater slik det hevdes gjennom neofunksjonalismen og spillover. Eksempelvis innebar tollunionen⁸, som var et resultat av Romatraktaten⁹ og da altså politisk initiert, integrasjon i alle sektorer og ikke primært i nabosektorene til Det Europeiske Kull- og Stålfellesskapet (Claes og Førland, 2010, s. 36). Blant annet ble jordbruket en viktig del av integrasjonen, og det kan vanskelig hevdes at dette skjedde på bakgrunn av spillover fra kull- og stålsektoren da jordbruk anses relativt fjernt fra disse sektorene. Neofunksjonalistene fikk problemer med å forklare de nye tendensene innen europeisk integrasjon, og en ny retning vokste frem: intergovernmentalismen.

3.2.2 (Liberal) intergovernmentalisme

Tilhengere av intergovernmentalismen hevdet at neofunksjonalismen fokuserte for mye på de interne dynamikkene i integrasjonsprosessen, og ikke ivaretok de globale interessene.

McCormick skriver følgende om intergovernmentalismen:

"Intergovernmentalism argues that while organized interest play an important role in integration, as do government officials and political parties, the pace and the nature of integration are ultimately determined by national governments pursuing national interests"

(McCormick, 2014, s. 11).

I motsetning til neofunksjonalismen setter altså intergovernmentalismen fokuset på nasjonalstaten. Statene samhandler med andre stater, og sammen skaper de et nytt system som er til deres felles beste (Malterud, 2014, s. 36). Intergovernmentalisme bygger på at

⁸ Tollunion, overenskomst mellom selvstendige stater om opphevelse av tollgrensene unionslandene imellom og oppkreving av ensartet toll og forbruksavgifter ved innførsel av varer fra land utenfor unionen (Store norske leksikon, 2014d).

⁹ Romatraktaten, også kjent som Romatraktatene, to traktater som etablerte Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF / EEC) og Det europeiske atomenergifellesskap (EURATOM) mellom Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Forbundsrepublikken Tyskland, undertegnet i Roma 25. mars 1957, trådte i kraft fra 1. januar 1958 (Store Norske Leksikon, 2014a).

nasjonalstatene, med deres regjering, er de primære aktørene i den europeiske integrasjonsprosessen og at statene blir styrket snarere enn svekket ved å avgi suverenitet til EU (Civitas, 2014). Slik vi oppfatter det er EØS-avtalen et resultat av denne teoretiske retningen og den er i realiteten et funksjonelt system. Det vil si at den ikke er neofunksjonal, men har et «skinn» av mellomstatelighet.

I 1980- og 90-årene vokste det frem en teori som kombinerte deler av neofunksjonalismen og intergovernmentalismen; liberal intergovernmentalisme. I denne retningen kombineres:

"the neofunctionalist view of the importance of domestic politics with the role of the governments of the EU member states in making major political choices"

(McCormick, 2014, s. 11).

Innen retningen liberal intergovernmentalisme blir altså nasjonalstatenes egne interesser prioritert i enda større grad enn i intergovernmentalismen. Dette kan illustreres som et *"two level game"* som statene må forholde seg til i integrasjonen med EU. Nasjonale posisjoner er en sum av de interne preferansene, her forstått som nasjonale interessenters mening. På den ene siden må det forhandles frem en indre oppslutning om preferanser på et nasjonalt plan, mens det på den andre siden også må gjennomføres forhandlinger på et mellomstatlig nivå og mot EU. Professor ved Princeton University, Andrew Moravcsik, hevder imidlertid at:

"The primary interest of governments is to maintain themselves in office"

(Moravcsik, 1993, s. 483).

Det overordnede målet for en regjeringsmakt er altså å beholde sin posisjon som styringsmakt. Dette innebærer, ifølge Moravcsik, at regjeringsmakten vil være avhengig av støtten til velgerne, politiske partier, interessegrupper og byråkratiet. Hva gjelder EUs tredje postdirektiv og regjeringens varierende ståsted til direktivet, er Moravcsiks påstand et interessant forhold å se nærmere på. I hvor stor grad liberal intergovernmentalisme og *"two level game"* gjør seg gjeldene, her hvordan nasjonale posisjoner påvirkes av interessentenes (nasjonale) preferanser, er spesielt interessant å se på i tilknytning til EUs tredje postdirektiv.

I vår avhandling vil vi søke å finne svar på i hvor stor grad norske interessenter har blitt involvert i forhandlingene internt i Norge, og om disse eventuelle forhandlingene har hatt betydning i senere forhandlinger med EU.

De ulike teoriene omhandler hvordan et etablert internasjonalt samarbeidet endres, dvs. hvilke krefter som driver samarbeidet fremover. Vår vurdering er at teoriene for intergovernmentalisme og liberal intergovernmentalisme er aktuelle for vår avhandling fordi de er vesentlige for å forklare etableringen av EØS-avtalen og de forpliktelsene som ble etablert i denne forbindelse. Avtalen ble inngått gjennom frie forhandlinger i perioden 1989-1992 mellom deltakerlandene, og hvert land sin regjering representerte landene i disse forhandlingene. Etter etableringen av avtalen er den å anse som et funksjonelt system, og den

drives ikke lenger frem gjennom forhandlinger. Innenfor EØS-avtalen er det ikke spørsmål om nasjonale interesser da det ikke finner sted reelle forhandlinger om inkludering av nye rettsakter. Sånn sett drives ikke endringer av disse forholdene. Avtalen og det samarbeidet som følger av denne, er unike i internasjonal sammenheng. Teoriene hjelper oss å demonstrere dette, men det er ikke hovedspørsmålet i denne avhandlingen. Fokus er satt på det ene tilfelle der Norge etter 1994 først valgte å ikke oppfylle sine forpliktelser i henhold til avtalen og deretter, etter et regjeringsskifte, å oppfylle dem.

3.3 Interessentanalyse

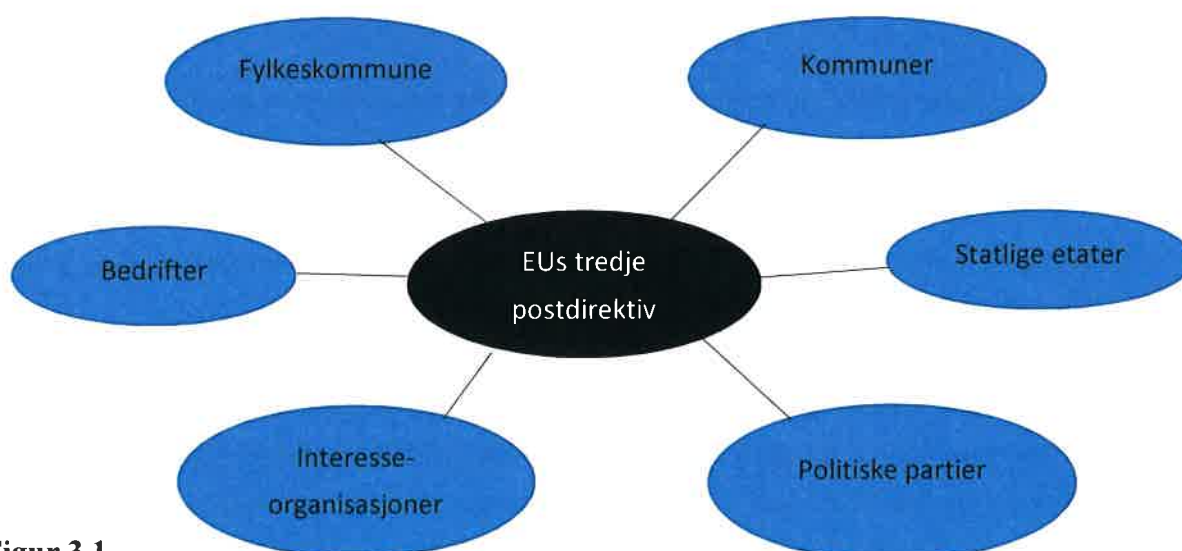
Tidligere i avhandlingen definerte vi interessenter som de individer eller grupper som er avhengige av en organisasjon for å oppfylle sine mål og som igjen organisasjonen er avhengig av (Johnson et. al., 2014, s. 107). Interessentanalyse er i utgangspunktet blitt benyttet for å analysere en organisasjon sitt forhold til sine interessenter. Analysen søker å gi svar på hvem organisasjonen skal kommunisere med, om hva og hvordan.

For å definere strategiske formål, er det nyttig å identifisere og kategorisere alle de ulike interessentene (Johnson et. al., 2014, s. 122). I tilknytning til interessentkartlegging sier Johnson et. al. følgende:

"Stakeholder mapping identifies stakeholder interest and power and helps in understanding political priorities"

(Johnson et. al., 2014, s. 122).

Det overordnede målet for en interessentanalyse er effektivisering av organisasjonen i det henseende å forbedre inntjening i privat sektor eller tjenestetilbudet i offentlig sektor. For å gjennomføre en slik analyse benyttes gjerne en interessentmodell. Det finnes både komplekse og enkle utgaver av slike modeller på markedet. Til grunn for vår analyse har vi imidlertid valgt en relativ enkel og oversiktlig modell (Figur 3.1).



Figur 3.1

Figuren viser at vi har delt interessentene inn i seks hovedgrupper. Disse interessentene er etter vår vurdering de viktigste i forbindelse med prosessen omkring implementeringen av EUs tredje postdirektiv. Dette fordi det hovedsakelig var disse interessentene som responderte på regjeringens høringsrunde i 2014/2015. På bakgrunn av dette var det også disse interessentene som mottok og besvarte vår spørreundersøkelse. Det er primært interessentenes preferanser omkring implementeringsprosessen som er av interesse for oss og som vil bli analysert nærmere.

Barnard mente at man ut i fra en interessentmodell kunne se på en organisasjon som en løst koblet koalisjon av skiftende interessentgrupper:

"Organisasjonen er en koalisjon av grupper og interesser, som hver for seg forsøker å oppnå noe fra kollektivet gjennom interaksjon med de andre, og enhver har sine egne mål og preferanser"

(Busch, Vanebo & Dehlin, 2012, s. 68).

Til tross for at interessentmodellen i stor grad henviser til organisasjoner mener vi at teorien omkring dette kan benyttes i en utvidet tolkning sett i forhold til institusjonalisering og vår problemstilling, altså at vi kan benytte modellen også som et analyseverktøy på stater og overnasjonale organisasjoner.

Barnard beskrev at hver og en av interessentene har sine egne mål og preferanser de søker ivaretatt. Med dette menes preferanse som det man foretrekker eller det som blir foretrukket. Dette innebærer at interessenten foretrekker noe fremfor noe annet på grunnlag av politiske, økonomiske eller miljømessige forhold. Beslutningen tas gjerne med bakgrunn i en kost-nytte analyse, men det er absolutt ikke slik at preferanser alltid dannes på bakgrunn av detaljerte analyser. Preferanser kan i like stor grad dannes ubevist.

Videre kan preferanser systematiseres på ulike nivå. Nasjonale preferanser kontra en interesseorganisasjons preferanser kan være eksempler på dette. Med nasjonale preferanser mener vi i hovedsak preferansene til en stat. Det er vår vurdering at disse preferansene kommer til syne gjennom sittende regjeringens politikkutforming.

Den viktigste forutsetningen for at en organisasjon skal eksistere er at det finnes personer eller grupper som betrakter belønningene som produseres som så verdifulle at de er villige til å yte bidrag for å opprettholde virksomheten (Busch et al, 2012, s. 68). Altså at deres preferanser blir ivaretatt. Dersom vi tar utgangspunkt i vår case vil, som figur 3.1 viser, både norske bedrifter, statlige etater, politiske partier og interesseorganisasjoner m.fl. være interesser. Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er i hvor stor grad disse interessentene har fått sine behov ivaretatt under prosessen med implementeringen av det tredje postdirektivet? Og hvor langt er de villige til å gå for å etterleve EU-direktiv dersom ikke egne behov blir

tilstrekkelig ivaretatt, herunder forstått som; hvor langt er de villige til å gå for å etterleve EØS-avtalen?

3.4 Oppsummering

Vår hovedproblemstilling er hvorvidt EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-samarbeidet og om det er akseptabelt for norske interessenter. Vi vil i hovedsak benytte oss av institusjonell teori og europeisk integrasjonsteori for å analysere relevans-delen i vår problemstilling. I noen grad vil også disse teoriene bli benyttet for å underbygge analysen omkring aksept-delen av problemstillingen.

For å analysere aksept-delen av vår problemstilling vil vi i hovedsak benytte oss av interessentteori.

4. Empiri

I følgende kapittel vil vi presentere vår empiri. Vi vil først gi en beskrivelse av EØS-avtalen og vesentlige momenter omkring denne som har betydning for vår avhandling.

EØS-avtalen institusjonaliserte forholdet mellom EU og tre EFTA-land ved at det i avtalen defineres klare mål, aktører, prosesser, prosedyrer og hva som skjer hvis reglene ikke følges. Dette blir det redegjort nærmere for i dette kapitlet.

Vi vil videre gi en kort beskrivelse av de offentlige dokumentene som vi har lagt til grunn for vår avhandling, og som vi benytter oss av i analysen. Følgende dokumenter vil vi redegjøre for:

- NOU 2012:2 Utenfor og innenfor
- Meld. St. 18 (2011-2012), Virksomheten til Posten Norge
- Sundvolden plattformen – Ny regjerings politiske plattform
- Juridisk notat – utredning om konsekvens ved bruk av reservasjonsretten
- Postloven og postforskriften

Avslutningsvis vil vi redegjøre for høringsrunden om ny postlov og postforskrift 2014/2015, samt gi en beskrivelse av vår spørreundersøkelse og resultatene som fremkom av denne.

4.1 EØS-avtalen

I dag er EØS-avtalen en avtale mellom tre EØS-EFTA-land (Norge, Island og Liechtenstein) og EUs 28 medlemsland, og det er denne avtalen som danner EØS-området. Det er også denne avtalen som ligger til grunn for at Norge nå har implementert EUs tredje postdirektiv i sitt regelverk.

I NOU 2012:2 hevdes det at:

"EØS-avtalen er den største og mest dyptgripende folkerettslige avtalen Norge noen gang har inngått"

(NOU 2012:2, s. 35).

og at den

"har i de siste 20 årene vært hovedpilaren i Norges forhold til EU"

(IBID)

Hensikten med avtalen var å etablere et indre homogent marked i Europa for virksomheter og personer. På denne måten gir avtalen Norge tilgang til EUs indre marked og har vært av vesentlig betydning for Norges import- og eksportnæring de siste 20 år. Det har i så henseende vært lite diskusjon i norsk politikk omkring viktigheten av EØS-avtalen sett i forhold til norsk økonomisk vekst de siste 20 år og for en rekke andre samfunnsforhold. Noe

mer diskusjon har det imidlertid vært omkring de demokratiske utfordringene som EØS-avtalen byr på. Dette fordi Norge, gjennom EØS-avtalen, har bundet seg til å overta politikk og regler fra EU over et svært bredt felt. (NOU 2012:2, s. 19). I henhold til EØS-avtalen må Norge implementere alle rettsakter som er relevante og aksepterte i henhold til avtalen. Norge blir da lite representert i beslutningsprosesser som får betydning for norske forhold, og har heller ikke nevneverdig innflytelse over dem. Videre har ikke Norge stemmerett over nye rettsakter som blir vedtatt.

Det er, med unntak av Liechtenstein og Island, ingen annen stat i verden som har inngått en lignende avtale. Således er EØS-avtalen en svært sjelden avtale i internasjonal målestokk.

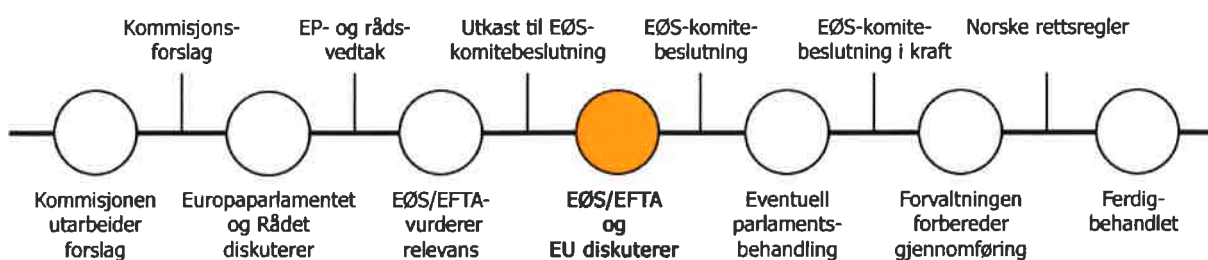
I tillegg til EØS-avtalen er Norge tilknyttet EU gjennom andre avtaler. I følge Utenriksdepartementets traktatregister har Norge totalt 74 avtaler med EU. Dette er avtaler som knytter seg til områder av EU-samarbeidet som ikke omfattes av EØS-avtalen, herunder blant annet landbruk- og fiskerisektoren.

I det følgende vil vi beskrive beslutningsstrukturen for hvordan rettsakter fra EU blir implementert i norsk rett. Deretter vil vi belyse de artiklene som har betydning for vår avhandling, før vi avslutningsvis gir en beskrivelse av EØS-notatet og dettes innhold.

4.1.1 Beslutningsstrukturen

Vi har tidligere beskrevet at en organisasjon må ivareta mekanismer som blir påført den av de institusjonelle omgivelsene. EØS-avtalen er å anse som en institusjonalisering av samarbeidet mellom EU og EØS-EFTA-landene, og Norge påvirkes derfor av ulike mekanismer fra EU i forhold til å skulle implementere nytt regelverk. Herunder regulative mekanismer som defineres som krav fra politiske myndigheter, eksempelvis lover og regler en organisasjon må forholde seg til. I vår case kan EU defineres som en slik politisk myndighet og EØS-EFTA-landene som "organisasjonene" som må implementere lover og regler.

Før nytt regelverk fra EU implementeres i Norge følges derfor en streng beslutningslinje (figur 4.1).



Figur. 4.1 (Europalov, 2015)

Den formelle delen av prosessen startes med at EU-kommisjonen¹⁰ utarbeider et forslag til nytt regelverk. Likevel vil prosessen i realiteten starte noe før dette ved at EU-kommisjonen orienterer EØS-EFTA-landenes regjeringer om at EU er i ferd med å vurdere en ny rettsakt som vil være EØS-relevant. En rettsakt vil være EØS-relevant dersom den omfattes av avtalens fire friheter, her fri bevegelse av varer, personer, tjenester eller kapital. I dette steget av prosessen kan Norge og andre EØS-EFTA-land delta i ekspertgrupper og fremme sine synspunkt i disse. I tillegg er det i denne fasen at EØS-EFTA-landenes lobbyister må arbeide for å få frem deres synspunkt til representanter som har beslutningsmyndighet senere i prosessen. Dette innebærer at det for EØS-EFTA-landene, herunder Norge, er svært vesentlig å være representert i Brussel hvor mulighetene for slik påvirkning er til stede. Dette er da også årsaken til at flere fagorganisasjoner og interesseorganisasjoner, sammen med statlige etater, etablerer egne kontor i Brussel. I analysekapittelet vil vi belyse hvordan Norges mulighet til å påvirke i saken omkring EUs tredje postdirektiv ble ivaretatt i denne fasen.

Etter at EU-kommisjonen har fremmet sitt formelle forslag, vil Europaparlamentet¹¹ og Rådet¹² diskutere forslaget. Norge, som EØS-EFTA-land, vil ikke lenger kunne være med å påvirke utfallet av saken etter at kommisjonen har fremmet sitt forslag. Imidlertid vil Norges og andre EØS-EFTA-landenes regjeringer bli informert om at ny rettsakt er under behandling og om hvorvidt den er EØS-relevant.

Europaparlamentet består av 751 representanter (Store Norske Leksikon, 2014c) som er folkevalgte av EU-landene og disse representerer om lag 500 millioner EU-borgere. Rådet består av 28 regjeringsministere (Store Norske Leksikon, 2016), en fra hvert EU-land. Parlamentet og Rådet må enes om forslaget for at det skal fattes et positivt vedtak vedrørende ny rettsakt. Europaparlamentet og Rådet treffer imidlertid vedtak først etter å ha hørt komiteen for regionene, økonomiske og sosiale komiteen og andre. Denne vedtaksprosedyren ivaretar de demokratiske prinsippene innenfor EU. Slike komiteer finnes ikke innen EØS-samarbeidet.

Når vedtaket er fattet vil på nytt EØS-EFTA-landene informeres og den interne vurderingen av hvorvidt rettsakten er EØS-relevant starter formelt. Dersom rettsakten anses som relevant for EØS-avtalen vil det bli utarbeidet et forslag til EØS-komite beslutning. Dette forslaget vil bli diskutert internt i EØS-EFTA før endelig EØS-komite beslutning fattes. Dette innebærer at EØS-komiteen legger rettsakten til listen over bilag i EØS-avtalen. Dette for å ivareta EØS-avtalens mål om et homogent indre marked. Både EU og EØS-EFTA-landene skal gjøre sitt ytterste for å oppfylle forpliktelsene i avtalen i så henseende. EØS-komiteen skal treffe bindende vedtak så nær opp til EUs endelige vedtak som mulig. Fristen for implementering

¹⁰ EUs utøvende organ. Enerett til å fremme forslag i EU (Landsorganisasjonen i Norge, 2014).

¹¹ EUs lovgivende myndighet som er direkte valgt av EUs innbyggere (IBID).

¹² Utgjør sammen med Europaparlamentet EUs lovgivende myndighet (IBID).

for EØS-EFTA-landene er uansett innen 6 måneder etter at Parlamentet og Rådet har vedtatt ny rettsakt.

Når en ny rettsakt skal inkluderes i EØS-samarbeidet innebærer dette for Norges del en av følgende løsninger:

- Endring av Grunnloven må foretas
- Endring av en lov må foretas
- Endring av en forskrift må foretas
- Endringer av et enkeltvedtak må foretas
- Ingen tiltak er nødvendig

Forvaltningen må vurdere hvilken av overnevnte løsninger som skal benyttes før ny EU rettsakt også er gjeldende i Norge. I saken omkring EUs tredje postdirektiv innebar dette en endring i lov og forskrift. I denne saken ble det altså nødvendig med en parlamentarisk behandling i Norge før direktivet ble implementert og gjort gjeldende i norsk rett.

Slik det fremkommer vil altså EØS-EFTA-landene kun ha en reell mulighet til påvirkning i tidsrommet før EU-kommisjonen formelt fremmer sitt forslag. I den påfølgende prosessen har EØS-EFTA-landene liten mulighet til påvirkning.

EFTAs overvåkingsorgan ESA¹³ skal, i henhold til EØS-avtalens artikkel 108, sikre at forpliktelsene i EØS-avtalen oppfylles. Herunder eksempelvis sikre at EØS-EFTA-landene implementerer nye rettsakter innen tidsfristen og på riktig måte. Tidsfristen fremkommer av EØS-avtalens artikkel 102:

"For å sikre rettssikkerhet og ensartethet innen EØS skal EØS-komiteen treffe beslutning om endring i et vedlegg til denne avtale så nær som mulig i tid etter at Fellesskapet har vedtatt tilsvarende nytt regelverk"

(EØS- avtalen, 1992, art. 102).

I tillegg er det etablert en domstol som tolker EØS-rett i siste instans.

Det interessante med postdirektivet er, som tidligere nevnt, at det har vært mye uro og diskusjon knyttet til implementeringsprosessen innad i Norge. I analysedelen vil vi vurdere og analysere problemstillingene som har vært gjenstand for diskusjonen, samt diskutere omkring den lange implementeringsprosessen.

4.1.2 Relevante artikler i avtalen

Det er noen artikler i avtalen som er mer relevante enn andre for vår case. Vi vil i det følgende gi en kort presentasjon av de viktigste artiklene slik vi vurderer de. EØS-avtalen ble

¹³ EFTA Surveillance Authority

gjennomført i norsk rett gjennom *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven)* (EØS-loven, 1992). EØS-avtalen er i sin helhet gjengitt i overnevnte lov.

Artikkel 1: I EØS-avtalens artikkel 1 fremkommer det blant annet at avtalen skal sikre like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde. Avtalen skal således omfatte fritt varebytte og fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital (EØS-avtalen, 1992, art.1).

Artikkel 3: I avtalens artikkel 3 legges det føringer for at avtalepartene skal treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle forpliktelsene som følger av avtalen (EØS-avtalen, 1992, art.3).

Artikkel 7: Det fremkommer av avtalens artikkel 7 følgende:

"Rettsakter som er omhandlet i eller inntatt i vedlegg til denne avtale eller i EØS-komiteens vedtak, skal være bindende for avtalepartene og skal være eller gjøres til del av deres interne rettsorden som følger:

a) en rettsakt som tilsvarer en EØF-forordning skal som sådan gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden;

b) en rettsakt som tilsvarer et EØF-direktiv skal overlates til avtalepartenes myndigheter å bestemme formen og midlene for gjennomføringen"

(EØS-avtalen, 1992, art.7).

Artikkel 16: Artikkelen gir føringer for de statlige handelsmonopolene (EØS-avtalen, 1992, art.16). Dette faller utenfor avhandlingens hovedproblemstilling, men er likevel relevante i forbindelse med posttjenester (og andre tjenester underlagt EØS-avtalen). Vi vil ikke gå ytterligere inn på denne artikkelen i vår avhandlingen men anser det som vesentlig at leseren kjenner til at det finnes reguleringer for statlige handelsmonopoler i EØS-avtalen.

I avtalens **del tre, kapittel 3** fremkommer vilkår for hva som kan betegnes som tjenester og hvordan og hvor tjenester kan tilbys innen EØS-området. Blant annet fremkommer det at «tjenester» i denne avtalen skal forstås med tjenester som vanligvis ytes mot betaling (EØS-avtalen, 1992, art.37). I tilknytning til våre case er dette forholdet av betydning da posttjenester er en slik tjeneste siden det betales porto og det er kjøperen som bestemmer om tjenesten skal benyttes eller ikke.

Artikkel 61-64: Artiklene omhandler regler om statsstøtte (EØS-avtalen, 1992, art.61-64). Dette vil være aktuelt i sammenheng med posttjenester, men er ikke en del av vår problemstilling. Vi vil ikke gå ytterligere inn på disse artiklene i vår avhandlingen men anser det som vesentlig at leseren kjenner til at det finnes reguleringer for statsstøtte i EØS-avtalen.

Artikkel 99: I EØS-avtalen (1992) artikkel 99 finnes bestemmelser for hvordan EU-kommisjonen uformelt skal innhente synspunkter fra EØS-EFTA-landene sine sakkyndige.

Artikkel 100: I denne artikkelen fremkommer det at EU-kommisjonen skal sikre sakkyndige fra EFTA-landene bredest mulig deltagelse i prosessen forut for kommisjonens formelle forslag til ny rettsakt (EØS-avtalen, 1992, art.100).

Artikkel 102: I EØS-avtalen (1992) artikkel 102 legges føringer for når EØS-komiteen må treffe sin beslutning. Her fremkommer at EØS-komiteen må treffe beslutningen om endring i et av EØS-avtalens vedlegg så nær som mulig i tid etter at EU har vedtatt tilsvarende nytt regelverk. Dette for at samtidig iverksettelse av regelverket skal være mulig. Videre fremkommer det at begge avtaleparter (EU- og EØS-EFTA-landene) skal bestrebe seg på å komme til enighet i saker som er relevante for avtalen. Dersom EØS-komiteen likevel ikke kan komme til enighet gir artikkel 102 mulighet for at reservasjon mot en ny rettsakt kan benyttes (reservasjonsretten). Dersom denne retten benyttes kan imidlertid hele vedlegget, hvor rettsakten tilhører, bli satt midlertidig ut av kraft.

Relevans – begrepet: En ny rettsakt vedtatt av EU vil kun bli aktuelt å implementere i Norge dersom rettsakten er relevant for EØS-avtalen. Det vil si at den omfattes av EØS-avtalens virkeområde. Dette blir regulert gjennom EØS-avtalen (1992) artikkel 1.

Aksept – begrepet: En ny rettsakt vedtatt av EU vil kun bli aktuelt å implementere i Norge dersom rettsakten er relevant for EØS-avtalen og akseptert av den norske regjeringen, da det er denne som på vegne av Norge beslutter dette. Bestemmelsene omkring aksept-begrepet blir regulert gjennom EØS-avtalen (1992) artikkel 102.

4.1.3 EØS-notat

EØS-notatene foreligger i en egen database på regjeringens nettsider. Notatene følger en sak fra første ide fanges opp til saken er ferdig implementert.

Notatene beskriver saksgangen i fire trinn.

1. **Faktanotat** - Første fase i arbeidet med en EØS-sak kalles "tidlig fase". Så tidlig som mulig etter at man har fått kjennskap til at EU-kommisjonen forbereder forslag til EØS-relevante rettsakter skal det skrives EØS-faktanotat. Denne fasen gjelder for de saker som ennå ikke er blitt konkrete forslag til rettsakter. Kravet til notat- og saksinformasjon er begrenset i denne fasen, da det ikke alltid er etablert en formell sak i dette sakstrinnet (Regjeringen, 2012).
2. **Foreløpig posisjonsnotat** - Andre fase i arbeidet med en EØS-sak kalles "forslag til rettsakter fra Kommisjonen" og finner sted så snart et forslag til en EØS-relevant rettsakt er formelt foreslått av EU-kommisjonen. I dette trinnet skal det utarbeides et

EØS-foreløpig posisjonsnotat, hvor krav til notat- og saksinformasjon er endret fra trinn 1 (Regjeringen, 2012).

3. **Posisjonsnotat** - Tredje fase i arbeidet med en EØS-sak kalles "vedtatte rettsakter i EU" og finner sted så snart en rettsakt er vedtatt i EU. I dette trinnet skal det utarbeides et EØS-posisjonsnotat hvor krav til notat- og saksinformasjon er ytterligere forsterket fra trinn 2. Foreløpige posisjonsnotater og posisjonsnotater danner grunnlag for skriftlig informasjon fra forvaltningen til Stortinget (Regjeringen, 2012).
4. **Gjennomføringsnotat** - Fjerde fase i arbeidet med en EØS-sak kalles "rettsakter i EØS-avtalen for gjennomføring i Norge" og finner sted når rettsakten skal gjennomføres i norsk rett. I dette trinnet skal det utarbeides et EØS-gjennomføringsnotat som bl.a. angir i hvilken lov eller forskrift rettsakten gjennomføres og eventuelle rapporteringsforpliktelser som følge av rettsakten (Regjeringen, 2012).

Notatene skal i utgangspunktet ajourføres fortløpende. Dette er likevel ikke tilfellet når det gjelder notatet vedrørende EUs tredje postdirektiv da dette beskrives å være på trinn tre på regjeringens nettsider pr. 29. februar 2016. Følgende status beskrives:

"Direktivet er vedtatt i EU. Norge har tidligere ønsket å benytte reservasjonsretten i EØS avtalen artikkel 102. Solberg-regjeringen ønsker å ta inn tredje postdirektiv i EØS-avtalen, noe som ble meddelt EU-siden på EØS-rådets møte 19. november 2013. Rettsakten er for tiden under vurdering i EØS/EFTA-statene"

(Regjeringen, 2014c).

EØS-notatet gir altså informasjon om prosessen omkring implementeringen av EU-direktiv i norsk rett. Dokumentet er derfor vesentlig for oss da kjernen i vår avhandling er studiet av aktører, prosesser og interesser.

4.2 Offentlige dokumenter

Det er flere offentlige dokumenter i tilknytning til vår case. Et viktig og sentralt dokument i tilknytning til vår problemstilling, er en større offentlig utredning. I januar 2012 la et utvalg frem en omfattende utredning av Norges avtaler med EU (NOU 2012:2). Utvalget var oppnevnt av Utenriksdepartementet i januar 2010, og hadde som oppdrag å utrede alle avtaler som Norge har med EU. I følge utvalget var målet å beskrive helheten i forholdet mellom Norge og EU, hvordan det har utviklet seg og hvilke virkninger det har for det norske samfunnet (NOU 2012:2, kap.1). Dokumentet er sånn sett aktuelt for oss da EUs tredje postdirektiv berører en av Norges avtaler med EU, her EØS-avtalen, og kan indirekte si noe om hvilke virkninger dette direktivet kan ha på det norske samfunnet. Videre vil vi også gi en beskrivelse av innholdet i Stortingsmeldingen som omhandler "Virksomheten til Posten" (Meld. St. 18 (2011-2012)), Sundvolden-plattformen (Regjeringen 2013a), ARNTZEN de

BESCHE Advokatfirma AS sitt juridiske notat (Nordby, 2009), samt postloven (Postloven, 2015) og postforskriften (Postforskriften, 2015).

4.2.1 NOU 2012:2 Utenfor og innenfor

Utredningen (NOU 2012:2) peker på at avtaleverket med EU er Norges største og viktigste utenrikspolitiske avtaleverk, som i tillegg til å ivareta forholdet til EU også ivaretar forholdet til EU-statene og EØS-EFTA-statene. Det vises også til at avtalene former innenrikspolitiske forhold i Norge, og at påvirkningen er mer omfattende enn noen annen folkerettslig avtale (NOU 2012:2, kap.1).

Det fremgår av utredningen (NOU 2012:2) at Norges avtaler med EU er svært omfattende og at Norge har overtatt anslagsvis 3/4 av EU-retten. I tillegg til dette pekes det på at avtalene i hovedsak har ivare tatt norske interesser og verdier. I den forbindelse fremheves Norges økonomiske situasjon og betydningen av EØS-avtalen. Det fremgår av utredningen at EØS-avtalen har vært et stabilt og relativt forutsigbart rammeverk for nesten alt økonomisk samarbeid med EU-statene. Videre at dette til sammen er Norges klart viktigste økonomiske samarbeidspartner (NOU 2012:2, kap.1).

I utredningen beskrives hovedtrekkene ved EØS-avtalen:

"EØS-avtalen er den største og mest dyptgripende folkerettslige avtale Norge noen gang har inngått, og har de siste tjue årene vært hovedpilaren i Norges forhold til EU"

(NOU 2012:2, kap.5, s. 64).

Videre fremheves den politiske virkningen av EØS-avtalen:

"Den viktigste politiske virkningen av EØS-avtalen er den konfliktdependende virkningen avtalene har hatt på norsk europapolitikk"

(NOU 2012:2, kap.12, s. 271).

I tillegg til EU-avtalenes omfang og positive betydning for Norge, peker også utredningen på utfordringer. I tilknytning til dette nevnes demokratiske problemer:

"Det mest problematiske aspektet ved den norske tilknytningsformen er at Norge i realiteten har bundet seg til å overta politikk og regler fra EU over et svært bredt felt – uten å være medlem og uten stemmerett"

(NOU 2012:2, kap.1 s. 19).

Videre vises det til at EØS-avtalen omtales som et politisk kompromiss i norsk europapolitikk. Her nevnes at tilknytningsformen kan sies å være et kompromiss mellom

hensynet til demokrati og hensynet til andre verdier og interesser som et bredt politisk flertall mener ivaretas gjennom tett tilknytning til EU (NOU 2012:2, kap.1).

I tillegg til de demokratiske utfordringene fremgår det også av utredningen (NOU 2012:2) at det er lite kunnskap og debatt i tilknytning til europapolitikken og den løpende tilknytningen til EU. Det pekes på to årsaker til dette. Den ene er Norges tilknytningsform som bidrar til å tilsløre Norges faktiske forhold til EU. Den andre er at politiske partier er forsiktige med å problematisere EU/EØS-saker som et resultat av vedvarende uenighet om EU-medlemskap. Utredningen viser til paradokset mellom økende norsk tilknytning til EU og minkende debatt og kunnskap om dette. Her nevner utredningen:

"Det er ikke mange områder av norsk demokrati i moderne tid der så mange har visst så lite om så mye som i europapolitikken"

(NOU 2012:2, kap.1, s. 20).

I tilknytning til EØS-avtalen beskriver utredningen:

"I samme tidsperiode som EØS-avtalens omfang, betydning og påvirkning på norsk samfunnsliv har økt, har deknningen i norske medier falt. Grafene peker i motsatt retning. Selv om det i enkelte redaksjoner er bred og god dekning av EØS-saker, er det et mønster at sakene kommer sent og ofte lenge etter at vedtak er fattet i EU. Siden politikere sjelden deltar i debatter eller i beslutningsprosessene i EU, blir det også mindre interessant for media å dekke EU/EØS-saker"

(NOU 2012:2, kap.12, s. 270).

Dokumentet beskriver forholdet mellom EU og Norge, og berører mange forhold. EØS-avtalen er en del av dette. Hva gjelder EUs tredje postdirektiv, her som en del av EØS-avtalen, skal vi nå se nærmere på et annet dokument som beskriver dels dette direktivet.

4.2.2 Meld. St. 18 (2011-2012), Virksomheten til Posten Norge

I april 2012 la Samferdselsdepartementet frem en stortingsmelding om virksomheten til Posten Norge AS (Meld. St. 18 (2011-2012)). Formålet med denne meldingen, også kalt Eiermeldingen, var blant annet å gi Stortinget en orientering om selskapets hovedvirksomhet, strategier og økonomiske utvikling for de kommende årene. Stortingets behandling av meldingen legges videre til grunn for departementets eierstyring av Posten Norge AS.

Noe av bakgrunnen for at dokumentet blir trukket inn i avhandlingen, er at dokumentet sier noe om den forrige regjeringens ståsted hva gjelder implementering av EUs tredje postdirektiv. På den måten kan vi si at dokumentet danner et bakteppe for vår case.

I meldingen blir det gjort rede for at regjeringen vil vektlegge bosetning og næringsutvikling over hele landet. Det blir i den forbindelse vist til regjeringserklæringen, Soria Moria II 2009-

2013, at utvikling av gode og likeverdige posttjenester til lik pris over hele landet er en viktig brikke i dette (Meld. St. 18 (2011-2012), s. 6).

I denne meldingen blir blant annet EUs tredje postdirektiv og bruk av reservasjonsretten i EØS-avtalen omtalt. Samferdselsdepartementet skriver blant annet at Norge har signalisert overfor EU at de vil bruke reservasjonsretten i EØS-avtalen og ikke ta direktivet inn i EØS-avtalen. Regjeringens begrunnelse slik det fremgår av eiermeldingen er blant annet at man er opptatt av å opprettholde Posten Norge AS sin enerett til formidling av brevpost under 50 gram. Dette for å benytte overskuddet fra enerettsområdet i de ikke lønnsomme delene av posttilbudet og sikre en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. For å sikre et likeverdig tilbud mener regjeringen at viktige virkemidler er knyttet til en solidarisk geografisk prisutjevning gjennom enhetsporto og offentlig kjøp. Følgende fremgår av meldingen om regjeringens holdning i saken på dette tidspunktet:

"Regjeringens holdning i denne saken bygger på en helhetsvurdering: Direktivet innebærer en avvikling av alle særrettigheter og eneretter for postforsendelser og at markedet åpnes for nye aktører. Det vil ventelig bare bli konkurranse i de lønnsomme delene av markedet, det vil si i de største byområdene. Posten vil få et inntektsbortfall og reduserte muligheter for selv å finansiere ulønnsomme posttjenester i distriktene. En gjennomføring av direktivet ville derfor ha medført et press for å redusere tjenestekvaliteten og ytterligere behov for bevilgninger over statsbudsjettet til kjøp av ulønnsomme posttjenester. Priskonkurranse som en følge av direktivet vil også utfordre systemet med enhetsporto gjennom at konkurrenter kan drive fløteskumming i lønnsomme deler av markedet"

(Meld. St. 18 (2011-2012) s. 15).

I meldingen beskrives videre viktige politiske virkemidler i sektoren og at eventuelle svekkelser i tilgjengelighet eller kvalitet på Posten Norge AS sine tjenester fortsatt skal forelegges Stortinget for avgjørelse (Meld. St. 18 (2011-2012), s. 8). Dette forholdet er siden blitt endret da det ikke lenger er Stortinget men Samferdselsdepartementet som avgjør. Dette bringer oss videre til ny regjering og endret ståsted hva gjelder implementering av EUs tredje postdirektiv.

4.2.3 Sundvolden-plattformen

Etter stortingsvalget høsten 2013 fikk vi et regjeringsskifte, og det ble utarbeidet en felles politisk plattform, Sundvolden-plattformen, mellom regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet (Regjeringen, 2013a). I denne politiske plattformen legger regjeringen til grunn en samarbeidsavtale mellom fire politiske partier, her Venstre, Kristelig Folkeparti, Høyre og Fremskrittspartiet.

Sundvolden-plattformen inneholder flere ulike politikkområder, og regjeringen beskriver blant annet sitt verdigrunnlag og sine viktige satsingsområder. EU og EØS-avtalen nevnes som en del av verdigrunnlaget til regjeringen. Det fremgår blant annet at regjeringen vil bygge sin politikk på et forpliktende internasjonalt samarbeid. Hva gjelder EU og EØS-avtalen står det:

"Regjeringen vil, jf. Samarbeidsavtalen, føre en mer aktiv politikk for ivareta Norges interesser overfor EU, blant annet gjennom EØS-avtalen. Regjeringen legger til grunn EØS-avtalen og de øvrige avtalene med EU som rammer for europapolitikken"

(Regjeringen, 2013a, s. 71).

I tilknytning til denne politikken nevnes flere punkter. Regjeringen vil blant annet medvirke tidligere i prosesser og politikktutforming i EU for å ivareta norske interesser. Videre vil regjeringen bedre norsk medvirkning ved å styrke koordineringen av statsforvaltningens håndtering av europasaker. I tillegg vil regjeringen vektlegge deltagelse i uformelle og formelle europeiske fora som EØS-avtalen gir adgang til (Regjeringen, 2013, s. 71).

Samferdsel er en av flere politikkområder som blir omtalt i Sundvolden-plattformen. I tilknytning til dette nevnes posttjenester og EUs tredje postdirektiv. Hva gjelder dette politikkområdet står det:

"Regjeringen vil innføre fri konkurranse innenfor post- og pakketjenester, og derfor oppheve reservasjon mot EUs tredje postdirektiv. Regjeringen vil videreføre lik porto over hele landet"

(Regjeringen, 2013a, s. 69).

Innenfor dette tjenesteområdet nevnes enkelte punkter. Regjeringen vil blant annet sikre et godt og likeverdig posttilbud over hele landet. Videre vil regjeringen øke handlingsrommet til Posten for bedre kunne tilpasse seg økt konkurranse og endrede brukerbehov (Regjeringen, 2013a, s. 69).

Det er blant annet i dette dokumentet det kommer tydelig frem at regjeringen vil implementere EUs tredje postdirektiv. Videre at regjeringen vil oppheve reservasjonen den forrige regjeringen gikk inn for. I tilknytning til EUs tredje postdirektiv og reservasjonsretten ble det utarbeidet et juridisk notat i 2009. Med utgangspunkt i avtalens artikkel 102, vil dette notatet kunne synliggjøre EØS-avtalens betydning for Norge generelt og direktivets betydning spesielt. I det følgende vil en nærmere beskrivelse av dette juridiske notatet fremkomme.

4.2.4 Juridisk notat

I tilknytning til implementeringen av EUs tredje postdirektiv skrev ARNTZEN de BESCHE Advokatfirma AS et juridisk notat i juli 2009 (Nordby, 2009). Dette juridiske notatet ble

skrevet på oppdrag fra Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund (Postkom), og omhandlet sanksjoner ved bruk av reservasjonsretten mot EUs tredje postdirektiv. Advokatfirmaet skulle vurdere to forhold. Det ene var adgangen for norske myndigheter til å reservere seg mot innlemmelse av direktivet. Det andre var hvilke konsekvenser dette kan ha for EØS-avtalen, da spesielt hvilke sanksjoner fra EU en eventuell bruk av reservasjonsretten kan medføre (Nordby, 2009). Advokatfirmaet hadde fire konklusjoner. For det første konkluderer de med at Norge har adgang til å reservere seg mot at direktiv 2008/06 innlemmes som del av EØS-avtalen, og at Norge da ikke blir folkerettslig forpliktet til gjennomføre direktivet i sitt regelverk. For det andre fremkommer det at dersom Norge benytter seg av reservasjonsretten vil alle direktivene i EØS-avtalen vedlegg XI del 5d (posttjenester) suspenderes. Videre konkluderes det med at det ikke vil være rettslig grunnlag for å suspendere de øvrige delene av vedleggene til EØS-avtalen, EØS-avtalen protokoller eller EØS-avtalen som sådan. Avslutningsvis fremkommer det at resiprositetsprinsippet ikke kan påberopes av de enkelte EU-statene og at EU taler med en stemme (Nordby, 2009, s. 3).

Notatet tar opp flere sentrale moment knyttet til reservasjonsretten, her blant annet hvilke deler av EØS-avtalens vedlegg som berøres ved reservasjon. Bakgrunnen for at dette juridiske notatet blir trukket inn i avhandlingen, er at notatet sier noe om reservasjonsretten og sanksjoner fra EU ved eventuell bruk av den. Disse forholdene er aktuelle for vår case. Vi vil blant annet kunne trekke inn dette notatet ved vårt forskningsspørsmål om direktivet omfattes av EØS-avtalen.

Nytt regelverk innenfor posttjenester implementerer EUs tredje postdirektiv. En beskrivelse av dette regelverket følger.

4.2.5 Postloven og postforskriften

Lov om posttjenester (Postloven, 2015) og Forskrift om post (Postforskriften, 2015) trådte i kraft 1. januar 2016. Loven og forskriften inneholder bestemmelser om posttjenester i Norge, og danner det nye regelverket innenfor tjenesteområdet. I høringsrunden i forkant kom det frem flere merknader til lov- og forskriftsforslagene fra Samferdselsdepartementet. Enkelte merknader ble videreført enten helt eller delvis i nytt regelverk, og enkelte merknader ble ikke videreført. Eksempler på merknader som ble videreført var tiltak for å forebygge kriminalitet og lørdagsomdeling av aviser. Av merknader som eksempelvis ikke ble videreført var enhetsporto på masseutsendelser og at Stortinget skulle ha politisk myndighet knyttet til posttjenester.

Postloven og postforskriften inneholder flere ulike bestemmelser som innbefatter flere ulike forhold. I dette avsnittet nevner vi kun enkelte av disse da flere av forholdene ikke berører vår problemstilling eller direktivet direkte.

Postloven og postforskriften inneholder bl.a. generelle bestemmelser i tilknytning til kvalitet og rapportering og håndtering og oppbevaring av post. Her kan nevnes bestemmelser om taushetsplikt og politiattest. Videre inneholder regelverket bestemmelser i tilknytning til konfliktløsning og klage. Her nevnes blant annet brukerklagenemnd for posttjenester. Regelverket inneholder bestemmelser i tilknytning til sikkerhet og beredskap og plassering av utleveringspostkasse. I tillegg til dette finnes bestemmelser om tilsyn og sanksjoner (Postloven, 2015).

Hvem som skal tilby posttjenester er et sentralt tema innenfor sektoren og prosessene rundt utarbeidelse av nytt regelverk. Dette momentet er videre et sentralt tema innenfor direktivet. Det fremgår blant annet av ny postlov at myndighetene kan inngå avtale eller gjennom enkeltvedtak utpeke en eller flere tilbydere med ansvar for å tilby leveringspliktige posttjenester. Videre at valg av leveringspliktig tilbyder skal skje gjennom en åpen, objektiv og ikke-diskriminerende prosess (Postloven, 2015, § 6). I tillegg til dette fastslår loven at tilbyder med leveringsplikt skal tilby posttjeneste til åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår og til kostnadsorienterte og overkommelig pris (Postloven, 2015, § 10).

Kostnader i tilknytning til posttjenester er et annet sentralt tema i tilknytning til sektoren. Enhetsportoer er et viktig moment i forbindelse med dette. I ny postlov heter det at tilbyder med leveringsplikt skal tilby geografisk enhetsporto for enkeltsendinger av leveringspliktig brevpost inntil 50 gram (Postloven, 2015, § 13).

Et annet sentralt tema i tilknytning til sektoren er antall distribusjonsdager pr. uke. I ny postlov heter det at tilbyder med leveringsplikt skal sikre et landsdekkende tilbud av en innsamling og utlevering av postsendinger minst fem dager i uken (Postloven, 2015, § 7).

Lørdagsomdeling av aviser er også et sentralt tema i tilknytning til postsektoren og prosessene rundt utarbeidelse av nytt regelverk. Det fremgår av postforskriften at departementet skal inngå avtale med eller gjennom enkeltvedtak utpeke en eller flere tilbydere med ansvar for å tilby utlevering av aviser i abonnement på lørdager til mottakere som ikke har annen avisdistribusjon. Videre fastsette vilkår gjeldende frister for innlevering og utlevering av aviser og geografisk oppdeling av leveringsplikten (Postforskriften, 2015, § 19)

Ny postlov og postforskrift omhandler flere ulike forhold. For vår avhandling vil dette blant annet være interessant knyttet til om interessentenes preferanser ble ivaretatt i nytt regelverk. For å kunne ta utgangspunkt i de ulike interessentene og interessentenes preferanser, vil vi gi en nærmere beskrivelse av høringsrunden i 2014/2015.

4.3 Høringsrunde ny postlov og postforskrift 2014/2015

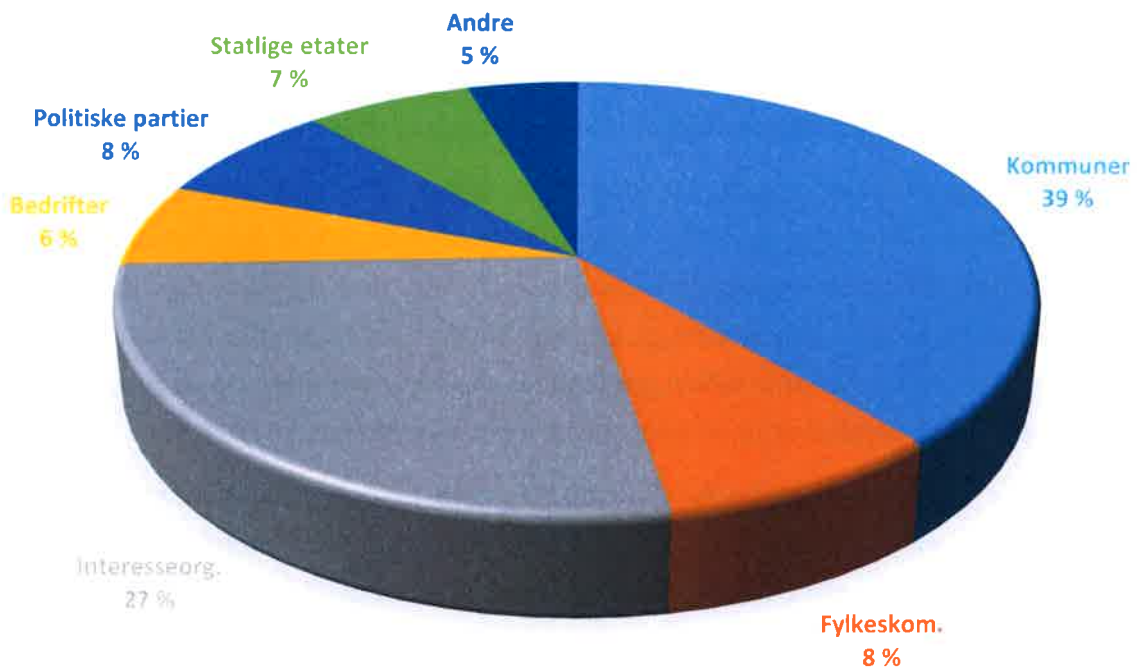
Implementeringen av EUs tredje postdirektiv i Norge har vært en vedvarende prosess helt fra det ble vedtatt av EU-kommisjonen den 20. februar 2008 og frem til det ble implementert

gjennom ny postlov gjeldende fra 1. januar 2016. Utarbeidelse av det nye regelverket har vært en del av implementeringsprosessen, og Samferdselsdepartementet sendte ut på høring forslag til ny postlov og postforskrift den 22. oktober 2014. Flere høringsinstanser ble invitert til å svare på denne høringen. Vi vil her gi en nærmere beskrivelse av hvilke instanser som responderte på høringen og hva som kom frem i de ulike høringssvarene.

En oversikt over høringsinstansene fremgår av høringsbrevet av 22.10.2014 (Regjeringen, 2015a). Her nevnes blant annet departement, fylkeskommuner, interesseorganisasjoner¹⁴ og bedrifter.

Til sammen 91 høringsinstanser var oppført på Samferdselsdepartementets adresseliste i høringsbrevet. 36 av disse responderte på høringen. I tillegg responderte 93 instanser som ikke var oppført på Samferdselsdepartementets liste. Dette var blant annet flere kommuner og kommunale regionråd. Dette innebar at antall hørings svar fra kommuner reelt sett var høyere da flere kommuner gikk sammen om hørings svaret. I tillegg til kommuner og regionråd, responderte ulike offentlige organisasjoner, politiske partier og enkelte privatpersoner. Til sammen mottok Samferdselsdepartementet 129 hørings svar. Vi har utarbeidet en tabell (4.1) som viser en fordeling av de ulike hørings svarene.

Tabell 4.1: Fordeling av hørings svar



¹⁴ I internasjonal språkbruk benyttes ofte NGO (Non governmental organizations).

I høringsnotatet av 22.10.2014 (Regjeringen, 2015b) gjorde Samferdselsdepartementet rede for bakgrunnen for forslaget. Det ble blant annet beskrevet at departementet hadde laget forslag til ny lov for å gjennomføre EUs tredje postdirektiv. Videre ble det nevnt at forslaget ble laget for å oppdatere regelverket som følge av endringer som har skjedd i postmarkedet. I tillegg til dette for å innarbeide relevante internasjonale forpliktelser i Verdenspostkonvensjonen¹⁵. Styrke brukernes rettigheter ble også nevnt som bakgrunn for forslaget.

Samferdselsdepartementet ba spesielt om høringsinstansenes syn på to forslag. Dette var lørdagsomdeling og sikker digital posttjeneste. Departementet viste videre til flere utredninger i høringsnotatet, og på bakgrunn av disse konkluderte man med at en liberalisering av det norske postmarkedet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I høringsnotatet ble lovforslaget og forskriftsforslaget med merknader vedlagt. Høringsnotatet inneholder flere ulike og spesifikke forhold knyttet til postregulering. Dette gjelder eksempelvis fem dagers postomdeling, videreføring av enhetsporto¹⁶ og utlevering av leveringspliktig tilbyder. Vi går ikke igjennom alle disse forholdene i detalj da vi i vår avhandling primært vektlegger prosessene rundt implementeringen. Det er likevel viktig at vi beskriver enkelte av disse forholdene da dette er sentrale tema i høringsrunden.

Etter en gjennomgang av samtlige hørings svar laget vi oss en oversikt slik det er beskrevet i metodekapittelet. Vi delte de ulike hørings svarene inn i grupper hvor vi blant annet så på positive og negative merknader til forslaget. Vi så også på andre merknader som ikke direkte var negative eller positive. Videre var det interessant for oss å se om de ulike hørings svarene ga uttrykk for om man var for eller mot implementeringen av direktivet. Dette spesielt sett opp imot at regjeringen tidligere hadde brukt reservasjonsretten. Vi prøvde å dele inn de ulike svarene etter dette momentet i tillegg. Ved oppsummering og telling fant vi ut at 87 av høringsinstansene var mot implementering av direktivet og 20 av høringsinstansene var for implementering av direktivet. Videre ga 22 av høringsinstansene ikke tydelig uttrykk for om de var hverken for eller mot implementering av direktivet. Dette betyr at de fleste (67 %) av høringsinstansene var mot implementering av direktivet. Enkelte av disse organisasjonene uttalte blant annet at regjeringen måtte benytte seg av reservasjonsretten som ligger i EØS-avtalen. Andre uttalte at reservasjonen måtte opprettholdes. Totalt var det 26 av høringsinstansene som beskrev reservasjonsretten, og som mente man skulle bruke den. Her var argumentene blant annet at dette var en mulighet i EØS-avtalen. Videre uttalte enkelte at det ville gi Norge erfaring med bruk av reservasjonsretten. Andre pekte på at reservasjonsretten var blitt brukt av den forrige regjeringen i 2011, uten at dette hadde fått

¹⁵ Verdenspostkonvensjonen går ut på at medlemslandene i postal henseende betraktes som ett område, med ensartede portoberegninger og forskrifter for brevpostsendinger mellom 191 medlemsland (2006-tall) (Store Norske Leksikon, 2009).

¹⁶ Samme porto uansett hvor et brev sendes fra eller til i Norge (Skogsholm, T, 2004)

noen konsekvenser for Norge og EØS-avtalen. Av høringsinstansene som hadde positive merknader ble det fremholdt viktigheten av å være å jour med EUs regelutvikling.

Flere av høringsinstansene som hadde negative merknader til forslaget viste også til flere utfordringer ved EØS-avtalen. Her ble det blant annet uttalt at det var problematisk at et direktiv ikke kan reverseres innenfor EØS-avtalen når det først var blitt vedtatt. Andre pekte på at Stortingets bevilgninger kan bli utfordret ytterligere. Det ble også stilt spørsmål om hensikten med Stortinget som lovgivende forsamling.

Høringsinstansene som var positive til direktivet uttalte at man støttet implementering av direktivet og at konkurranse ville komme bedrifter og forbrukere til gode. Andre var positive til opphevelse av Posten Norge AS sitt monopol og at man la til rette for konkurranse mellom aktørene. Her pekte man bl.a. på viktigheten av å avskaffe konsesjon og sikre åpenhet om produktregnskapene i fremtiden. Videre ble det uttalt at en deregulering ville fremme innovasjon, effektivisering og teknologisk utvikling. Konkurranse var et moment som ble trukket frem av flere av de høringsinstansene som hadde positive merknader til forslaget. Disse mente blant annet at konkurransen ville skape like vilkår og bidra til lavere priser og bedre tjenester for forbrukere. Fri konkurranse ville videre skape incentiv til at aktører effektiviserte tjenesten.

Et forhold som ble trukket frem flere ganger av de som hadde negative merknader til ny postlov og postforskrift var de negative virkningene overfor distriktene. Man mente at det ville ramme folk, bosettingsgrunnlag og næringsliv i distriktene. Et argument var blant annet at post og posttjenester var en viktig faktor knyttet til infrastruktur. Sentralt i disse høringssvarene var blant annet fjerning av enhetsporto på masseutsendelser. Man mente at fjerning av enhetsporten på masseutsendelser ville favorisere sentrale strøk, og at det ville bli dyrere og dårligere posttjenester for distriktene. Dette mente man ville være forskjellsbehandling og konkurransevridende. Enkelte høringsinstanser uttalte at samfunnet måtte ta noe av kostnaden for spredt bosetning. Andre uttalte at gevinsten var mindre da man i Norge har mer spredt bosetning. Av de høringsinstansene som hadde mer positive merknader til ny postlov og postforskrift var det få som uttalte seg om distriktene. Til tross for dette kunne man se enkelte uttalelser om at man var positiv til å verne om enhetsporto på enkeltsendinger.

Flere av høringsinstansene som hadde negative merknader til forslaget uttalte seg også om negative konsekvenser for arbeidstakere i næringen. Her uttalte man seg om negative konsekvenser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, og viste bl.a. til erfaringer fra flere andre europeiske land. Av negative konsekvenser ble det av flere høringsinstanser vist til sosial dumping, lønnskutt, nedbemanning, korttids- og tilkallingsarbeid.

Et annet sentralt moment som ble trukket frem av flere organisasjoner i høringsrunden var manglende utredninger i implementeringsprosessen. Flere pekte blant annet på at størrelsen på

kostnadene ikke var utredet. Videre at konkurranse på brevpost skulle vært konsekvens utredet før forslaget. I tillegg til dette hevdet man at flere av de utredningene som forelå var utdaterte og at tallmaterialet var foreldet. Det vises til at regjeringen ikke har tatt inn over seg utviklingen i Norge og EU de siste årene. Det pekes også på at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), tidligere Post- og Teletilsynet skulle legge frem en vurdering, men at høringsfristen var satt før dette. Flere av organisasjonene med negative merknader til forslaget har trukket frem at EU har loven til revisjon. Her ble det vist til at EU selv har kommet frem til at direktivet ikke har ført til billigere og bedre posttjenester. Enkelte har i den forbindelse uttalt at EU skal legge frem forslag til ny postpolitikk.

Enkelte organisasjoner som har positive merknader til forslaget har fremhevet omstillingsbehovet, og at det er et sterkt behov for endringer i de regulatoriske kravene til posttjenester. Her har man blant annet vist til et mer digitalt kommunikasjonssamfunn med brukerbehov som vil endre seg fremover. Man har videre vist til viktigheten av endringer i kravene til de leveringspliktige tjenestene for å sikre landsdekkende tilbud av posttjenester.

Høringsrunden i 2014/2015 i forbindelse med forslag til ny postlov omhandler flere ulike forhold. Dette gjelder både hvilke høringsinstanser, herav type organisasjon som har gitt hørings svar, og hva de ulike høringsinstansene vektlegger i sine hørings svar. I vår avhandling vil disse momentene være viktig. Dette gjelder spesielt forskningsspørsmål knyttet til hvilke preferanser de ulike interessentene hadde, og hvilke preferanser som ble ivaretatt i ny postlov. For å underbygge disse forholdene har vi gjennomført en spørreundersøkelse.

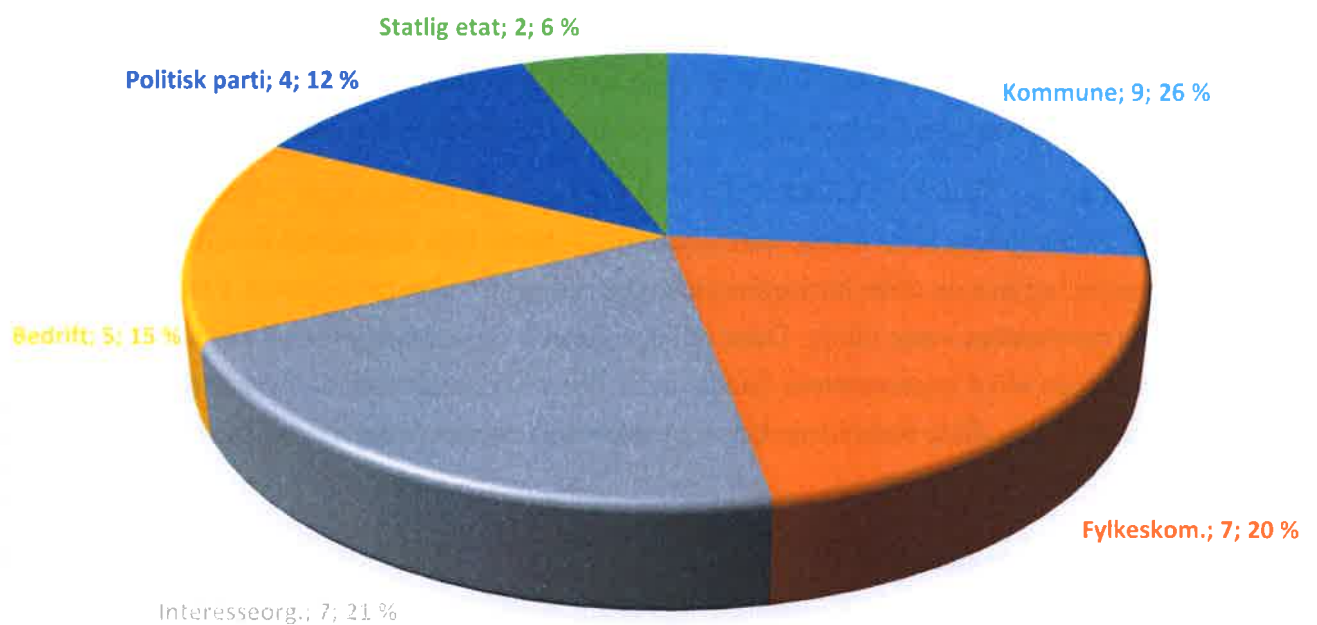
4.4 Spørreundersøkelsen

På bakgrunn av dokumentundersøkelsen og høringsrunden spesielt, utarbeidet vi en spørreundersøkelse slik det er beskrevet i metodekapittelet. Her tok vi blant annet utgangspunkt i flere forhold som fremkom av høringsrunden. I tillegg til dette så vi på ulike forhold beskrevet i enkelte offentlige dokument, herav blant annet EØS-avtalen og NOU 2012:2 Utenfor og innenfor. Etter at vi fikk inn svarene laget vi en oversikt over de ulike svaralternativene og de ulike organisasjonene (vedlegg 2). Vi vil her gi en nærmere beskrivelse av hvilke type organisasjoner som svarte på spørreundersøkelsen og hva de svarte. For å sikre organisasjonene anonymitet er de kun gjengitt etter type organisasjon.

Av organisasjoner vi sendte ut til var 14 kommuner, herav 9 regionråd, 11 fylkeskommuner, 9 interesseorganisasjoner, 6 politiske partier, 5 statlige etater, 5 bedrifter og 1 departement. Til sammen 51 mottakere. Av disse organisasjonene fikk vi svar fra 34 stykker. Det vil si en svarprosent på ca. 67%. I tillegg til disse var det 3 organisasjoner som ga oss tilbakemelding om at de hadde valgt å ikke svare. Deres begrunnelser var dels at folk i sentrale posisjoner hadde sluttet eller at man mente spørsmålene ikke traff deres organisasjon. Andre begrunnelser var knyttet til ressurs hensyn.

Vi vil videre referere til de 34 organisasjonene som svarte. Av de som svarte var det 9 kommuner, 7 fylkeskommuner, 7 interesseorganisasjoner, 5 bedrifter, 4 politiske partier og 2 statlige etater, herav 1 direktorat (tabell 4.2). De 5 regionrådene representerer totalt 37 ulike kommuner, og vi kan sånn sett si at svarene representerer flere enn 34 ulike organisasjoner. Det vil si 66 ulike organisasjoner. Vi vil nå gi en mer detaljert beskrivelse over hva de ulike respondentene svarte og fordeling av dette etter type organisasjon.

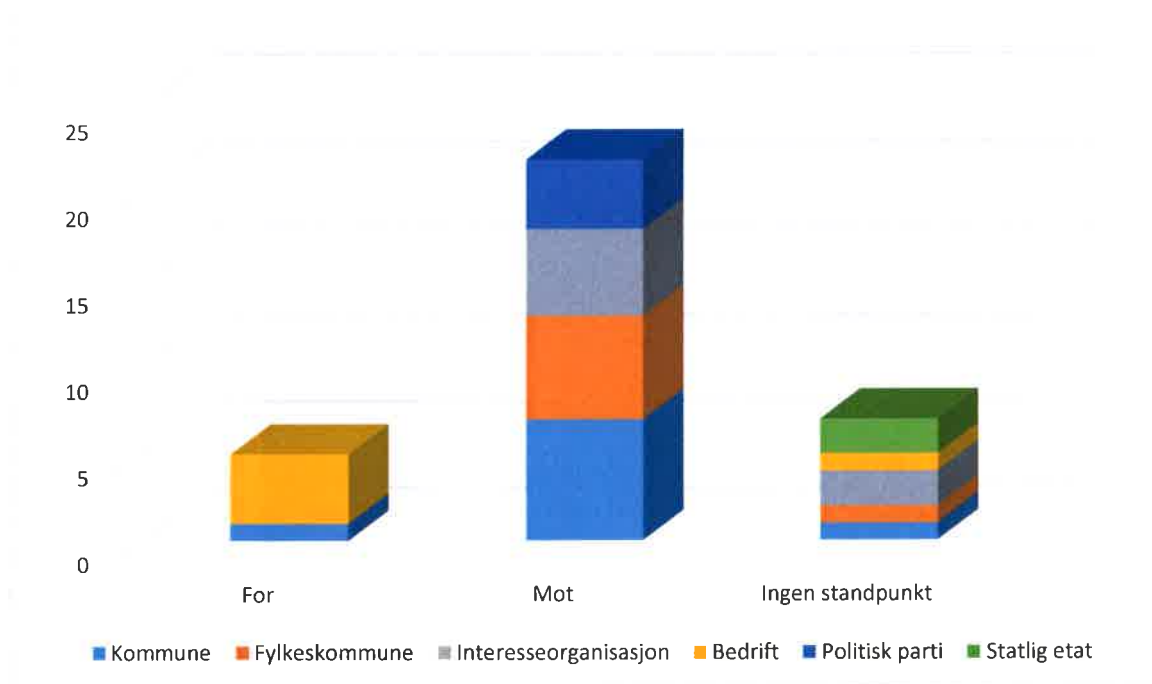
Tabell 4.2: *Fordeling av respondenter*



Var organisasjonen du representerer for eller mot vedtakelse av direktivet?

Et av de første spørsmålene var knyttet til om organisasjonen var for eller mot vedtakelse av direktivet. Her svarte totalt 22 organisasjoner at de var mot vedtakelse, og 5 svarte at de var for (tabell 4.3). Fordeling etter type organisasjon var at 7 kommuner, 6 fylkeskommuner, 5 interesseorganisasjoner og 4 politiske partier var mot vedtakelse av direktivet, og 4 bedrifter og 1 kommune var for. 7 organisasjoner svarte «ingen standpunkt», og fordelingen her var 2 interesseorganisasjoner, 2 statlige etater, 1 kommune, 1 fylkeskommune og 1 bedrift.

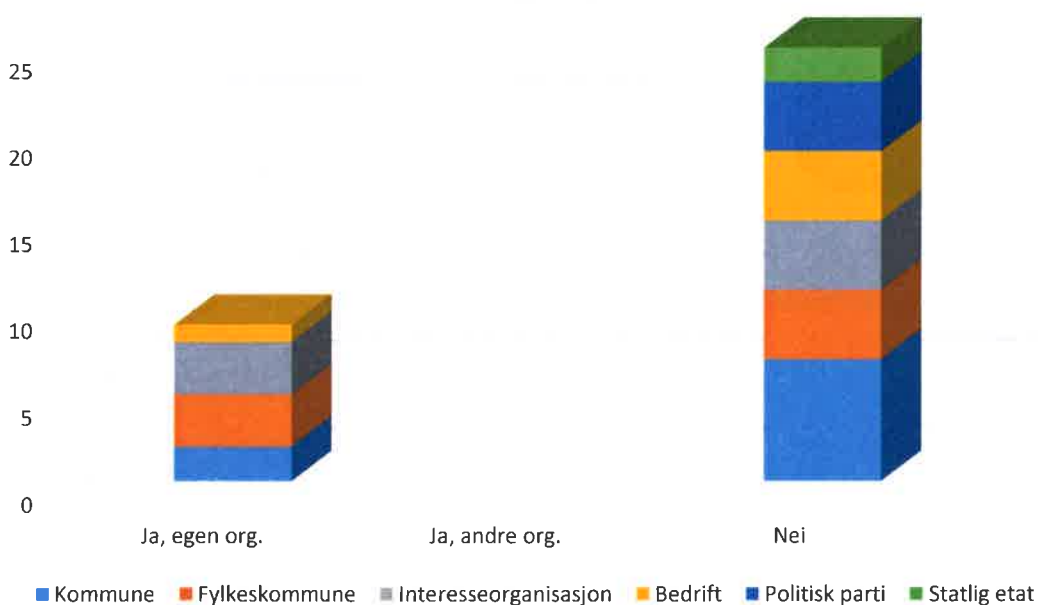
Tabell 4.3: *Var organisasjonen du representerer for eller mot vedtakelse av direktivet?*



Forsøkte organisasjonen du representerer å fremme eget synspunkt til EU kommisjonen i denne saken?

EU gir alle borgere fra medlemsstatene og EØS-statene anledning til å gi innspill under saksbehandlingen. Vi spurte organisasjonene om de hadde forsøkt å fremme eget synspunkt til EU-kommisjonen i denne saken (tabell 4.4). Her svarte 9 organisasjoner at de hadde fremmet eget synspunkt gjennom egen organisasjon/samarbeidende organisasjon. 25 organisasjoner svarte at de ikke hadde fremmet eget synspunkt til EU-kommisjonen. Fordeling etter type organisasjon var at 7 kommuner, 4 interesseorganisasjoner, 4 politiske partier, 4 fylkeskommuner, 4 bedrifter og 2 statlige etater ikke hadde fremmet eget synspunkt til EU-kommisjonen, mens 3 interesseorganisasjoner, 3 fylkeskommuner, 2 kommuner og 1 bedrift hadde fremmet eget synspunkt. Det var ingen av organisasjonene som svarte at de hadde fremmet eget synspunkt gjennom andre organisasjoner/personer/lobbyister.

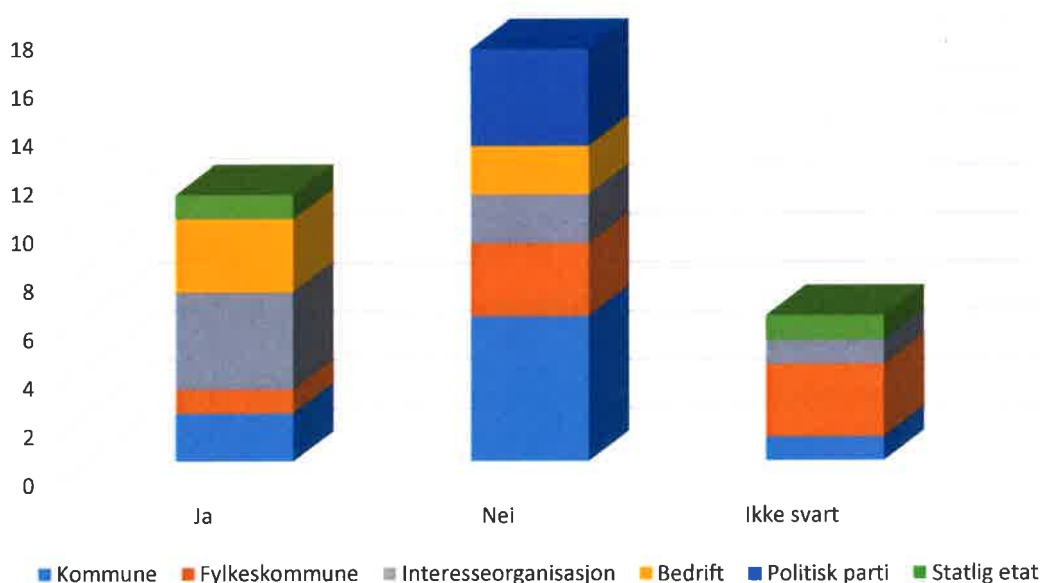
Tabell 4.4: Forsøkte organisasjonen du representerer å fremme eget synspunkt til EU kommisjonen i denne saken?



Er organisasjonen du representerer av den oppfatning at posttjenester er ordinære tjenester som skal omfattes av EØS-avtalens saklige virkeområde?

Et av spørsmålene i spørreundersøkelsen dreide seg om organisasjonen var av den oppfatning at posttjenester er ordinære tjenester som skal omfattes av EØS-avtalens saklige virkeområde (tabell 4.5). 6 organisasjoner svarte ikke på dette spørsmålet. Fordelingen her var 3 fylkeskommuner, 1 kommune, 1 interesseorganisasjon og 1 statlig etat. Av de som svarte på spørsmålet mente 17 organisasjoner at posttjenester ikke er ordinære tjenester som skal omfattes av EØS-avtalens saklige virkeområde, mens 11 organisasjoner mente at det er ordinære tjenester som skal omfattes av avtalen. Fordeling etter type organisasjon var at 6 kommuner, 4 politiske partier, 3 fylkeskommuner, 2 interesseorganisasjoner og 2 bedrifter mente at posttjenester ikke skal omfattes. Videre mente 4 interesseorganisasjoner, 3 bedrifter, 2 kommuner, 1 statlig etat og 1 fylkeskommune at posttjenester er tjenester som skal omfattes. Av de som ikke svarte uttalte enkelte blant annet at spørsmålet(ene) var vanskelig å svare på eller at spørsmålet(ene) ikke var naturlig å svare på som forvaltningsorgan. Det ble også nevnt at organisasjonen ikke hadde svart da engasjementet rundt ny postlov og postforskrift utelukkende besto i utformingen av høringsuttalelsen eller at høringsuttalelsen var et politisk initiativ og ikke hadde vært forberedt av en saksbehandler.

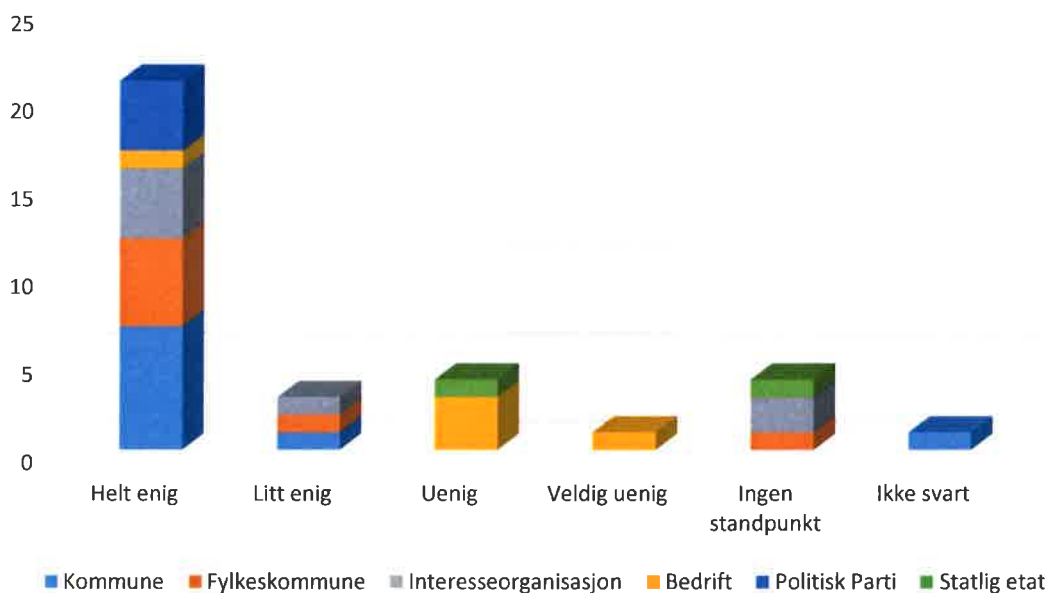
Tabell 4.5: Er organisasjonen du representerer av den oppfatning at posttjenester er ordinære tjenester som skal omfattes av EØS-avtalens saklige virkeområde?



Påstand I: Direktivet rammer bosettingsgrunnlaget i distrikts-Norge

Med utgangspunkt i de ulike høringssvarene, laget vi 8 påstander knyttet til ulike merknader som organisasjonene hadde. Organisasjonene skulle i spørreskjemaet ta stilling til disse påstandene, og svaralternativene var gradert fra "helt enig", "litt enig", "uenig", "veldig uenig" til "ingen standpunkt". "Direktivet rammer bosettingsgrunnlaget i distrikts Norge" var den første påstanden (tabell 4.6). Her var det kun en kommune som ikke svarte. Denne kommunen svarte for øvrig kun på de 2 første spørsmålene i spørreundersøkelsen, og begrunnet dette med at man ikke hadde mulighet eller kjennskap til å besvare resten av spørreundersøkelsen. Av de som svarte var 21 organisasjoner helt enig, 3 litt enig, 4 uenig, 1 veldig uenig og 4 hadde ingen standpunkt. Av organisasjonene som var helt enig var det 7 kommuner, 5 fylkeskommuner, 4 interesseorganisasjoner, 4 politiske partier og 1 bedrift. Av de som var litt enig var det 1 kommune, 1 interesseorganisasjon og 1 fylkeskommune. 3 bedrifter og 1 statlig etat var uenig og 1 bedrift var veldig uenig. Av de som svarte ingen standpunkt var det 2 interesseorganisasjoner, 1 statlig etat og 1 fylkeskommune.

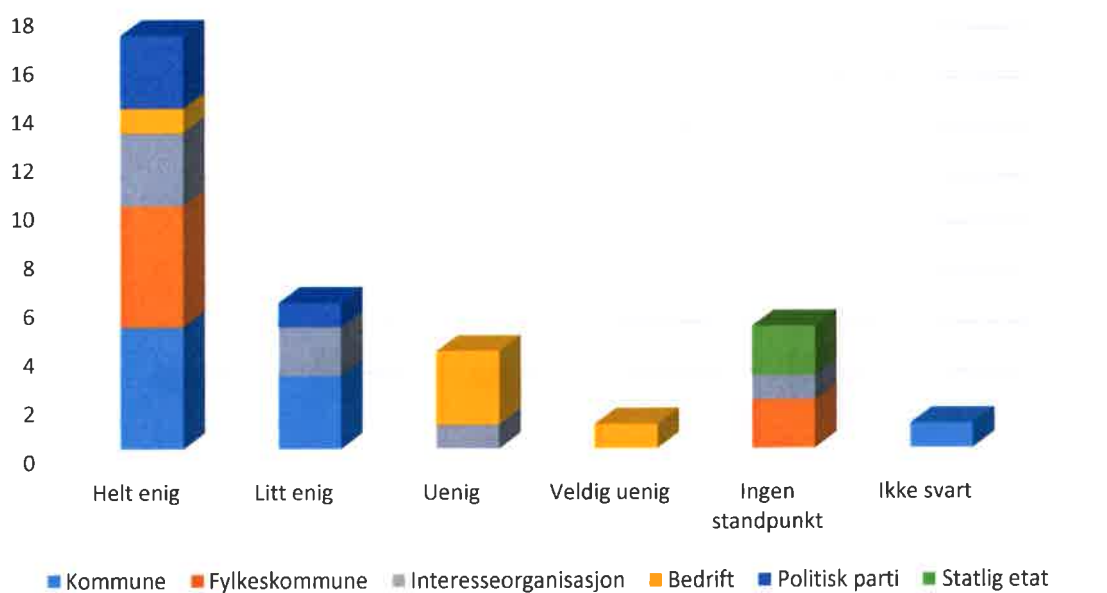
Tabell 4.6: *Direktivet rammer bosettingsgrunnlaget i distrikts-Norge*



Påstand II: Fjerning av enhetsporto vil gi dyrere posttjenester

"Fjerning av enhetsporto vil gi dyrere posttjenester" var påstand nummer to i spørreskjemaet (figur 4.7). På denne påstanden svarte 17 organisasjoner at de var helt enig, 6 litt enig, 4 uenig, 1 veldig uenig og 5 ingen standpunkt. Av organisasjonene som var helt enig var det 5 kommuner, 5 fylkeskommuner, 3 interesseorganisasjoner, 3 politiske partier og 1 bedrift. Av de som var litt enig var det 3 kommuner, 2 interesseorganisasjoner og 1 politisk parti. Av de som var uenig var det 3 bedrifter og 1 interesseorganisasjon. Det var kun 1 bedrift som var veldig uenig. 2 statlige etater, 2 fylkeskommuner og 1 interesseorganisasjon hadde ingen standpunkt til om fjerning av enhetsporto vil gi dyrere posttjenester. 1 kommune, som tidligere nevnt, svarte ikke på påstanden.

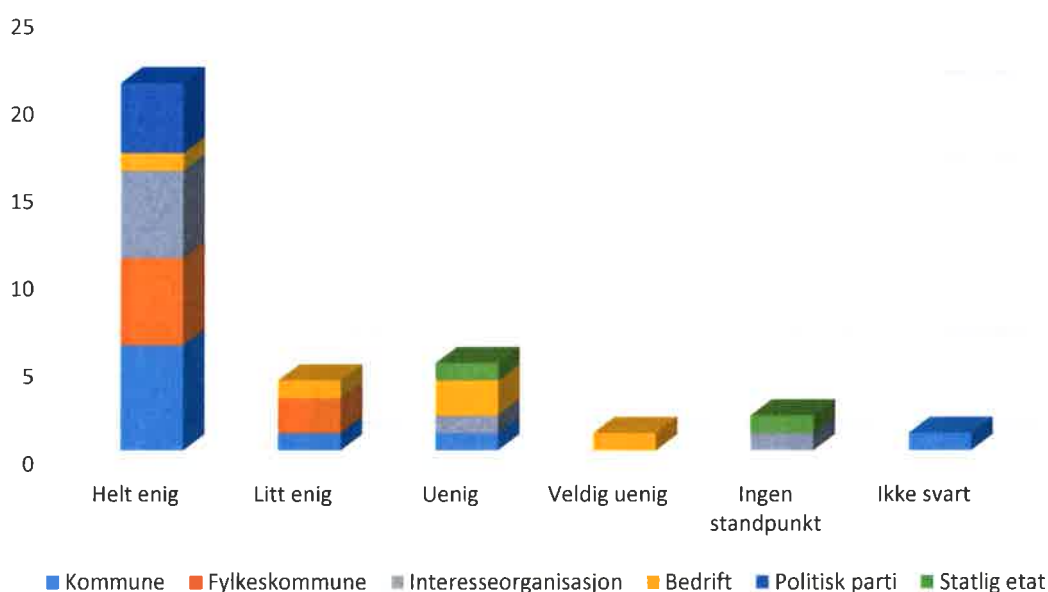
Tabell 4.7: *Fjerning av enhetsporto vil gi dyrere posttjenester*



Påstand III: Posttjenester i distrikts Norge vil bli dårligere ved innføring av ny postlov

"Posttjenester i distrikts Norge vil bli dårligere ved innføring av ny postlov" var vår tredje påstand (tabell 4.8). Her svarte 21 organisasjoner at de var helt enig, 4 var litt enig, 5 var uenig, 1 var veldig uenig og 2 svarte ingen standpunkt. Av de organisasjonene som svarte helt enig var det 6 kommuner, 5 fylkeskommuner, 5 interesseorganisasjoner, 4 politiske partier og 1 bedrift. 2 fylkeskommuner, 1 kommune og 1 bedrift var litt enig. Av de som var uenig svarte 2 bedrifter, 1 interesseorganisasjon, 1 statlig etat og 1 kommune. 1 bedrift var veldig uenig. 1 statlig etat og 1 interesseorganisasjon svarte ingen standpunkt og 1 kommune svarte ikke.

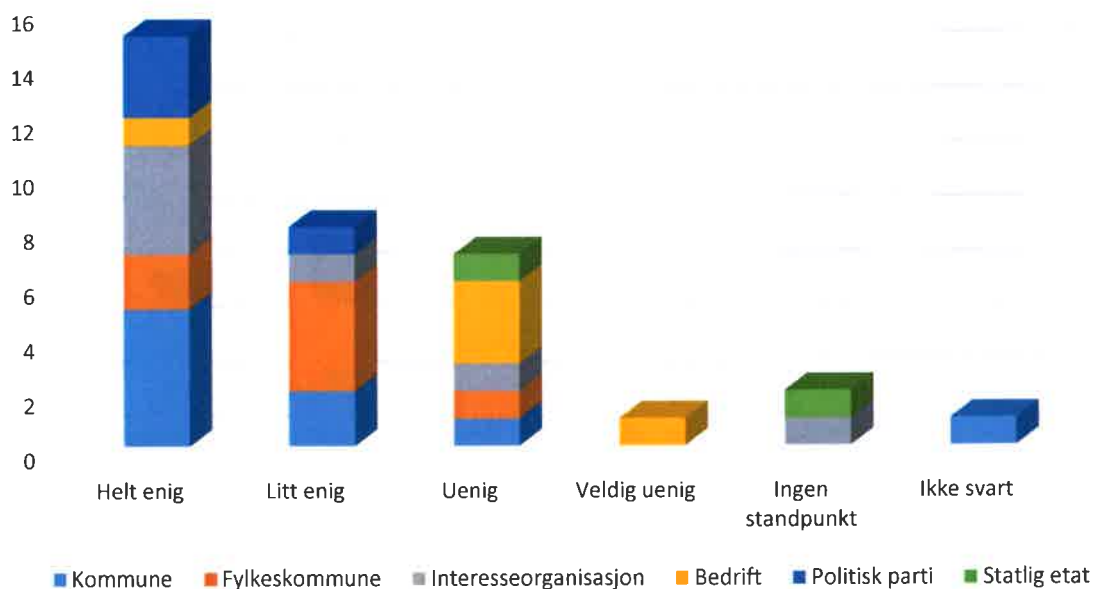
Tabell 4.8: Posttjenester i distrikts Norge vil bli dårligere ved innføring av ny postlov



Påstand IV: Lørdagsomdeling av brevpost er fortsatt viktig i Norge

I vårt spørreskjema hadde vi to påstander om lørdagsomdeling. "Lørdagsomdeling av brevpost er fortsatt viktig i Norge" var den ene og "Lørdagsomdeling av aviser er fortsatt viktig i Norge" var den andre. På den første påstanden svarte 15 organisasjoner helt enig, 8 organisasjoner var litt enig, 7 var uenig i påstanden og 1 var veldig uenig. 2 organisasjoner svarte ingen standpunkt og 1 kommune svarte ikke (tabell 4.9). Av de organisasjonene som var helt enig i den første påstanden svarte 5 kommuner, 4 interesseorganisasjoner, 3 politiske partier, 2 fylkeskommuner og 1 bedrift. Av de som var litt enig svarte 4 fylkeskommuner, 2 kommuner, 1 politisk parti og 1 interesseorganisasjon. 3 bedrifter, 1 interesseorganisasjon, 1 fylkeskommune, 1 statlig etat og 1 kommune svarte at de var uenig. 1 bedrift var veldig uenig. Av de som svarte ingen standpunkt var det 1 statlig etat og 1 interesseorganisasjon.

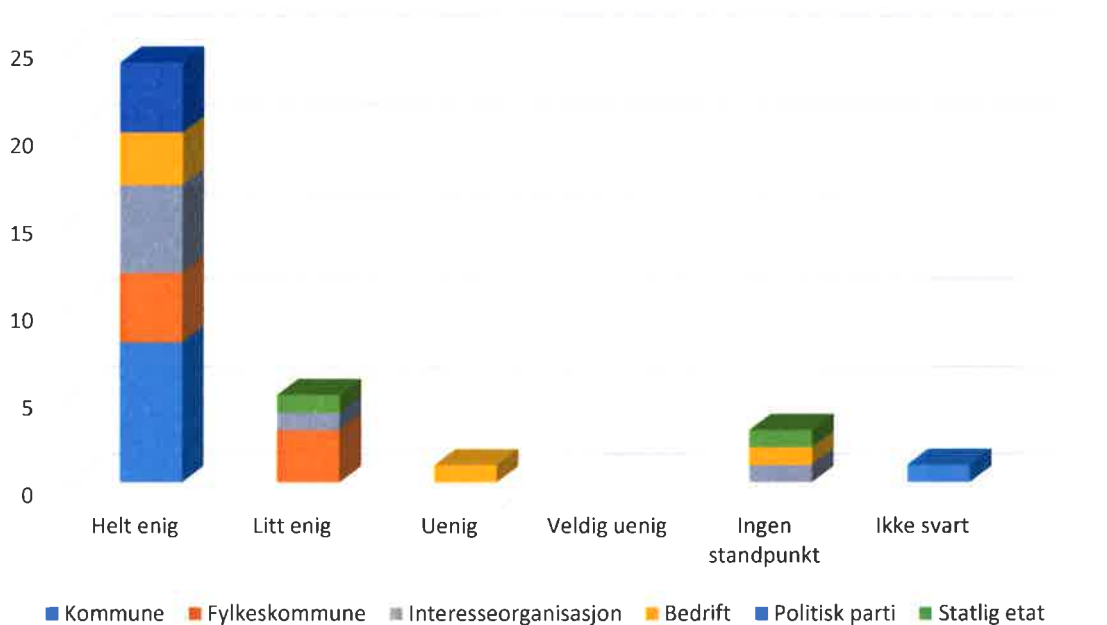
Tabell 4.9: Lørdagsomdeling av brevpost er fortsatt viktig i Norge



Påstand V: Lørdagsomdeling av aviser er fortsatt viktig i Norge

På den andre påstanden svarte 24 organisasjoner at de var helt enig. 5 organisasjoner var litt enig og 1 var uenig. 3 organisasjoner svarte ingen standpunkt og 1 kommune svarte ikke (tabell 4.10). Det var ingen av organisasjonene som svarte at de var veldig uenig i påstanden. Av de som svarte at de var helt enig var 8 kommuner, 5 interesseorganisasjoner, 4 politiske partier, 4 fylkeskommuner og 3 bedrifter. Av de som svarte litt enig var 3 fylkeskommuner, 1 statlig etat og 1 interesseorganisasjon. 1 bedrift var uenig i påstanden. 1 statlig etat, 1 interesseorganisasjon og 1 bedrift svarte ingen standpunkt.

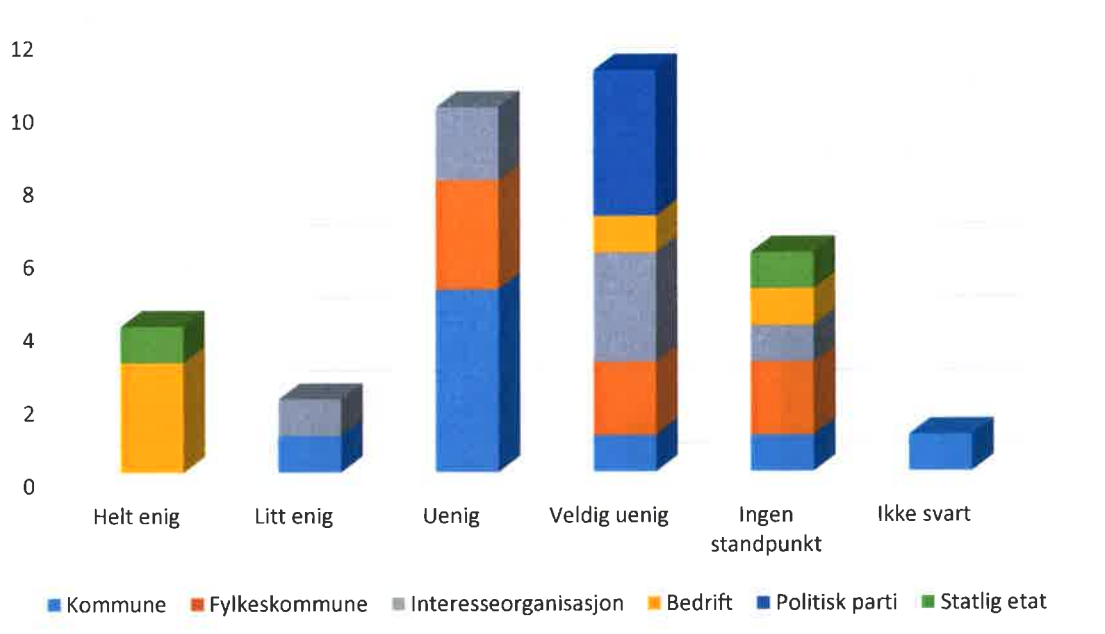
Tabell 4.10: Lørdagsomdeling av aviser er fortsatt viktig i Norge



Påstand VI: Fri konkurranse på postmarkedet er viktig

"Fri konkurranse på postmarkedet er viktig" var vår sjette påstand, og berører noe av det mest sentrale i direktivet (tabell 4.11). Her svarte 4 organisasjoner at de var helt enig. Dette var 3 bedrifter og 1 statlig etat. 2 av organisasjonene var litt enig i påstanden. Dette var 1 kommune og 1 interesseorganisasjon. 10 var uenig og disse fordelte seg på 5 kommuner, 3 fylkeskommuner og 2 interesseorganisasjoner. 11 organisasjoner var veldig uenig i påstanden. Disse fordelte seg på 4 politiske partier, 3 interesseorganisasjoner, 2 fylkeskommuner, 1 kommune og 1 bedrift. 6 organisasjoner svarte ingen standpunkt. Dette var 2 fylkeskommuner, 1 bedrift, 1 statlig etat, 1 kommune og 1 interesseorganisasjon. 1 kommune svarte ikke.

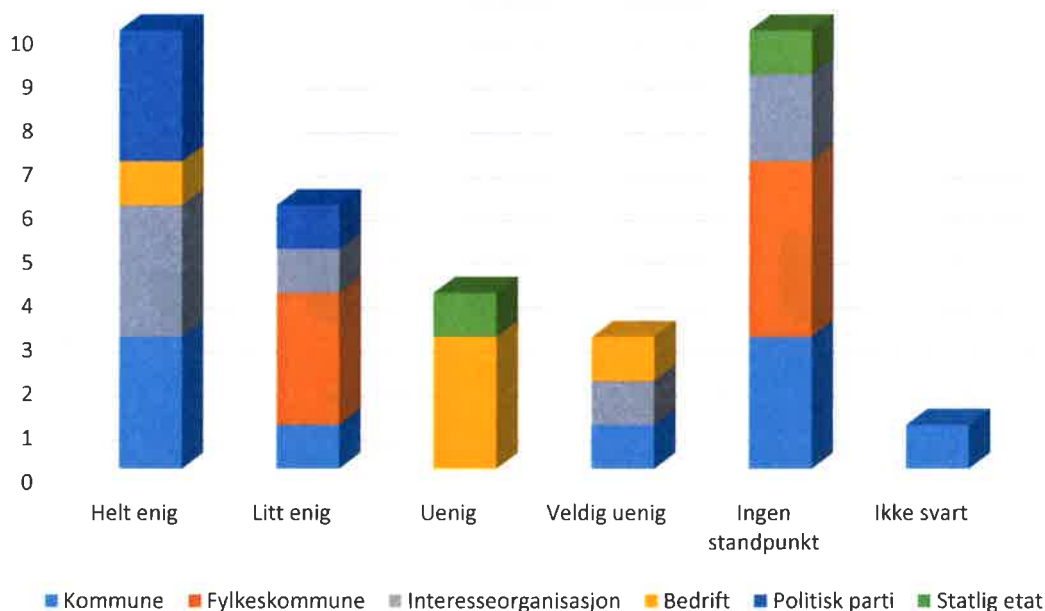
Tabell 4.11: *Fri konkurranse på postmarkedet er viktig*



Påstand VII: Fri konkurranse på postmarkedet vil føre til dårligere lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere

Vår syvende påstand i spørreundersøkelsen omhandler lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere (tabell 4.12). 10 organisasjoner svarte at de var helt enig i at fri konkurranse på postmarkedet vil føre til dårligere lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere. 6 organisasjoner var litt enig i dette. 4 var uenig og 3 var veldig uenig. 10 av organisasjonene svarte ingen standpunkt og 1 kommune svarte ikke. Av de som var helt enig var det 3 kommuner, 3 interesseorganisasjoner, 3 politiske partier og 1 bedrift. Av de som var litt enig var det 3 fylkeskommuner, 1 politisk parti, 1 interesseorganisasjon og 1 kommune. 3 bedrifter og 1 statlig etat var uenig og 1 interesseorganisasjon, 1 bedrift og 1 kommune var veldig uenig. Av de som svarte ingen standpunkt var det 4 fylkeskommuner, 3 kommuner, 2 interesseorganisasjoner og 1 statlig etat.

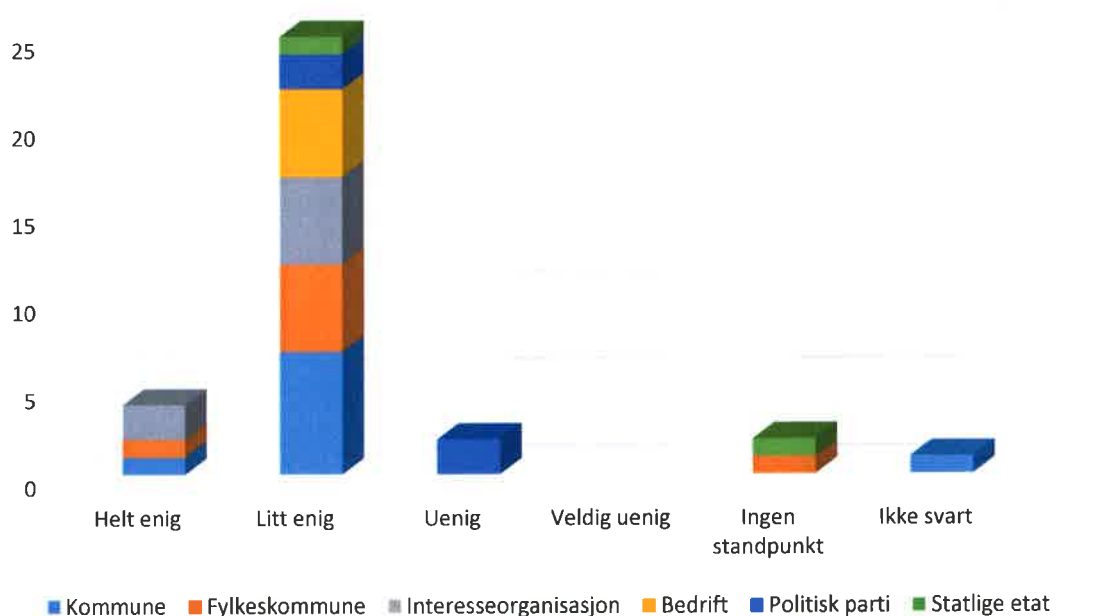
Tabell 4.12: *Fri konkurranse på postmarkedet vil føre til dårligere lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere*



Påstand VIII: Digital kommunikasjon har tatt over for de tradisjonelle posttjenestene

Den siste påstanden omhandler digital kommunikasjon og om den har tatt over for de tradisjonelle posttjenestene (tabell 4.13). Her svarte henholdsvis 4 organisasjoner at de var helt enig og 25 organisasjoner at de var litt enig i at digital kommunikasjon har tatt over for de tradisjonelle posttjenestene. 2 politiske partier var uenig i dette og ingen svarte at de var veldig uenig i påstanden. 1 fylkeskommune og 1 statlig etat svarte ingen standpunkt og 1 kommune svarte ikke. Av de som var helt enig var det 2 interesseorganisasjoner, 1 kommune og 1 fylkeskommune. Av de som var litt enig var 7 kommuner, 5 fylkeskommuner, 5 interesseorganisasjoner, 5 bedrifter, 2 politiske partier og 1 statlig etat.

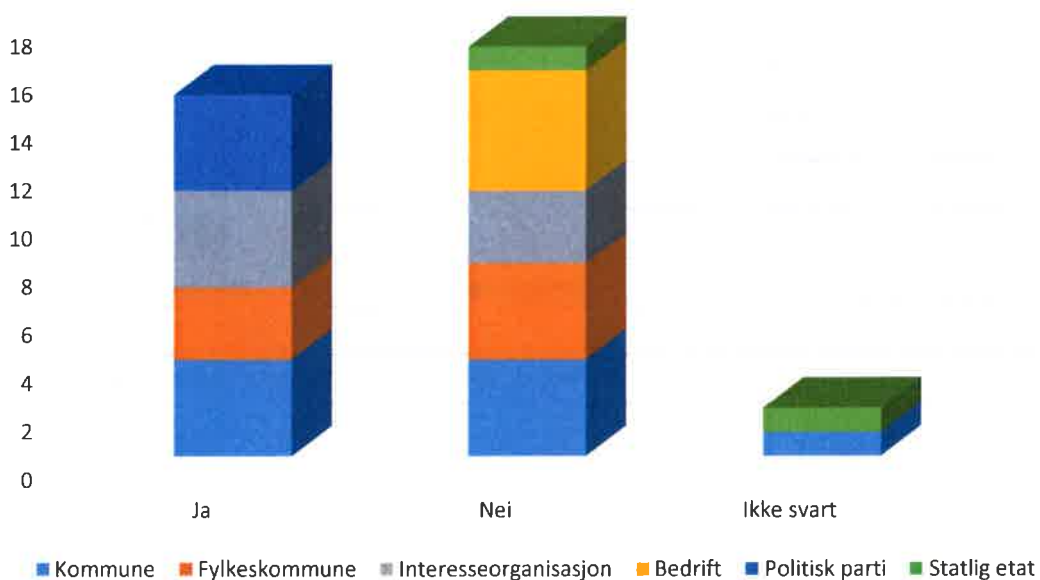
Tabell 4.13: *Digital kommunikasjon har tatt over for de tradisjonelle posttjenestene*



Norge har gjennom EØS-avtalen mulighet til å reservere seg mot implementering av nye direktiv. Har denne muligheten vært av betydning for din organisasjonens beslutning i saken?

Norge har gjennom EØS-avtalen mulighet til å reservere seg mot implementering av nye direktiv. I vår spørreundersøkelse stilte vi spørsmål om denne muligheten hadde vært av betydning for organisasjonens beslutning i saken (tabell 4.14). Her svarte 15 organisasjoner at den hadde vært av betydning, mens 17 organisasjoner svarte at den ikke hadde vært av betydning. Det var 1 kommune og 1 statlig etat som ikke svarte på dette spørsmålet. Av de organisasjonene som svarte ja var 4 politiske partier, 4 kommuner, 4 interesseorganisasjoner og 3 fylkeskommuner. Av de organisasjonene som svarte nei var 5 bedrifter, 4 kommuner, 4 fylkeskommuner, 3 interesseorganisasjoner og 1 statlig etat.

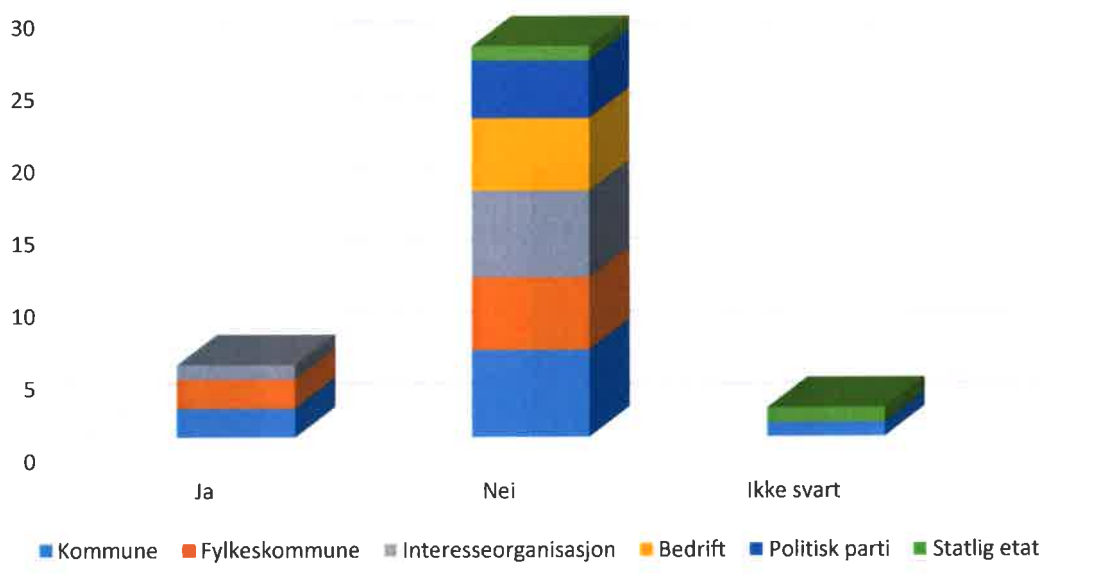
Tabell 4.14: *Norge har gjennom EØS-avtalen mulighet til å reservere seg mot implementering av nye direktiv. Har denne muligheten vært av betydning for din organisasjonens beslutning i saken?*



Dersom Norge hadde benyttet seg av reservasjonsretten, ville i prinsippet EU ha hatt muligheter for å sanksjonere mot Norge. Har denne muligheten hatt betydning for din organisasjons beslutning i saken?

Dersom Norge hadde benyttet seg av reservasjonsretten, ville i prinsippet EU ha hatt muligheter for å sanksjonere mot Norge. I vår spørreundersøkelse stilte vi spørsmålet om denne muligheten har hatt betydning for organisasjonens beslutning i saken (tabell 4.15). 5 organisasjoner svarte at denne muligheten har hatt betydning, mens 27 organisasjoner svarte at den ikke har hatt betydning. 1 kommune og 1 statlig etat svarte ikke på dette spørsmålet. Av de organisasjonene som svarte ja var 2 fylkeskommuner, 2 kommuner og 1 interesseorganisasjon. Av de organisasjonene som svarte nei var 5 bedrifter, 6 kommuner, 5 fylkeskommuner, 6 interesseorganisasjoner 4 politiske partier og 1 statlig etat.

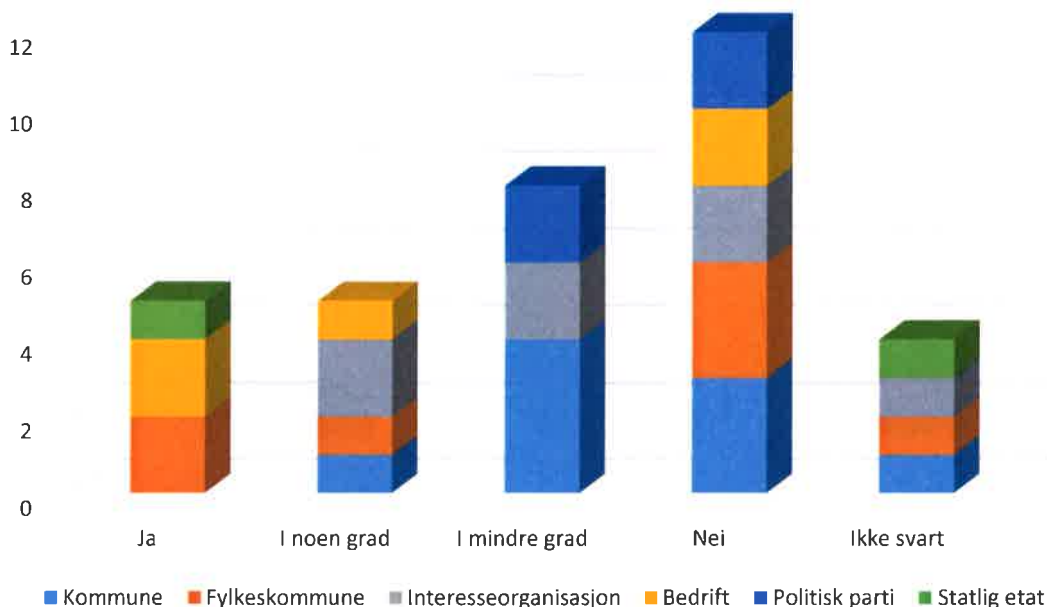
Tabell 4.15: Dersom Norge hadde benyttet seg av reservasjonsretten, ville i prinsippet EU ha hatt muligheter for å sanksjonere mot Norge. Har denne muligheten hatt betydning for din organisasjons beslutning i saken?



Vurderte dere at merknader dere evt. har hatt tidligere/før oktober 2014 var belyst eller avklart i Prop. 109 L (2014-2015), Lov om posttjenester?

Samferdselsdepartementet sendte forslag til ny postlov ut på høring 22. oktober 2014 med frist for innspill 26. januar 2015. Vi stilte spørsmål om respondentene vurderte at merknader de evt. har hatt tidligere/før oktober 2014, var belyst eller avklart i Prop. 109 L (2014-2015), Lov om posttjenester (tabell 4.16). Her svarte 2 bedrifter, 2 fylkeskommuner og 1 statlig etat at det var belyst eller avklart. 2 interesseorganisasjoner, 1 bedrift, 1 fylkeskommune og 1 kommune svarte at det var belyst eller avklart i noen grad. 4 kommuner, 2 interesseorganisasjoner og 2 politiske partier svarte at det var belyst eller avklart i mindre grad. 12 organisasjoner svarte at det ikke var belyst eller avklart. Dette var 3 kommuner, 3 fylkeskommuner, 2 bedrifter, 2 interesseorganisasjoner og 2 politiske partier. 1 interesseorganisasjon, 1 statlig etat, 1 fylkeskommune og 1 kommune svarte ikke på dette spørsmålet.

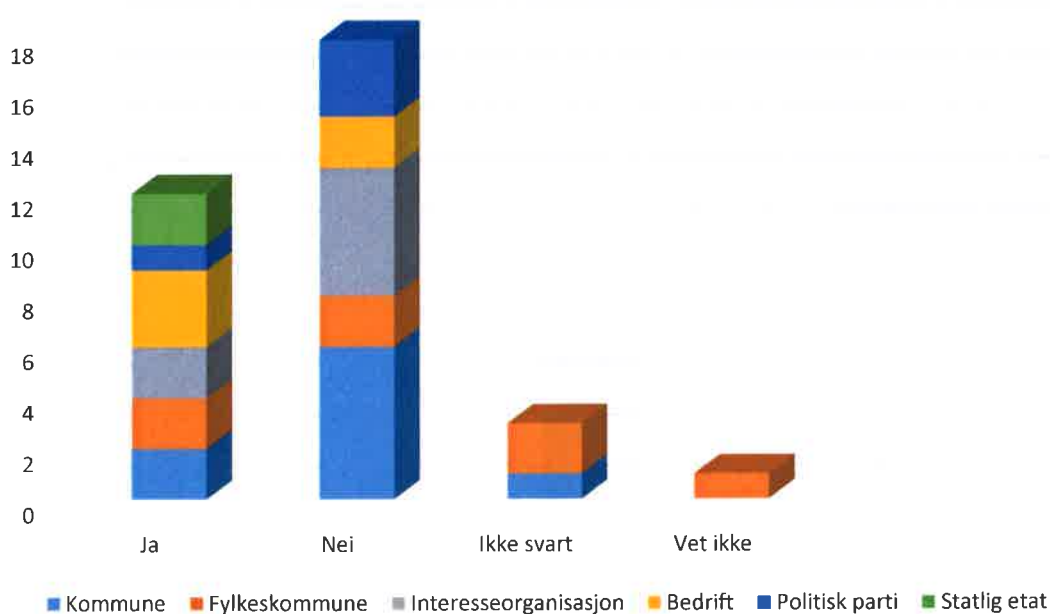
Tabell 4.16: *Vurderte dere at merknader dere evt. har hatt tidligere/før oktober 2014 var belyst eller avklart i Prop. 109 L (2014-2015), Lov om posttjenester?*



Ble din organisasjons synspunkt tatt hensyn til i ny postlov, vedtatt juni 2015?

Ny postlov ble vedtatt av Stortinget i juni 2015. Vi spurte respondentene om organisasjonens synspunkt ble tatt hensyn til i ny postlov (tabell 4.17). Her svarte 12 organisasjoner ja og 18 organisasjoner nei. 2 fylkeskommuner og 1 kommune svarte ikke på spørsmålet og 1 fylkeskommune ga uttrykk for at de ikke visste. Av de som svarte at organisasjonens synspunkt ble tatt hensyn til i ny postlov var 3 bedrifter, 2 fylkeskommuner, 2 statlige etater, 2 interesseorganisasjoner, 2 kommuner og 1 politisk parti. Av de som svarte nei var 6 kommuner, 5 interesseorganisasjoner, 3 politiske partier, 2 bedrifter og 2 fylkeskommuner.

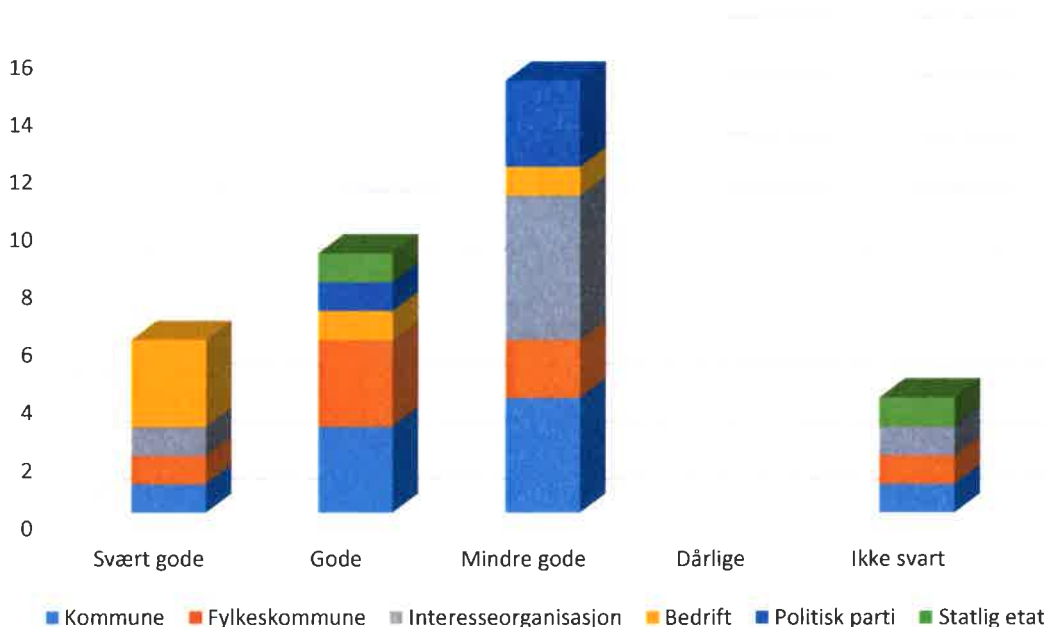
Tabell 4.17: *Ble din organisasjons synspunkt tatt hensyn til i ny postlov, vedtatt juni 2015?*



Hvordan har din organisasjon opplevd de demokratiske prosessene omkring ny postlov, vedtatt juni 2015?

Vi spurte de ulike respondentene hvordan organisasjonen opplevde de demokratiske prosessene omkring ny postlov som ble vedtatt i juni 2015 (tabell 4.18). Her var svaralternativene "svært gode", "gode", "mindre gode" og "dårlige". Det var ingen organisasjoner som svarte at de opplevde de demokratiske prosessene som dårlige. 6 organisasjoner svarte svært gode, 9 organisasjoner svarte gode og 15 organisasjoner svarte mindre gode. 4 organisasjoner svarte ikke på dette spørsmålet. Fordelingen her var 1 statlig etat, 1 interesseorganisasjon, 1 fylkeskommune og 1 kommune. Av de som svarte svært gode var 3 bedrifter, 1 interesseorganisasjon, 1 fylkeskommune og 1 kommune. Av de som svarte gode var 3 fylkeskommuner, 3 kommuner, 1 politisk parti, 1 bedrift og 1 statlig etat. 5 interesseorganisasjoner, 4 kommuner, 3 politiske partier, 2 fylkeskommuner og 1 bedrift svarte at de opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode.

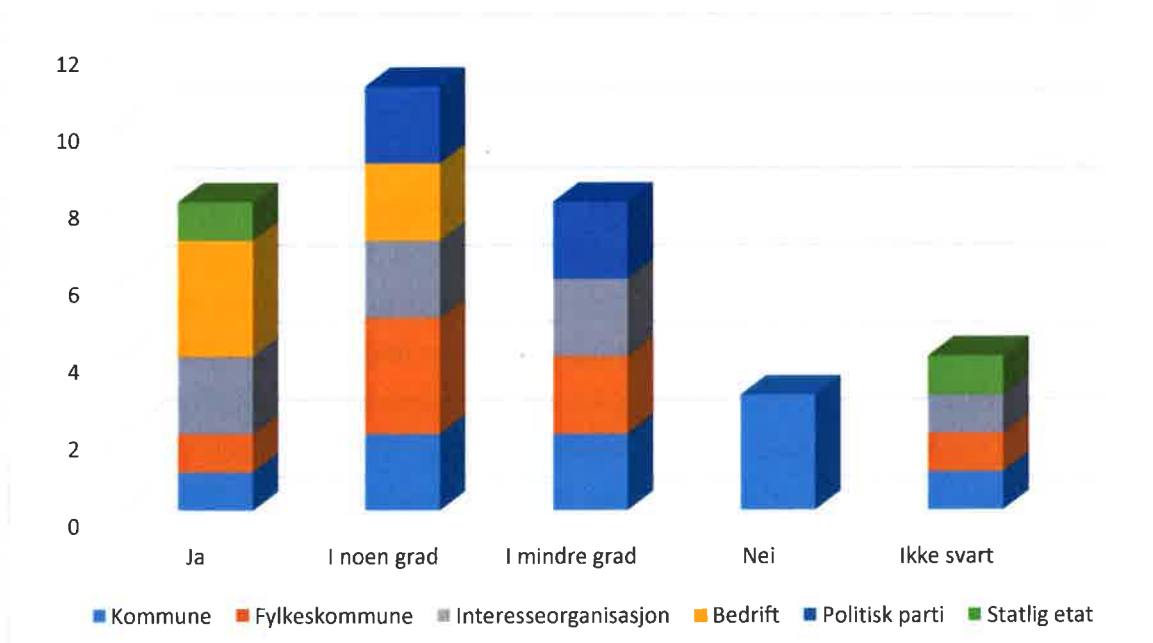
Tabell 4.18: *Hvordan har din organisasjon opplevd de demokratiske prosessene omkring ny postlov, vedtatt juni 2015?*



Er din organisasjonen av den oppfatning av at man i denne saken har tilstrekkelig med kunnskap, herav blant annet utredninger om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet?

Et av de siste spørsmålene i spørreskjemaet omhandlet kunnskap om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet. Vi spurte respondentene om organisasjonen er av den oppfatning av at man i denne saken har tilstrekkelig med kunnskap, herav bl.a. utredninger om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet (tabell 4.19). Svaralternativene var "ja", "i noen grad", "i mindre grad" og "nei". 3 bedrifter, 2 interesseorganisasjoner, 1 kommune, 1 statlig etat og 1 fylkeskommune svarte ja på dette spørsmålet. Av de som svarte i noen grad var det 3 fylkeskommuner, 2 interesseorganisasjoner, 2 politiske partier, 2 kommuner og 2 bedrifter. Av de som svarte i mindre grad var det 2 kommuner, 2 interesseorganisasjoner, 2 politiske partier og 2 fylkeskommuner. 3 kommuner svarte nei på spørsmålet. 1 interesseorganisasjon, 1 statlig etat, 1 fylkeskommune og 1 kommune svarte ikke på spørsmålet.

Tabell: 4.19: Er din organisasjonen av den oppfatning av at man i denne saken har tilstrekkelig med kunnskap, herav blant annet utredninger om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet?



Svarene etter spørreundersøkelsen gir oss mye og viktig informasjon. Dette kan styrke vårt empiriske grunnlag i analysen. Svarene vil bli brukt knyttet til flere av våre

forskningsspørsmål, herav blant annet knyttet til hvilke preferanser interessentene har og hvordan de demokratiske prosessene opplevdes. I det følgende fremgår et kort sammendrag av empirikapittelet med foreløpige observasjoner.

4.5 Foreløpige observasjoner

I dette kapittelet har vi beskrevet en rekke dokumenter. Vi har blant annet sett på EØS-avtalen og momenter ved denne som har betydning for vår avhandling. Beslutningsstrukturen innenfor EU/EØS og enkelte artikler i EØS-avtalen er vektlagt spesielt. Videre har vi sett på en større utredning knyttet til Norges avtaler med EU, her blant annet hvilken betydning EØS-avtalen har for Norge. Gjennom en stortingsmelding og en politisk plattform har vi kunnet se at forskjellige regjeringer de siste årene har hatt ulikt standpunkt knyttet til implementeringen av EUs tredje postdirektiv. I tillegg til dette har vi beskrevet en større høringsrunde i forbindelse med forslag til nytt regelverk innenfor postsektoren. Her har vi tatt utgangspunkt i flere høringsvar fra ulike interessenter. Videre har vi sett på ny postlov og postforskrift og flere bestemmelser av betydning for ulike interessenter. Vårt vitenskapelige bidrag er dokumentstudier og en større spørreundersøkelse knyttet til prosessen rundt implementeringen av EUs tredje postdirektiv. Svarene fra spørreundersøkelsen er gjengitt både som beskrivelser og billedlige tabeller. I tillegg til dette ligger også vårt vitenskapelige bidrag i analyse og kobling mellom empirisk materiale og teoretiske perspektiver.

Våre observasjoner så langt er at EU påvirker Norge i stor grad. Det store omfanget av EU-rettsakter som Norge har overtatt gir et bilde på dette. EØS-avtalen pekes på som det største og mest dyptgripende folkerettslige avtale Norge noen gang har inngått. Avtalens betydning for Norges økonomiske situasjon fremheves spesielt. Til tross for dette pekes det også på utfordringer ved avtalen, og at EØS-avtalen er et politisk kompromiss (NOU, 2012:2). Med utgangspunkt i EUs tredje postdirektiv ser vi at de ulike regjeringene de siste årene har hatt forskjellige standpunkt knyttet til implementeringen av direktivet. Fra regjeringsskiftet i 2013 har regjeringen villet implementere direktivet. Ved utforming av nytt regelverk innenfor postsektoren har man imidlertid sett en større motstand i denne implementeringsprosessen. Flere ulike organisasjoner har av ulike årsaker ikke ønsket å implementere direktivet. Høringsrunden og spørreundersøkelsen gir oss et bilde på dette. Våre observasjoner så langt er at det er flere ulike forhold som er av betydning for organisasjonene. Dette gjelder blant annet dyrere og dårligere posttjenester, og at regjeringen baserer seg på et foreldet tallmateriale. Videre er det også flere likhetstrekk mellom de ulike organisasjonene hva gjelder disse forholdene, spesielt mellom organisasjoner innenfor samme interessentgruppe. Vi vil gjennom analysen se nærmere på disse forholdene.

5. Vurdering og analyser

Vi har valgt å dele opp vår analyse i to hoveddeler. I den første delen fremkommer en analyse av direktivet og dets relevans til EØS-avtalen. Vi har i denne delen tatt utgangspunkt i våre tre første forskningsspørsmål. Disse har vi i all hovedsak besvart med empiri som offentlige dokumenter og EØS-avtalen som analyseverktøy. For å understøtte analysen har vi trukket inn europeisk integrasjonsteori og institusjonell teori.

I den andre delen av analysen fremkommer en analyse av de forskjellige interessentene til direktivet, og deres aksept/ikke aksept av direktivet. I denne delen har vi hovedsakelig benyttet oss av interessentteori, resultatene fra spørreundersøkelsen (34 respondenter) og svarene fra høringsrunden med høringsfrist 26. januar 2015 (129 hørings svar). Vi har i denne delen tatt utgangspunkt i våre tre siste forskningsspørsmål.

5.1 Analyse del 1: Er postdirektivet relevant?

Fra tiden da EUs tredje postdirektiv ble vedtatt i EU i 2008 og frem til direktivet ble implementert i norsk rett i 2016, har det vært lite debatt omkring hvorvidt direktivet var relevant eller ikke for EØS-avtalen, altså om direktivets innhold kunne sies å omfattes av avtalen. Uenighetene har i mye større grad omhandlet hvorvidt Norge skulle akseptere direktivet. I det følgende fremkommer en analyse av direktivets relevans for EØS-avtalen.

5.1.1 Analyse av om posttjenester er ordinære tjenester som omfattes av EØS-avtalen

Dersom vi ser tilbake på noen av prinsippene bak den europeiske integrasjonen, kan vi i noen grad hevde at direktivet er et resultat av "spillover". Dette fordi implementeringen av direktivet også er et resultat av at den europeiske integrasjonen fortsetter på flere områder enn kun områder knyttet til økonomisk effektivitet. Når det gjelder EUs tredje postdirektiv skal dette bidra til å liberalisere postmarkedet. Målet er å fremme økonomisk effektivitet, bedre tjenestene og tilpasse disse til dagens samfunnskrav. Sånn sett er direktivet et resultat av den europeiske integrasjonen, både på økonomiområdet og tjenesteområdet. Altså er resultatet "spillover", slik vi har definert begrepet.

I det følgende vil en analyse av hvorvidt EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-avtalen fremkomme.

Det rettslige grunnlaget for hvorvidt direktivet er relevant er *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)* (EØS-loven, 1992). Det er denne loven som implementerer EØS-avtalen i Norge da avtalen i sin helhet er gjengitt i denne loven.

Avtalens artikkel 1 består av to punkt, og følgende fremkommer i første punkt:

"Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, heretter kalt EØS"

(EØS-loven, 1992, art.1).

Formålet med avtalen er altså å opprette et ensartet europeisk økonomisk samarbeidsområde. Dette betyr at et enkelt land må gjennomføre alle fellesregler og ikke ha regler som fraviker hovedprinsippene i samarbeidet. Når det gjelder posttjenester, vil aspektene vedrørende like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, være vesentlige moment på hvordan posttjenester bidrar til et ensartet EØS-område. I henhold til institusjonell teori, og Heywoods definisjon på en institusjon (Heywood, 2013, s. 15), innebærer dette at alle aktørene må forholde seg til de samme spillereglene. For Norge sin del, som en avtalepart i "institusjonen EØS-avtalen", innebærer dette en tilpasning av norsk rett til dette området. For at institusjonen, altså EØS-avtalen i dette tilfellet, skal oppnå legitimitet må institusjonen ifølge Selznick også tilpasse seg normer og verdier i omgivelsene (Busch et. al, 2012, s. 98). Avtalen må med andre ord tilpasses slik at den er akseptert av avtalepartene, i dette tilfellet EØS-EFTA-statene og EU, for å bidra til formålet med avtalen – et ensartet europeisk økonomisk samarbeidsområde.

I artikkelens andre punkt fremkommer hvilke områder som vil være underlagt avtalen:

"For å nå de mål som er satt i nr. 1, skal samarbeidet i samsvar med bestemmelsene i avtalen omfatte:

- a) fritt varebytte,*
- b) fri bevegelse for personer,*
- c) fri bevegelse for tjenester,*
- d) fri bevegelse for kapital,*
- e) opprettelse av et system som sikrer at konkurransen ikke vris, og at reglene overholdes på samme måte, og*
- f) nærmere samarbeid på andre områder, slik som forskning og utvikling, miljø, utdannelse og sosialpolitikk"*

(EØS-loven, 1992, art.1).

Bokstav c) danner grunnlaget for årsaken til at EUs tredje postdirektiv omfattes av EØS-avtalen, her fri bevegelse for tjenester. I følge EØS-avtalens artikkel 37 defineres tjenester som skal inkluderes i avtalen med:

"tjenester som vanligvis ytes mot betaling, i den utstrekning de ikke kommer inn under bestemmelser om det frie varebytte og den frie bevegelse for kapital og personer"

(EØS-loven, 1992, art.37).

På bakgrunn av ordlyden i overnevnte artikkel fremgår det relativt klart at posttjenester vil være relevant for EØS-avtalen. Posttjenester er en tjeneste som ytes mot betaling. Det er ikke relevant om staten Norge subsidierer deler av postleveransen i distrikts-Norge. Det vil uansett være en tjeneste som ytes mot betaling i henhold til definisjonen i artikkel 37. EØS-avtalen er således en del av Norges institusjonelle omgivelser, og den innebærer at Norge blir påvirket av noen regulative mekanismer som staten må forholde seg til.

I Meld. St. 18 (2011-2012) fremkommer det at daværende regjering ville benytte seg av reservasjonsretten (EØS-avtalens artikkel 102) mot implementering av dette direktivet. Dette innebærer i prinsippet at direktivet ble ansett som relevant for EØS-avtalen, men at det derimot ikke ble akseptert av daværende regjering. Hovedargumentasjonen var at direktivet ville medføre dårligere tjenestekvalitet og dyrere posttjenester da det ville blitt behov for ytterligere bevilgninger over statsbudsjettet for kjøp av ulønnsomme posttjenester. Vår tolkning er at det ikke ville være behov for å benytte reservasjonsretten dersom daværende regjering ikke anså direktivet for å være relevant, og underlagt avtalen, jf. artikkel 1 (EØS-loven, 1992).

Vår tolkning underbygges ytterligere av et juridisk notat utarbeidet av ARNTZEN de BESCHE advokatfirma AS på oppdrag fra Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund (Postkom). Dette forbundet representerte flere av interessentene knyttet til implementeringen av EUs tredje postdirektiv. Det er heller ikke i dette notatet stilt spørsmål omkring hvorvidt direktivet er relevant, men i stedet om eventuelle sanksjoner EU kunne påføre Norge dersom reservasjonsretten ble benyttet.

Slik det fremkommer over hadde altså norske myndigheter i tiden før høsten 2013 et ønske om å benytte reservasjonsretten. Det er vår påstand at Stoltenberg II-regjeringen var mer opptatt av sin politiske frihet til å benytte seg av reservasjonsretten enn å være regelverkstro mot EØS-avtalen. Dette kan muligens grunne i et ønske om å unngå konkurranseutsetting av ulønnsomme tjenester, samt et ønske om å ivareta velgernes standpunkt i denne saken. Dette på grunn av den sterke motstanden mot direktivet fra flere hold.

Høsten 2013 overtok Solberg-regjeringen styringsmakten i Norge, og i deres politiske plattform (Sundvolden-plattformen) fremkommer det at de vil legge EØS-avtalen og øvrige avtaler med EU til grunn for europapolitikken (Regjeringen, 2013a). I denne plattformen stilles det verken spørsmål om hvorvidt EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-avtalen, eller hvorvidt det er akseptert. Tidligere regjerings beslutning om å benytte reservasjonsretten oppheves, og direktivet besluttes implementert i norsk rett. Solberg-regjeringens håndtering av denne saken er etter vår vurdering et bevis på regjeringens ønske om å være regelverkstro mot EØS-avtalen og således ivareta de institusjonelle omgivelsene og forpliktelsene til Norge.

På bakgrunn av overnevnte redegjørelse er det vår vurdering at begge regjeringer har ansett direktivet som relevant, men at det har vært store uenigheter omkring aksept-spørsmålet.

Dersom vi legger vår spørreundersøkelse til grunn er det spesielt de politiske partiene, fylkeskommunene og kommunene som er av den oppfatning at direktivet ikke skal omfattes av EØS-avtalens saklige virkeområde. Altså at det ikke er relevant. Interesseorganisasjonene og bedriftene er i større grad enig i at direktivet er relevant for avtalen.

Det er vår vurdering at noen av interessentene mangler kunnskap omkring hvilke direktiv som vil være relevant for EØS-avtalen. Dette er en tolkning vi har gjort ut i fra interessentenes svar på vår spørreundersøkelse og overnevnte redegjørelse. Vår vurdering understøttes av NOU 2012:2 hvor det fremkommer at det er svært manglende kunnskap omkring europapolitikk blant det norske folk (NOU 2012:2, s. 20).

Det er likevel vår oppfatning at interessentgruppens holdning til hvorvidt direktivet er relevant eller ikke, er av mindre betydning. Dette fordi det uansett vil være avtalens ordlyd som vil være styrende fremfor interessentenes mening eller følelse omkring direktivet.

5.1.2 Analyse av EØS-EFTA-landenes forpliktelse til å inkludere direktivet i EØS-avtalens annex

En forutsetning for EØS-EFTA-landenes (herunder Norges) plikt til å inkludere direktivet i EØS-avtalens annex, er at direktivet anses som EØS-relevant. I forbindelse med EØS-avtalen defineres annex som avtalens vedlegg. EU-kommisjonen markerer EØS-relevante saker med en fotnote i EU-tidende, mens EØS-EFTA-landene gjør selvstendige vurderinger av hva de mener er EØS-relevant (Europalov, 2014). Dette er starten på prosessen for å utvide et EU-vedtak til også å gjelde EØS-EFTA-land, og en vesentlig del av den europeiske integrasjonen.

EU-kommisjonen plikter å uformelt innhente synspunkter fra sakkyndige i EØS-EFTA-landene straks de begynner å utarbeide et nytt regelverk som omfattes av EØS-avtalen, jf. EØS-avtalens artikkel 99 (Claes og Førland, 2010, s. 216). Dette for at EØS-EFTA-landene også skal få sin mulighet til å komme med synspunkter. Likevel er det i praksis liten mulighet for EØS-EFTA-landene til å påvirke utfallet. For Norge sin del er mye suverenitet overført fra den nasjonale myndighet til EU gjennom EØS-avtalen. Spesielt det funksjonelle omfanget av integrasjonen, herunder Norges plikt til å implementere nye rettsakter underlagt EØS-avtalen, og den institusjonelle kapasiteten, herunder Norges plikt til å følge beslutningsstrukturen i EØS-avtalen, påvirker Norges suverenitet.

Straks Parlamentet og Rådet har fattet vedtak om en ny rettsakt (direktiv), og dette anses som relevant for EØS-avtalen av EØS-komiteen, plikter EØS-EFTA-landene å inkludere direktivet i EØS-avtalens annex. Maksimumsfristen for EØS-EFTA-landene på å svare om direktivet ansees som relevant eller ikke, er 6 måneder etter at møtet mellom EU- og EØS-EFTA-landene har funnet sted.

I prinsippet er det EØS-komiteen, som består av representanter både fra EU og EØS-EFTA, som bestemmer om nye EU-direktiv skal innlemmes i EØS-avtalen. I følge EØS-avtalens artikkel 102 skal EØS-komiteen treffe sine beslutninger så snart som mulig etter EUs vedtak. Dette for å sikre samtidig iverksettelse av nytt regelverk i både EU og EØS-området (Claes og Førland, 2010, s. 219).

EØS-avtalen har siden avtalens ikrafttredelse i 1994, utviklet seg til å omfatte flere og flere områder og antall annex til avtalen er økende. Dette kan forklares med neofunksjonalistenes "spillover" - teori. Altså at integrasjon mellom to sektorer automatisk vil medføre integrasjon på andre sektorer (Heywood, 2013, s. 392). Vi vil likevel hevde at EØS-avtalen i større grad er et resultat av liberal intergovernmentalisme, siden den i 1992 fremkom som et resultat av mellomstatlige forhandlinger.

5.1.3 Analyse av Norges plikt til å implementere direktivet korrekt og innen tidsfristen

I saken omkring EUs tredje postdirektiv besluttet Norges regjering i 2011 å benytte reservasjonsretten. Det er vår vurdering at denne beslutningen i stor grad ble tatt for å ivareta regjeringens støttespillere (interessenter). I så måte ble det forhandlet frem en indre oppslutning av preferanser på et nasjonalt plan, før beslutningen ble presentert for EU. Dette er i tråd med liberal intergovernmentalistenes syn på den europeiske integreringen.

Dette medførte imidlertid at implementeringen av EUs tredje postdirektiv i norsk rett tok lang tid. Direktivet ble vedtatt i EU i 2008, og implementert i norsk rett i 2016. Fristen for innlemmelse i nasjonalt regelverk er 6 måneder fra det tidspunktet hvor EU- og EØS-EFTA-landene er enige om at direktivet skal tilføyes EØS-avtalen. Således hadde ikke Norge en reell plikt til å implementere direktivet i norsk rett før innen 6 måneder etter at Solberg-regjeringen besluttet å reversere beslutningen om å benytte reservasjonsretten høsten 2013. Direktivet ble som tidligere nevnt først implementert i norsk rett 1. januar 2016.

Slik det fremgår ovenfor ble åpenbart fristen på 6 måneder overskredet. I slike tilfeller kan EU iverksette sanksjoner. Dette ble ikke gjort i tilfellet med postdirektivet. Det er vår påstand at EU kanskje var mer opptatt av den økonomiske krisen, konflikten i Ukraina, terrororganisasjonen IS og flyktningkrisen i Europa enn Norges postmonopol. Imidlertid kunne også selskaper som DHL¹⁷, TNT¹⁸ og andre distributører gått rettens veg mot den norske stat på bakgrunn av at Norge ikke overholdt internasjonal rett, og således hindret disse selskapene sin virksomhet i Norge.

Det er uansett hevet over enhver tvil at Norge i denne saken har vært for sein med å implementere direktivet korrekt og innen tidsfristen i henhold til EØS-avtalens artikkel 102.

¹⁷ DHL: Deutsche Post DHL (global logistikkleverandør).

¹⁸ TNT: Global Logistikkleverandør

Videre kan det muligens hevdes at Norge har vært «heldig» som ikke har måttet forholde seg til eventuelle sanksjoner fra EU i forbindelse med implementeringen av dette direktivet.

Straks direktivet er inkludert i annexene, er altså Norge forpliktet til å implementere direktivet korrekt og innen tidsfristen som er 6 måneder.

EFTAs overvåkingsorgan, EFTA Surveillance Authority (ESA), vil først ha myndighet til å følge hvordan rettsakten gjennomføres i nasjonal rett i EØS-EFTA-landene når rettsakten er implementert i det nasjonale regelverket (Claes & Førland, 2010, s. 220). For EUs tredje postdirektiv vil dette si etter 1. januar 2016.

5.2 Analyse del 2: Er postdirektivet akseptabelt?

Vi har nå analysert problemstillingens første del. Det vil si de ulike forskningsspørsmålene relatert til om EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-samarbeidet. Vi vil nå ta for oss analysens andre del. Det vil si de ulike forskningsspørsmålene relatert til om EUs tredje postdirektiv er akseptabelt for norske interessenter.

I analysens del to har vi valgt å gruppere våre interessenter i seks interessentgrupper. I følge Johnson et. al. er det vesentlig å identifisere og kategorisere interessentene for å definere det strategiske formålet (Johnson et. al., 2014, s. 122). Vi har identifisert våre interessenter til å være følgende:

Kommuner	Interesseorganisasjoner	Bedrifter
Fylkeskommuner	Politiske partier	Statlige etater

Vi vil i denne delen av analysen diskutere og reflektere omkring våre tre forskningsspørsmål som omhandler akseptspørsmålet. I det følgende har vi kategorisert interessentene i forhold til interessentgruppe og preferanser.

5.2.1 Analyse av interessentenes preferanser

For å kunne gi en sannsynlig beskrivelse av interessentenes preferanser, vil vi i det følgende analysere de enkelte interessentgruppene. Vi gjennomfører først en kort analyse av hva som fremkom av høringssvarene. Deretter gjennomføres en analyse av utvalgte svar fra vår spørreundersøkelse som vil bidra til å belyse interessentenes preferanser. Videre sammenstiller vi analysen av høringssvarene med analysen av spørreundersøkelsen, før vi avslutningsvis gir en skjematisk beskrivelse av interessentenes preferanser sett opp mot de ulike interessentgruppene.

5.2.1.1 Sammendrag av hørings svar

Sammendrag av hørings svar - Kommuner

Av de innkomne hørings svarene var 50 svar fra kommuner og regionråd. Av disse er det kun en kommune som er for implementering av direktivet, og to som ikke har tatt et klart standpunkt. De resterende kommunene/regionrådene er tydelig på at de ikke ønsker direktivet implementert i norsk rett.

Hovedargumentasjonen til kommuner og regionråd som er mot implementering av direktivet er i hovedsak følgende momenter:

- Bekymring for at posttjenester vil bli dyrere for folk bosatt i distriktene
- Bekymring for at posttjenester vil bli dårligere for folk bosatt i distriktene
- Bekymring for at enhetsportoene skal bortfalle da dette vil medføre dyrere posttjenester
- Bekymring for at lørdagsomdeling av post og aviser vil frafalle
- Bekymring for at det vil bli stor forskjell på posttjenestene i distriktskommunene og sentrale kommuner
- Bekymring for at ny postlov vil medføre at næringer ikke vil etablere seg i distriktskommunene, og dermed økt arbeidsledighet

Sammendrag av hørings svar - Fylkeskommuner

11 fylkeskommuner deltok med sine tilbakemeldinger i høringsrunden. I likhet med kommunene/regionrådene er også de fleste fylkeskommunene mot implementering av direktivet. 9 fylkeskommuner er tydelig mot implementeringen, mens en fylkeskommune er for implementeringen av direktivet. En fylkeskommune har ikke tatt et tydelig standpunkt i spørsmålet hvorvidt de er for eller mot implementering av direktivet. Hovedargumentasjonen til fylkeskommunene som er mot implementeringen av direktivet er følgende:

- Det uttrykkes et ønske om at lørdagsomdeling av aviser fortsatt skal være leveringspliktig i områder uten avisdistribusjon
- Reservasjonsretten burde benyttes i denne saken
- En bedre konsekvensutredning burde vært gjennomført før lovforslaget om ny postlov ble fremmet
- Ny postlov vil gjøre det vanskeligere å beholde næringslivs- og bosetningsstrukturen
- Negative samfunnsmessige konsekvenser
- Enhetsporto må sikres både for privatpersoner og bedrifter

Sammendrag av hørings svar – Interesseorganisasjoner (herunder også arbeidstaker- og arbeidsgiverforeninger)

Det var 23 interesseorganisasjoner som ga innspill i høringsrunden. Interesseorganisasjonenes hørings svar er noe mer spredt i sine standpunkt sammenlignet med kommunene og fylkeskommunene. 7 interesseorganisasjoner er tydelig for implementeringen av direktivet.

Disse argumenterer blant annet med at fri konkurranse på postmarkedet er positivt. Videre argumenteres det med at det ikke lenger er behov for post- og avisomdeling 6 dager i uken da digitale posttjenester overtar mer og mer for den tradisjonelle postdistribusjonen. 8 interesseorganisasjoner er mot implementeringen av direktivet. En av disse organisasjonene er landsomfattende slik at hørings svar fra hver enkelt avdeling har blitt sendt inn til Samferdselsdepartementet. I vår analyse har vi sett disse hørings svarene under ett da det er den samme argumentasjonen som fremkommer fra alle underorganisasjonene. For øvrig har interesseorganisasjonene, som er mot implementering av direktivet, den samme argumentasjonen som kommunene og fylkeskommunene. Herunder blant annet en bekymring for bosettingsgrunlaget i distriktene m.m. Videre var det 8 interesseorganisasjoner som ikke har tatt et tydelig standpunkt til om de er for eller mot implementering av direktivet. Likevel påpeker de fleste at det fortsatt er behov for post- og/eller avisomdeling på lørdager.

Sammendrag av hørings svar – Politiske partier

Det var til sammen 10 politiske partier som sendte inn hørings svar. Av disse er 9 parti mot implementering av direktivet, mens ett parti ikke har tatt et tydelig standpunkt. Vi presiserer at partiene representerer til sammen 4 ulike partier da svarene kom fra flere lokal lag. En særlig overvekt av de politiske partiene er mot implementering av direktivet. Argumentasjonen de benytter er også i stor grad sammenfallende med argumentasjonen til kommunene og fylkeskommunene.

Sammendrag av hørings svar – Bedrifter

I motsetning til de foregående interessentene svarer de fleste bedriftene som har gitt innspill i høringsrunden at de er for implementering av direktivet. Til sammen 8 bedrifter ga sitt svar i høringsrunden. Av disse er 6 bedrifter tydelig for implementeringen, mens to bedrifter ikke har tatt et tydelig standpunkt i spørsmålet. Argumentasjonen for at de ønsker direktivet implementert er i hovedsak at de ønsker konkurransen på postmarkedet. Deres syn er at konkurransen vil bidra til bedre posttjenester. Videre støtter de påstanden om at digitaliseringen har overtatt for den tradisjonelle postdistribusjonen, og at det således ikke lenger er nødvendig med 6 dagers omfordeling av post og aviser.

Sammendrag av hørings svar – Statlige etater (herunder også ulike tilsyn, ombud og direktorat)

Av de statlige etatene som har avgitt svar i høringsrunden er det 5 stykker som er tydelige på at de ønsker direktivet implementert, mens det er 4 stykker som er noe utydelige i å formidle sitt standpunkt i dette spørsmålet. Det fremkommer likevel at de ikke har store motforestillinger, men at de har kommentarer på noen av momentene som ikke er tydelig ivaretatt i ny postlov.

5.2.1.2 Analyse av spørreundersøkelsen

Vi sendte vår spørreundersøkelse til ca. 50 respondenter, slik det er gjort rede for i empirikapittelet. Av disse mottok vi 34 svar (tabell 5.1). Tallene som fremkommer i de følgende tabellene viser antall enheter og ikke en prosentvis fordeling av enheter.

Tabell 5.1 *Frekvenstabell for interessentene*

	Frekvens
Kommuner + regionråd	4 + 5
Fylkeskommuner	7
Interesseorganisasjoner	7
Politiske partier	4
Statlige etater	2
Bedrifter	5
Totalt	34

Vi anser svarene vi mottok fra interessentgruppen kommuner til å inkludere en større andel respondenter enn det som fremkommer av frekvenstabellen. Dette fordi regionrådene representerer til sammen 37 kommuner. Vi har derfor tolket det slik at svarene vi har mottatt fra kommunene representerer svarene til totalt 42 kommuner. Da kommunene i regionrådene synes å være samstemte om svarene de har gitt oss i spørreundersøkelsen, har vi imidlertid valgt å behandle de under ett. I den følgende analysen tar vi således utgangspunkt i 9 respondenter slik det fremkommer av frekvenstabellen.

Tabell 5.2 Holdning til vedtagelse av direktivet (implementering av direktivet)

	Kommuner og regionråd	Fylkeskommuner	Interesseorganisasjoner	Politiske partier	Statlige etater	Bedrifter
For vedtagelse av direktivet	1					4
Mot vedtagelse av direktivet	7	6	5	4		
Ingen standpunkt	1	1	2		2	1
Totalt	9	7	7	4	2	5

Slik det fremgår av tabellen (tabell 5.2) svarte de fleste kommunene og regionrådene at de var mot vedtagelse av direktivet, og således ikke ønsket at EUs tredje postdirektiv skulle implementeres. Herunder 4 av 5 regionråd svarte at de var mot implementering av direktivet. Disse representerer til sammen 31 kommuner. Vi kan derfor konkludere med at en større andel av de kommunene som svarte på vår spørreundersøkelse var mot implementering av direktivet. Den samme oppfatningen har fylkeskommunene og interesseorganisasjonene, hvorav henholdsvis 6 av 7 fylkeskommuner og 5 av 7 interesseorganisasjoner er mot implementeringen. Videre svarte alle de 4 politiske partiene at de er mot implementering av direktivet.

Når det gjelder bedriftene svarte 4 av 5 bedrifter at de er for implementering av direktivet, mens ingen av de statlige etatene har tatt et tydelig standpunkt vedrørende dette spørsmålet. Slik vi vurderer det understøtter svarene vi mottok i vår spørreundersøkelse således resultatet fra høringsrunden.

I den følgende analysen foretar vi en krysstabellanalyse av interessentene (tabell 5.3). Vi sammenstiller spørsmålet vedrørende om de var for/mot implementering av direktivet opp mot aktuelle påstander i spørreundersøkelsen.

Tabell 5.3 Påstand: Direktivet rammer bosettingsgrunnlaget i distrikts-Norge

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Helt enig	1 Bedrift	6 kommuner/reg.råd 5 Fylkeskommuner 4 Interesseorg. 4 Politiske partier	1 kommune/reg.råd
Litt enig		1 Interesseorg. 1 kommune/reg.råd	1 Fylkeskommune
Uenig	2 Bedrifter		1 Statlig etat 1 Bedrift
Veldig uenig	1 Bedrift		
Ingen standpunkt		1 Fylkeskommune	2 Interesseorg. 1 Statlig etat
Ikke svart	1 kommune/reg.råd		

Påstanden som ble fremstilt var: *Direktivet rammer bosettingsgrunnlaget i distrikts-Norge*. Tabellen viser at en stor del av våre interessenter var helt enig eller litt enig i denne påstanden uavhengig om de var for/mot implementeringen av direktivet. Interessentgruppen som fraviker fra dette er bedriftene. De fleste bedriftene var uenig eller veldig uenig i denne påstanden. Dette resultatet er i tråd med hørings svarene til de respektive interessentene. Kommunene/regionrådene var i hørings svarene svært tydelig på at ny postlov ville ramme bosettingsgrunnlaget, spesielt i distrikts-Norge. Dette ble også understøttet av blant annet fylkeskommunene og de politiske partiene. Noen av respondentene uttrykte imidlertid at de hadde for liten kunnskap om temaet til å kunne ta stilling til påstanden.

Tabell 5.4 Påstand: Fjerning av enhetsporto vil gi dyrere posttjenester

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Helt enig	1 Bedrift	4 Kommuner/reg.råd 5 Fylkeskommuner 3 Interesseorg. 3 Politiske parti	1 Kommune/reg.råd
Litt enig		3 Kommuner/reg.råd 2 Interesseorg. 1 Politisk parti	
Uenig	2 Bedrifter		1 Bedrift 1 Interesseorg.
Veldig uenig	1 Bedrift		
Ingen standpunkt		1 Fylkeskommune	1 Fylkeskommune 1 Interesseorg. 2 statlige etater
Ikke svart	1 kommune/reg.råd		

Temaet omkring enhetsporto var et vesentlig moment for flere av respondentene som i høringssvarene var mot implementering av direktivet. Dette gjør seg også gjeldende i svarene vi mottok i spørreundersøkelsen. Respondentene fordeler seg i stor grad likt som i foregående påstand, og bedriftene er den respondenten som fraviker mest fra de andre interessentgruppene. Det er likevel hele 6 respondenter som velger å ikke ta stilling til denne påstanden eller ikke har svart (tabell 5.4).

Tabell 5.5 Påstand: Posttjenester i distrikts-Norge vil bli dårligere ved innføring av ny postlov

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Helt enig	1 Bedrift	5 Kommuner/reg.råd 5 Fylkeskommuner 5 Interesseorg. 4 Politiske partier	1 Kommune/reg.råd
Litt enig	1 Bedrift	1 Kommune/reg.råd 1 Fylkeskommune	1 Fylkeskommune
Uenig	1 Bedrift	1 Kommune/reg.råd	1 Interesseorg. 1 Statlig etat 1 Bedrift
Veldig uenig	1 Bedrift		
Ingen standpunkt			1 Interesseorg. 1 Statlig etat
Ikke svart	1 kommune/reg.råd		

En overvekt av respondentene, uavhengig av hvilken interessentgruppe de tilhører og hvorvidt de var for/mot implementeringen av direktivet, antyder at posttjenestene i distrikts-Norge vil bli dårligere ved implementering av ny postlov (tabell 5.5). Dette argumentet ble også benyttet i høringsrunden av interessentene som primært var mot implementering av direktivet.

Tabell 5.6 Påstand: Lørdagsomdeling av brevpost er fortsatt viktig i Norge

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Helt enig	1 Bedrift	4 Kommuner/reg.råd 2 Fylkeskommuner 4 Interesseorg. 3 Politiske Parti	1 Kommune/reg.råd
Litt enig		2 Kommuner/reg.råd 3 Fylkeskommuner 1 Interesseorg. 1 Politisk parti	1 Fylkeskommune
Uenig	2 Bedrifter	1 Kommune/reg.råd 1 Fylkeskommune	1 Interesseorg. 1 Statlig etat 1 Bedrift
Veldig uenig	1 Bedrift		
Ingen standpunkt			1 Interesseorg. 1 Statlig etat
Ikke svart	1 Kommune/reg.råd		

Tabell 5.7 Påstand: Lørdagsomdeling av aviser er fortsatt viktig i Norge

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Helt enig	3 Bedrifter	7 Kommuner/reg.råd 3 Fylkeskommuner 5 Interesseorg. 4 Politiske parti	1 Kommune/reg.råd 1 Fylkeskommune
Litt enig		3 Fylkeskommuner	1 Interesseorg. 1 Statlig etat
Uenig	1 Bedrift		
Veldig uenig			
Ingen standpunkt			1 Interesseorg. 1 Statlig etat 1 Bedrift
Ikke svart	1 Kommune/reg.råd		

Påstanden i de to overstående tabellene (tabell 5.6 og 5.7) er de påstandene flest interessenter enes om, herunder spesielt påstanden om hvorvidt lørdagsomdeling av aviser fortsatt er viktig i Norge. Dersom man ser svarene fra høringsrunden og svarene fra spørreundersøkelsen under ett, kan det synes som de aller fleste interessentene fortsatt ønsker lørdagsomdeling av aviser. Dette er et av argumentene for at noen er mot implementering av direktivet. Noe mer uenighet er det omkring påstanden om at postomdeling også må fortsette på lørdager. Det er imidlertid en bekymring omkring dette da det i distrikts-Norge blir omdelt aviser sammen med brevposten på lørdager. I følge flere av interessentene, spesielt kommuner, fylkeskommuner og politiske partier, vil det ikke være mulig å distribuere aviser på lørdager på steder hvor det ikke er egne avisbud.

Tabell 5.8 Påstand: Fri konkurranse på postmarkedet er viktig

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Helt enig	3 Bedrifter		1 Statlig etat
Litt enig		1 Kommune/reg.råd	1 Interesseorg.
Uenig		4 Kommune/reg.råd 3 Fylkeskommuner 2 Interesseorg.	1 Kommune/reg.råd
Veldig uenig	1 Bedrift	1 Kommune/reg.råd 1 Fylkeskommune 3 Interesseorg. 4 Politiske parti	1 Fylkeskommune
Ingen standpunkt		1 Kommune/reg.råd 2 Fylkeskommuner	1 Interesseorg. 1 Statlig etat 1 Bedrift
Ikke svart	1 Kommune/reg.råd		

Denne påstanden (tabell 5.8) skiller særlig bedriftene fra de andre interessentene. Dette kan grunne i at det for bedriftene er utsiktene til et større marked som trekker, mens det for den offentlige forvaltningen betyr større kostnader for å sikre posttjenester i distrikts-Norge. Dette fordi det vil være utfordringer med å få posttjenester lønnsomme for en privat bedrift i distrikts-Norge.

Tabell 5.9 Påstand: Fri konkurranse på postmarkedet vil føre til dårligere lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Helt enig	1 Bedrifter	3 Kommune/reg.råd 3 Interesseorg. 3 Politiske parti	
Litt enig		3 Fylkeskommuner 1 Interesseorg. 1 Politisk parti	1 Kommune/reg.råd
Uenig	2 Bedrifter		1 Statlig etat 1 Bedrift
Veldig uenig	1 Bedrift	1 Kommune/reg.råd	1 Interesseorg
Ingen standpunkt		3 Kommune/reg.råd 3 Fylkeskommuner 1 Interesseorg.	1 Fylkeskommune 1 Interesseorg. 1 Statlig etat
Ikke svart	1 Kommune/reg.råd		

Slik det fremgår av tabellen over (tabell 5.9) er det lite enighet mellom interessenter innenfor samme gruppe og interessenter fra de forskjellige interessentgruppene. En større andel av interessenter har ikke tatt stilling til denne påstanden.

Tabell 5.10 Påstand: Digital kommunikasjon har tatt over for de tradisjonelle posttjenestene

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Helt enig		1 Kommune/reg.råd 1 Fylkeskommune	2 Interesseorg.
Litt enig	4 Bedrifter	6 Kommune/reg.råd 5 Interesseorg. 4 Fylkeskommuner 2 Politiske parti	1 Kommune/reg.råd 1 Fylkeskommune 1 Statlig etat 1 Bedrift
Uenig		2 Politiske parti	
Veldig uenig			
Ingen standpunkt		1 Fylkeskommune	1 Statlig etat
Ikke svart	1 Kommune/reg.råd		

Når det gjelder påstanden *digital kommunikasjon har tatt over for de tradisjonelle posttjenestene*, er alle våre respondenter med unntak av fem stykker helt eller litt enig i påstanden (tabell 5.10). Dette er sammenfallende med svarene som fremkom av høringsrunden. Dette illustrerer da at til tross for at interessentene i utgangspunktet er mot implementering av direktivet, anerkjenner de at digitale posttjenester i noen grad har tatt over for de tradisjonelle posttjenestene.

Tabell 5.11 *Muligheten til å reservere seg mot implementering av nye direktiv har vært av betydning for organisasjonens beslutning i saken.*

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Ja		4 Kommune/reg.råd 3 Fylkeskommuner 4 Interesseorg. 4 Politiske parti	
Nei	4 Bedrifter	3 Kommune/reg.råd 3 Fylkeskommuner 1 Interesseorg.	1 Kommune/reg.råd 1 Fylkeskommune 2 Interesseorg. 1 Statlig etat 1 Bedrift
Ingen standpunkt			
Ikke svart	1 Kommune/reg.råd		1 Statlig etat

Videre spurte vi om muligheten til å reservere seg mot implementering av nye direktiv har vært av betydning for organisasjonens beslutning i saken (tabell 5.11). Alle bedriftene som responderte på vår spørreundersøkelse svarte at dette ikke hadde hatt betydning for deres standpunkt i saken. Vi tolker det slik at de uansett ville vært for implementeringen av direktivet på bakgrunn av dette. Videre har alle de politiske partiene svart at muligheten for å reservere seg mot implementeringen av direktivet har hatt betydning. Dette understøttes av deres motstand mot direktivet, og deres høringsuttalelser hvor det fremkommer at de ønsket at reservasjonen skulle opprettholdes. Når det gjelder interessentgruppene kommuner, fylkeskommuner og interesseorganisasjoner er disse noe spredt i sine svar.

Tabell 5.12 EUs muligheter til å sanksjonere mot Norge har hatt betydning for organisasjonens beslutning i saken.

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Ja		2 Kommune/reg.råd 2 Fylkeskommune 1 Interesseorg.	
Nei	4 bedrifter	5 Kommune/reg.råd 4 Fylkeskommuner 4 Interesseorg. 4 Politiske parti	1 Kommune/reg.råd 1 Fylkeskommune 2 Interesseorg. 1 Statlig etat 1 Bedrift
Ingen standpunkt			
Ikke svart	1 Kommune/reg.råd		1 Statlig etat

For de fleste interessentene i vår case har ikke EUs mulighet til å sanksjonere mot Norge, dersom reservasjonsretten ble benyttet, hatt betydning for deres standpunkt i saken (tabell 5.12). Det er imidlertid to kommuner, to fylkeskommuner og en interesseorganisasjon som svarte at dette hadde hatt betydning for deres standpunkt.

5.2.1.3 Sammenstilling høringsvar og spørreundersøkelse

Sammenstillingen av svarene fra høringsrunden og spørreundersøkelsen kan hjelpe oss med å si noe om interessentenes preferanser. Slik det fremgår av svarene fra høringsrunden og spørreundersøkelsen er argumentasjonen til kommuner/regionråd, fylkeskommuner og politiske partier i stor grad sammenfallende. Dersom vi summerer høringssvarene til disse gruppene, står de for ca. 70 av de totalt 129 høringssvarene som Samferdselsdepartementet mottok. Av disse ca. 70 høringssvarene beskriver hele 62 høringsvar en sterk motstand mot implementering av direktivet. Tallene understøttes av svarene på vår spørreundersøkelse, hvor det fremkommer at 17 av 20 respondenter innenfor disse tre interessentgruppene er mot implementering av direktivet. Slik vi tolker det er det spesielt tre forhold som har betydning for interessentenes preferanser.

Dette er for det første interessentenes bekymring for at direktivet er særlig distriktsfiendtlig. Direktivet vil ramme bosettingsgrunnlag og næringsliv i distriktene. Det uttrykkes en bekymring for at ny postlov vil medføre at posttjenester vil bli mer kostbare i distrikts-Norge, og at dette vil ha en påvirkning på hvor næringsliv og privatpersoner velger å etablere seg. Etablering i sentrale strøk vil favoriseres da det der vil være mer attraktivt for private aktører å konkurrere om anbud for å levere post. I distriktene, hvor avstanden mellom

bosettingsplassene er spredt, vil det ikke være like attraktivt å tilby posttjenester i det frie markedet. Disse argumentene understøttes av flere aktører som har meldt seg på i diskusjonen omkring implementeringen av direktivet. Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund sier på sine nettsider:

"En god infrastruktur som omfatter gode posttjenester er avgjørende for alle kommuner. Kommunene er avhengig av at folk og næringsliv har gode betingelser"

(Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund, 2014c).

Og videre at:

"Regjeringens forslag til ny postlov, og innføring av EUs tredje postdirektiv, vil gjøre det vanskeligere å opprettholde den desentraliserte næringslivs- og bosetningsstrukturen vi har i Norge"

(IBID).

Argumentene som fremsettes over er i all hovedsak argumenter som benyttes av kommuner og fylkeskommuner i distrikts-Norge. Det kan synes som om deres argumenter for ikke å ville implementere direktivet, i stor grad er styrt av økonomiske preferanser. Dette fordi hovedbekymringen er at posttjenestene i distriktene vil bli dyrere og dårligere med ny postlov.

Det andre forholdet som har betydning for interessentenes preferanser i saken er manglende distribusjon av post og aviser på lørdager. Til tross for at flere av interessentene sier seg enig i at digital kommunikasjon i større og større grad har tatt over for de tradisjonelle posttjenestene, anser de det som vesentlig at post- og avisomdeling fortsetter også på lørdager. Dette momentet blir, på lik linje som overforstående problemstilling, en større utfordring i distriktene. Det argumenteres for at dersom postomdeling ikke gjennomføres på lørdag vil det mest sannsynlig også bli utfordringer med avisomdeling i distriktene. Dette vil igjen gi dårlige vilkår for lokalaviser og regionsaviser. Det vil ikke være lønnsomt for private aktører å påta seg distribusjonsoppdrag av aviser i distriktene. Hovedargumentasjonen på dette området er også i stor grad styrt av økonomiske preferanser.

Det siste forholdet som benyttes som argumentasjon mot implementering av direktivet er den manglende utredningen av hvordan direktivet vil påvirke. Eksempelvis var høringsfristen satt før post- og teletilsynet la frem sin vurdering av direktivet. Videre er det flere av interessentene som ga uttrykk for at konkurranseutsetting av brevpost burde vært konsekvens utredet før forslag om ny postlov ble fremsatt. I tillegg viser erfaringer fra andre land, hvor direktivet har blitt implementert, at arbeidsvilkår og faglige rettigheter har blitt forverret for ansatte i postsektoren. Herunder kan nevnes sosial dumping, lønnskutt, nedbemanning og en økt forekomst av korttids- og tilkallingsarbeid. Disse argumentene er i noen grad styrt av politiske preferanser slik vi vurderer det.

Med bakgrunn i svarene til kommunene, fylkeskommunene og de politiske partiene, her høringsrunden og spørreundersøkelsen, har vi vurdert det slik at deres preferanser i stor grad er av økonomisk betydning. Dette fordi deres største bekymring er hvordan direktivet vil påvirke bosettingsgrunnlaget i distrikts-Norge og kostnader omkring postdistribusjonen i disse områdene. I tillegg fremkommer det av deres argumenter at de i noen grad har preferanser på bakgrunn av politiske forhold.

I vår spørreundersøkelse fremkommer det at for 4 av kommunene og 3 av fylkeskommunene har Norges mulighet til å reservere seg mot nye EU direktiv hatt betydning for deres standpunkt. Disse har alle svart at de er mot implementering av direktivet. Videre har 5 kommuner og 5 fylkeskommuner uttrykt at EUs mulighet for å sanksjonere mot Norge, dersom reservasjonsretten benyttes, ikke har hatt betydning for deres standpunkt i saken. Således kan vi tolke det slik at muligheten for å reservere seg mot nye direktiv er noe de ønsker at regjeringen skulle benytte seg av uavhengig av om EU kan iverksette sanksjoner.

Et vesentlig moment i analysen av kommuner er at det i stor grad kun har fremkommet synspunkt fra distrikts-kommuner i høringsrunden. Dette kan indikere at det er relativt liten motstand mot direktivet i kommuner som er lokalisert sentralt.

Videre er det i stor grad kun partier fra den rød-grønne siden som har engasjert seg i denne saken. Disse partiene har vært pådrivere for at direktivet ikke skulle implementeres i norsk rett allerede fra 2008. Alle de politiske partiene svarte at muligheten for å reservere seg mot implementering av nye direktiv hadde vært av betydning for partiets beslutning i saken.

Det må kunne sies at det er noe mangelfull informasjon i vår analyse av politiske partier da det ikke er noen partier fra den borgerlige siden som har engasjert seg i saken. Verken gjennom høringsrunden eller gjennom vår spørreundersøkelse. Dette kan imidlertid tyde på at politiske partier på den borgerlige siden enten er for implementering av direktivet eller at de ikke har viet denne saken særlig stor oppmerksomhet. På grunn av manglende data har vi imidlertid ikke godt nok grunnlag for å underbygge denne påstanden.

Det var totalt 23 interesseorganisasjoner som responderte på høringsrunden. En av interesseorganisasjonene er landsomfattende, og flere av dennes avdelinger svarte på vår spørreundersøkelse. Da svarene fra alle avdelingene er sammenfallende har vi valgt å se disse svarene under ett i denne analysen.

Av interesseorganisasjonene var 7 organisasjoner tydelig for implementering av direktivet, mens 8 organisasjoner var mot implementering av direktivet. Videre var det 8 organisasjoner som ikke tok noe tydelig standpunkt vedrørende dette spørsmålet.

Interesseorganisasjonene, som var for implementering av direktivet, argumenterer i stor grad for at digitale tjenester og kommunikasjon er i ferd med å ta over den tradisjonelle postomdelingen. Det argumenteres videre at det på grunn av digitaliseringen, ikke er behov

for distribusjon av post og aviser på lørdager. Videre benyttes argumenter som at ny postlov vil skape en effektiv konkurranse på like vilkår for alle. Det er forfatterens vurdering at interesseorganisasjonenes preferanser i stor grad er økonomisk motivert og i noen grad miljømessig motivert. Dette fordi det både argumenteres med at konkurranse på postmarkedet vil øke lønnsomheten og effektiviteten i postsektoren, men også fordi digitalisering og et godt utbygd internett vil medføre mindre transport og derfor mindre miljøforurensning.

Interesseorganisasjonene som er mot direktivet har argumentert for de samme hovedområdene som kommunene og fylkeskommunene. Interesseorganisasjonene som ikke har tatt et klart standpunkt til spørsmålet, kommenterer i stor grad kun spørsmålet omkring lørdagsomdeling og sikker digital posttjeneste i sine høringsuttalelser. Felles for de fleste er at de støtter frafallet av lørdagsomdeling, men at de er skeptisk til om løsningen omkring sikker digital postgang pr. nå er godt nok utredet. Slik det fremstår er interesseorganisasjonene noe mer spredt i sitt standpunkt enn de foregående interessentene i vår analyse. Dette henger sammen med at organisasjonene representerer ulike bransjer og at bransjenes syn blir gjenspeilet i interesseorganisasjonens syn. Det vil derfor være naturlig at preferansene varierer i noen grad. Likevel har de fleste organisasjonene preferanser som er økonomisk motivert, enten i den ene eller andre retningen.

De fleste bedriftene er for implementering. Dette gjenspeiles både gjennom deres hørings svar og gjennom deres svar avgitt i forbindelse med vår spørreundersøkelsen. Bedriftene er også samstemte i at verken Norges mulighet til å reservere seg mot nye EU direktiv eller EUs mulighet til å sanksjonere har hatt innvirkning på deres standpunkt. Bedriftenes preferanser er i hovedsak økonomisk motivert da de ønsker en konkurranseutsatt postsektor med like vilkår for alle.

Den siste interessentgruppen, statlige etater, har i all hovedsak valgt å ikke ta et tydelig standpunkt i spørsmålet omkring implementeringen. I stedet har de kommentert enkelte forhold i forslaget til ny postlov, her eksempelvis hvorvidt nåværende digitale løsninger er tilstrekkelig sikret. Da det kun var 2 statlige etater som besvarte vår spørreundersøkelse, er grunnlaget for å benytte disse noe mangelfullt. Likevel vurderer vi det slik at vi ser noen signaler på at det ikke er stor motstand mot implementeringen av direktivet fra deres side. Det kan synes som om deres preferanser i stor grad dreier seg om hvorvidt det er lagt tilstrekkelig til rette for at direktivet kan implementeres på nåværende tidspunkt.

5.2.1.4 Oppsummering av interessentenes preferanser

Interessentgruppe	Preferanser	For/mot innføring av direktivet (overvekt)
Kommuner/Regionråd	Økonomiske og politiske	Mot
Fylkeskommuner	Økonomiske og politiske	Mot
Interesseorganisasjoner	Økonomiske og miljømessige	Delte oppfatninger
Bedrifter	Økonomiske	For
Statlige etater	Ikke tydelige standpunkt	Ikke tydelige standpunkt
Politiske partier	Politiske og økonomiske	Mot

Figur 5.1

5.2.2 Analyse av om norske interessenters preferanser ble ivaretatt under implementeringen av det tredje postdirektivet?

I denne delen av analysen vil vi se på om norske interessenters preferanser ble ivaretatt under implementeringen av det tredje postdirektivet. I tilknytning til dette er det spesielt interessant å se på interessentenes preferanser i forbindelse med høringen, og om disse ble ivaretatt gjennom ny lovgivning. I denne analysen er det i tillegg interessant å se på om de ulike interessentene har benyttet sin påvirkningsmulighet overfor EU.

Vi har tidligere i analysen gjort rede for de ulike interessentgruppene og deres preferanser. Det er naturlig å ta utgangspunkt i dette i den videre analysen, da riktignok ikke en detaljert gjengivelse. I tillegg til høringssvarene vil vi ta utgangspunkt i et par sentrale spørsmål i spørreundersøkelsen som berører nevnte forhold. I denne analysen trekker vi også inn den nye postloven og postforskriften. Da det er dette regelverket som implementerer det tredje postdirektivet, vil analysen i stor grad omhandle dette.

De ulike interessentgruppene har flere og ulike preferanser. Her kan eksempelvis nevnes økonomiske, politiske og miljømessige preferanser. Bak disse har vi flere forhold som de ulike interessentgruppene fremholder i sine høringssvar. Overordnet kan vi si at det store spørsmålet omhandler hvorvidt Norge skal implementere EUs tredje postdirektiv eller ikke. Her er det som tidligere nevnt en del interessenter som mener at Norge ikke skal implementere direktivet, og enkelte andre interessenter som mener Norge skal implementere direktivet. Da ny postlov implementerer EUs tredje postdirektiv kan vi på mange måter si at

preferansene til de av interessentene som var mot implementering av direktivet ikke ble ivaretatt. Videre at preferansene til de av interessentene som var for implementering ble ivaretatt gjennom ny postlov. Dette er riktignok en forenkling av det totale bildet da dette kun omhandler det store spørsmålet. Videre har interessentgruppene ulike merknader knyttet til direktivet uavhengig av om de er for eller mot implementering. Til tross for dette er spørsmålet om implementering viktig å ta med som et overordnet bilde på interessentenes preferanser og ivaretagelse i ny postlov.

Tidligere i analysen ble tre forhold nevnt av betydning for interessentenes preferanser. Disse forholdene ble spesielt trukket frem av interessenter som var mot implementering av direktivet. Det ene forholdet var knyttet til distriktene i Norge og at det her ville bli dyrere og dårligere posttjenester. Det andre var distribusjon av post og aviser på lørdager og at dette blant annet ville skape utfordringer for avisomdeling i distriktene. Det tredje forholdet som ble nevnt var manglende utredninger av konsekvenser ved konkurranseutsetting av brevpost. Samlet sett er disse forholdene slik vi vurderer det knyttet til økonomiske og politiske preferanser.

Av andre forhold som ble nevnt av betydning for interessentenes preferanser var konkurranse på posttjenestene. Dette forholdet ble spesielt fremhevet av de interessentene som var for implementering av direktivet. Opphevelse av Posten Norges monopol ville skape like vilkår for bedrifter. Videre ville konkurranse bidra til lavere priser og bedre tjenester for forbrukere, samt skape incentiv til at aktører effektiviserer tjenesten. Et annet forhold som ble trukket frem var omstillingsbehov og endringer i det regulatoriske kravene til posttjenester. I den forbindelse ble det vist til et mer digitalt kommunikasjonssamfunn. Slik vi vurderer det er disse forholdene i stor grad knyttet til økonomiske preferanser.

Spørsmålet videre er om interessentenes preferansene ble ivaretatt i den vedtatte postloven. I spørreundersøkelsen hadde vi blant annet følgende spørsmål: *Ble din organisasjons synspunkt tatt hensyn til i ny postlov, vedtatt juni 2015?* Her var det 18 organisasjoner som svarte nei og 12 organisasjoner som svarte ja. Av de organisasjonene som svarte på dette spørsmålet var det altså flest som svarte nei. Av kommunene som svarte var det 6 av 8 som mente at deres synspunkt ikke ble tatt hensyn til i ny postlov. Alle interesseorganisasjonene svarte, og 5 av 7 mente at deres synspunkt ikke ble tatt hensyn til. Det var mer jevn fordeling mellom fylkeskommunene på dette spørsmålet. Av de som svarte var det like mange som svarte ja som nei. Alle bedriftene svarte på dette spørsmålet. Her var fordelingen også ganske lik selv om 3 av 5 bedrifter mente at deres synspunkt ble ivaretatt. Av de politiske partiene var det 3 av 4 som mente at deres synspunkt ikke ble ivaretatt. Begge de statlige etatene svarte imidlertid at deres synspunkt ble ivaretatt i ny postlov. Med utgangspunkt i dette spørsmålet er det flest kommuner, interesseorganisasjoner og politiske partier som mener at deres synspunkt ikke ble tatt hensyn til i ny postlov. Det er vår vurdering at disse interessentene hevder dette fordi direktivet ble implementert i norsk rett. Dette fordi hovedtyngden av disse

interessentene var mot implementeringen av direktivet. Det er videre vår vurdering at disse interessentene i liten grad fremhevet noen positive sider ved å implementere direktivet. Dersom vi legger liberal intergovernmentalistenes *"two level game"* til grunn er det vår vurdering at overnevnte interessenter er av den oppfatning at den nasjonale posisjonen ikke ble diskutert før direktivet ble besluttet implementert.

Av de som mener at organisasjonens synspunkt ble ivaretatt er det flest bedrifter og statlige etater.

En sammenstilling av svarene på overnevnte spørsmål og svarene på spørsmålet hva gjelder om organisasjonene var for eller mot direktivet følger her (tabell 5.13):

Tabell 5.13 Synspunkt tatt hensyn til i ny postlov vedtatt 2015.

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Ja	2 Bedrifter	2 Fylkeskommuner 1 Politisk parti 1 Kommune/reg.råd	1 Kommune/reg.råd 1 Bedrift 2 Statlige etater 2 Interesseorg.
Nei	2 Bedrifter	3 Politiske partier 6 Kommune/reg.råd 5 Interesseorg. 1 Fylkeskommune	1 Fylkeskommune
Ikke svar	1 Kommune/reg.råd	2 Fylkeskommuner	
Vet ikke		1 Fylkeskommune	

Sammenstillingen viser at det er flest organisasjoner som både er mot direktivet og som samtidig mener at deres synspunkt ikke ble tatt hensyn til i ny postlov. Her har vi 15 ulike organisasjoner. Det er også her vi finner de fleste kommunene, politiske partiene og interesseorganisasjonene. Selv om de fleste bedriftene er for vedtakelse av direktivet, svarer de forskjellig på om deres synspunkt ble tatt hensyn til i ny postlov. Vi ser sånn sett ingen klar sammenheng. Det samme kan også dels sies om fylkeskommunene. Her er riktignok de fleste mot direktivet, men besvarelsen knyttet til om deres synspunkt ble tatt hensyn til i ny postlov er ulik.

Svarene så langt sier noe om hvilke interessentgrupper som mener deres synspunkt ble ivaretatt i ny postlov. Tendensen her er at kommuner, interesseorganisasjoner og politiske partier mener at deres synspunkt ikke er ivaretatt, mens bedriftene og de statlige etatene mener at synspunktene er ivaretatt. Dette er også litt av det samme mønsteret vi har sett tidligere i analysen. Da vi tidligere har analysert hvilke preferanser de ulike interessentgruppene har, kan vi kanskje også si noe om hvilke preferanser som ble ivaretatt i den vedtatte loven. På bakgrunn av dette har vi laget en liten oversikt (tabell 5.2):

Figur 5.2 Oversikt interessentgruppenes preferanser, for/mot direktivet og synspunkt tatt hensyn til i ny postlov.

Interessentgruppe	Preferanser	For/mot innføring av direktivet (overvekt)	Synspunkt tatt hensyn til i ny postlov (overvekt)
Kommuner/Regionråd	Økonomiske og politiske	Mot	Nei
Fylkeskommuner	Økonomiske og politiske	Mot	Delte oppfatninger
Interesseorg.	Økonomiske og miljømessige	Delte oppfatninger	Nei
Bedrifter	Økonomiske	For	Ja
Statlige etater	Ikke tydelige standpunkt	Ikke tydelige standpunkt	Ja
Politiske partier	Politiske og økonomiske	Mot	Nei

For å få en bedre oversikt over hvilke preferanser som ble ivaretatt i den nye postloven, har vi sett på de ulike bestemmelsene i loven og forskriften. Et sentralt tema i tilknytning til posttjenestene har vært hvem som skal tilby tjenestene innenfor sektoren. Det store spørsmålet

har vært om Posten Norge fortsatt skal ha enerett på dette området vi her snakker om, eller om man skal åpne opp for at flere aktører skal tilby tjenestene. Av ny postlov heter det at myndighetene kan inngå avtale med en eller flere tilbydere med ansvar for å tilby leveringspliktige posttjenester (Postloven, 2015, § 6). Videre heter det:

"Valg av leveringspliktige tilbydere skal skje gjennom en åpen, objektiv og ikke-diskriminerende prosess"

(Postloven, 2015, § 6).

Med dette forstår vi at flere aktører kan tilby posttjenestene og Posten Norge mister sitt monopol. Videre at vi får en konkurranse mellom aktørene når det gjelder hvem som skal tilby tjenestene. Med utgangspunkt i dette kan vi si at konkurranse på posttjenestene ble ivaretatt i den nye postloven. Videre kan vi si at de av interessentene som argumenterte for dette ble ivaretatt, her spesielt bedrifter og enkelte interesseorganisasjoner. Vi kan videre si at de interessentene som var mot konkurranse og for at eneretten til Posten Norge skulle bevares, ikke ble ivaretatt i postloven. Dette var i stor grad kommuner, fylkeskommuner, politiske partier og enkelte interesseorganisasjoner.

Et annet sentralt tema i tilknytning til posttjenestene har vært enhetsporto. Det vil si lik pris på postsending uavhengig av geografisk bosetning. Det er også i tilknytning til dette at vi har fått ulike argumenter i tilknytning til distriktene. Her har argumentene vært at man får dyrere posttjenester i distriktene som følge av at man fjerner enhetsporto. Det er spesielt kommuner, fylkeskommuner, politiske partier og enkelte interesseorganisasjoner som fremmet disse synspunktene i sine høringsvar. Enhetsporto innbefatter to forhold, både geografisk enhetsporto for enkeltsendinger og geografisk enhetsporto for massesendinger. Det er sistnevnte som i stor grad omhandler storkundemarkedet og som ikke er videreført i den nye postloven. Hva gjelder geografisk enhetsporto for enkeltsendinger er denne videreført i loven. Her heter det:

"Tilbyder med leveringsplikt skal tilby geografisk enhetsporto for enkeltsendinger av leveringspliktig brevpost inntil 50 gram"

(Postloven, 2015, § 13).

Med dette forstår vi at enhetsporto hva gjelder enkeltsendinger er ivaretatt i ny postlov. Når det gjelder enhetsporto for massesendinger er ikke dette nevnt spesifikt i postloven. Det betyr videre at dette ikke er videreført i loven. Med utgangspunkt i dette kan vi si at interessenter som hadde argumenter for geografisk enhetsporto for massesendinger ikke ble ivaretatt i den nye postloven. Dette gjaldt spesielt interessenter som hadde argumenter i tilknytning til distriktene, her spesielt kommuner, fylkeskommuner, politiske partier og enkelte interesseorganisasjoner.

Antall dager med omdeling har også vært et sentralt tema i tilknytning til posttjenestene. Her har interessentene både hatt argumenter for og mot om man skal ha omdeling seks dager i uken. Argumentene mot har blant annet dreid seg om at et fallende brevvolum ikke nødvendiggjør omdeling seks dager i uken, og at dette har vært forbundet med store kostnader. Videre har det vært forholdsvis stor motstand mot å fjerne omdeling seks dager i uken da det vil bety en dårligere posttjeneste for forbrukerne. Dette har spesielt dreid seg om distribusjon av aviser på lørdager. Lørdagsomdeling av aviser er nok ikke et forhold som berører direktivet direkte. Av enkelte hørings svar fremkommer det blant annet at dette forholdet avleder oppmerksomheten fra den grunnleggende endringen. Da dette forholdet er en sentral del av høringsrunden og ny postlov, mener vi det likevel er riktig å belyse dette gjennom analysen og interessentenes preferanser. Argumentene om lørdagsomdeling av aviser har både vært knyttet til avisenes eksistens og mottakere av avisene, det vil si abonnentene. Det fremgår av høringsrunden at blant annet interesseorganisasjoner for aviser ytrer stor motstand mot reduksjon i antall omdelingsdager. Følgende fremgår blant annet av hørings svaret fra Norsk Redaktørforening:

"Vi vil på det sterkeste fraråde departementet å foreslå en endring som innebærer at avisene ikke lenger kan benytte postdistribusjon på lørdager. En stor andel av norske lokal- og regionalaviser er helt avhengig av postdistribusjon for å få brakt avisene ut til abonnentene. Det samme gjelder flere av de såkalte riksspredte meningsavisene: Vårt Land, Klassekampen, Nationen m.fl."

(Norsk Redaktørforening, 2015).

I ny postlov heter det at tilbyder med leveringsplikt skal sikre et landsdekkende tilbud av en innsamling og utlevering av postsendinger minst fem dager i uken (Postloven, 2015, § 7). Lørdagsomdeling av aviser er omtalt spesifikt både i postloven og postforskriften. I postloven heter det:

"Myndigheten kan gi forskrift om utlevering av aviser i abonnement seks dager i uken til mottakere som ikke har annen avisdistribusjon"

(Postloven, 2015, § 7).

Videre fremgår det av postforskriften:

"Departementet skal inngå avtale med eller gjennom enkeltvedtak utpeke en eller flere tilbydere med ansvar for å tilby utlevering av aviser i abonnement på lørdager til mottakere som ikke har annen avisdistribusjon, jf. postloven § 6 og § 7 annet ledd"

(Postforskriften, 2015, § 19).

Med dette forstår vi at mottakere av aviser i abonnement skal sikres lørdagsomdeling. Det betyr videre at interessenter med preferanser knyttet til lørdagsomdeling av aviser, her blant annet interesseorganisasjoner for aviser, har blitt ivaretatt i den nye postloven.

Når det gjelder omdeling av brevpost seks dager i uken, forstår vi det som at det er et minimumskrav, her fem dager i uken (Postloven, 2015, § 7). Det betyr at interessentenes preferanser knyttet til seks dagers omdeling ikke ble ivaretatt i den vedtatte loven. Dette gjaldt spesielt kommuner, fylkeskommuner, politiske partier og enkelte interesseorganisasjoner. Dette forholdet understøttes av spørreundersøkelsen.

Flere av høringssvarene peker på økte kostnader for staten ved implementering av direktivet, her blant annet at private bedrifter vil skumme fløten i lønnsomme områder. Flere interessenter nevner at konkurranse på brevpost burde vært konsekvens utredet før forslaget. Her pekes på manglende kunnskap om mulige kostnader. Det hevdes blant annet at regjeringen bygger sin argumentasjon på utdaterte utredninger. I den forbindelse vises til nyere utredninger om blant annet økte kostnader for staten ved konkurranse på brevpost. Det vises videre til at konkurransen indirekte vil bli finansiert av statlige skattepenger. Av de interessentgruppene som spesielt trekker frem økte kostnader for staten finner vi enkelte kommuner, politiske partier og interesseorganisasjoner.

Hva gjelder leveringsvilkår og kostnadsorientering gis dels følgende beskrivelse i postloven:

"Tilbyder med leveringsplikt skal tilby leveringspliktig posttjeneste til åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår og til kostnadsorienterte og overkommelig pris"

(Postloven, 2015, § 10).

Videre fremgår det av postforskriften om pris- og regnskapsregulering:

"Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan pålegge bestemte metoder for prisregulering, herunder maksimalprisordning for å sikre at tilbud om leveringspliktig tjeneste skjer på åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår, til kostnadsorienterte og overkommelige priser, jf. postloven § 10"

(Postforskriften 2015, § 21).

Mulige konsekvenser av direktivet faller i stor grad utenfor vår avhandling. Hvorvidt implementering av direktivet vil føre til økte kostnader for staten er et vanskelig og komplisert spørsmål som innbefatter flere ulike forhold. Det er videre vanskelig for oss å bedømme da vi ikke har gått i dybden på dette området. Til tross for dette er momentet sentralt for mange interessenter, og vi mener forholdet er viktig å belyse i forbindelse med om interessentenes preferanser ble ivaretatt i postloven. Ny postlov implementerer EUs tredje postdirektiv og legger opp til konkurranse på posttjenester. Myndighetene vil blant annet gjennom ulike bestemmelser i lov og forskrift regulere forholdet hva gjelder kostnader. Hvordan dette vil utarte seg på sikt er vanskelig å si. På bakgrunn av dette er det også vanskelig å bedømme hvorvidt interessentenes preferanser ble ivaretatt i postloven. Det vi uansett kan slå fast er at interessentene har ulike preferanser i tilknytning til konkurranse på posttjenester og eventuelle merkostnader for staten.

Posttjenester innbefatter flere ulike og spesifikke forhold, her blant annet spørsmål knyttet til bekjempelse av kriminalitet og personvern.

Følgende fremgår av postloven:

"Tilbyderen og enhver som utfører arbeid eller tjeneste for tilbyder, plikter å bevare taushet om informasjon som vedkommende gjennom sin virksomhet får kjennskap til"

(Postloven, 2015, § 30).

"Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at politiet undersøker om postsending inneholder narkotika, eksplosiver, utgangsstoffer for eksplosiver eller radioaktivt materiale uten å åpne den"

(IBID).

Høringssvar og merknader fra enkelte statlige etater, her blant annet Politidirektoratet og Kripos, berører disse forholdene. Slik vi vurderer det er disse merknadene ivaretatt i postloven. Videre kan vi si at nevnte interessenters preferanser er ivaretatt.

Vi har frem til nå tatt utgangspunkt i flere ulike preferanser i høringsrunden og vurdert om disse ble ivaretatt i den vedtatte postloven. Et sentralt moment i tilknytning til dette, er å undersøke nærmere om og på hvilken måte de ulike interessentene har fremmet sine synspunkt overfor EU. Dette fordi EU er instansen som vedtar nye direktiv. EU gir EØS-landene anledning til å fremme sine synspunkt tidlig i prosessen når ny rettsakt vurderes (EØS-avtalen, 1992, art. 99 og 100).

I vår spørreundersøkelse hadde vi følgende spørsmål til organisasjonene: *Forsøkte organisasjonen du representerer å fremme eget synspunkt til EU-kommisjonen i denne saken?* Samtlige organisasjoner svarte på dette spørsmålet. 25 organisasjoner svarte at de ikke hadde fremmet eget synspunkt og 9 organisasjoner svarte at de hadde fremmet eget synspunkt. De fleste organisasjonene svarte altså at de ikke hadde fremmet eget synspunkt til EU-kommisjonen i denne saken. Fordelingen mellom de ulike interessentgruppene viser at kun 2 av de 9 kommunene fremmet eget synspunkt til EU-kommisjonen. Disse to kommunene var ikke en del av et regionråd. Dette forteller oss at de fleste av kommunene i vår spørreundersøkelse ikke har fremmet eget synspunkt til EU-kommisjonen. Med tanke på hvor mange kommuner som viste sitt engasjement i høringsrunden, er disse svarene veldig interessante. Da spesielt med tanke på at disse kommunene var mot implementering av direktivet. Videre er det ingen av de politiske partiene eller de statlige etatene som har fremmet eget synspunkt. De statlige etatene hadde riktignok ingen tydelige standpunkt på om de var for eller mot direktivet. Flere av høringssvarene var knyttet til mer spesifikke forhold og ikke direkte til det store spørsmålet om man var for eller mot implementering av direktivet. Likevel var det flere av de politiske partiene som uttrykte sterkt motstand mot direktivet. På lik linje med kommunene, er det interessant å se at en større andel av disse organisasjonene

ikke har fremmet eget synspunkt til EU-kommisjonen. Dette kan skyldes flere forhold. Et forhold kan være at organisasjonen har manglende kunnskap om påvirkningsmulighet og om beslutningsstruktur i EU. Et annet forhold kan være at organisasjonen vurderer det slik at påvirkningsmuligheten er begrenset. Av fylkeskommunene og interesseorganisasjonene er det en mer jevn fordeling. Her er det ca. like mange organisasjoner som har fremmet eget synspunkt som de som ikke har fremmet eget synspunkt. Her er det henholdsvis 3 organisasjoner som har fremmet synspunkt og 4 organisasjoner som ikke har.

En sammenstilling av svarene på spørsmålet og svarene på spørsmålet hva gjelder om organisasjonene var for eller mot direktivet følger her (tabell 5.14):

Tabell 5.14 *Fremmet eget synspunkt til EU kommisjonen.*

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Ja		3 Interesseorg. 2 Kommune/reg.råd 3 Fylkeskommuner	1 Bedrift
Nei	4 Bedrifter 1 Kommune/reg.råd	4 Politiske partier 3 Fylkeskommuner 5 Kommune/reg.råd 2 Interesseorg.	2 Statlig etater 2 Interesseorg. 1 Fylkeskommune 1 Kommune/reg.råd

Denne sammenstillingen viser at det er flest organisasjoner som både er mot direktivet og som samtidig ikke har fremmet eget synspunkt til EU-kommisjonen. Her har vi 14 ulike organisasjoner. Det er også her vi finner de fleste kommunene og politiske partiene. Det er ingen av organisasjonene som både er for direktivet og som har fremmet eget synspunkt til EU-kommisjonen. Av de organisasjonene som både er mot direktivet og som samtidig har fremmet eget synspunkt til EU, er det enkelte interesseorganisasjoner, fylkeskommuner og noen få kommuner. Her har vi 8 ulike organisasjoner. Det er kun en av de 5 bedriftene som har fremmet eget synspunkt til EU-kommisjonen, men denne bedriften har ikke tatt noe standpunkt om man er for eller mot direktivet. Det er ingen av bedriftene som er mot implementering av direktivet. Sånn sett kan det tenkes at deres svar på spørsmålet tegner et bilde på at nødvendigheten av å fremme eget synspunkt til EU-kommisjonen er begrenset.

Norges offentlige utredninger (NOU, 2012:2) peker på enkelte utfordringer med Norges tilknytning til EU. I tillegg til demokratiske utfordringer peker utredningen på at det er lite

kunnskap og debatt i tilknytning til europapolitikken. Hva gjelder EØS-avtalen fremgår det blant annet at det er et mønster at sakene kommer sent og ofte lenge etter at vedtak er fattet i EU. Med utgangspunkt i vår spørreundersøkelse kan det for flere av organisasjonene argumenteres for at det er mangelfull kunnskap om beslutningsstruktur i EU og om muligheter for å påvirke prosessene.

Vi har laget en oversikt basert på de analyser vi har gjennomført til nå (figur 5.3):

Figur 5.3 Oversikt interessentgruppenes preferanser, for/mot direktivet, synspunkt tatt hensyn til i ny postlov og fremmet eget synspunkt til EU kommisjonen.

Interessentgruppe	Preferanser	For/mot innføring av direktivet (overvekt)	Synspunkt tatt hensyn til i ny postlov (overvekt)	Fremmet eget synspunkt til EU kommisjonen (overvekt)
Kommuner/Regionråd	Økonomiske og politiske	Mot	Nei	Nei
Fylkeskommuner	Økonomiske og politiske	Mot	Delte oppfatninger	Jevn fordeling
Interesseorg.	Økonomiske og miljømessige	Delte oppfatninger	Nei	Jevn fordeling
Bedrifter	Økonomiske	For	Ja	Nei
Statlige etater	Ikke tydelige standpunkt	Ikke tydelige standpunkt	Ja	Nei
Politiske partier	Politiske og økonomiske	Mot	Nei	Nei

5.2.2.1 Oppsummering av analyse om norske interessenters preferanser ble ivaretatt under implementeringen av det tredje postdirektivet.

Vi har gjennom denne analysen sett på om norske interessenters preferanser ble ivaretatt under implementeringen av det tredje postdirektivet. I tilknytning til dette har vi tatt utgangspunkt i de ulike høringssvarene og den vedtatte postloven. Videre har vi brukt svarene fra spørreundersøkelsen til å understøtte våre betraktninger. De ulike interessentgruppene hadde flere ulike preferanser, og vi har sett på enkelte av disse. Med utgangspunkt i at den nye postloven implementerer EUs tredje postdirektiv, kan vi ikke si at flertallet av interessentene i vår undersøkelse ble ivaretatt. De fleste organisasjonene i høringsrunden var mot implementering av direktivet, og hadde ulike argumenter i tilknytning til dette. Disse organisasjonene var i all hovedsak kommuner, fylkeskommuner, politiske partier og enkelte interesseorganisasjoner. Hva gjelder bedrifter og enkelte interesseorganisasjoner kan vi si at deres preferanser ble ivaretatt i ny postlov. Disse var i all hovedsak for direktivet, og hadde ulike argumenter i tilknytning til dette. Sett bort i fra det store spørsmålet om hvorvidt interessenten var for/mot implementering av direktivet, har vi sett at postloven har ivaretatt flere preferanser fra interessentene i høringsrunden. Dette gjelder blant annet preferansene til statlige etater og bedrifter.

Gjennom analysen kan vi se et skille mellom de ulike interessentgruppene, her om de er "*brukere*" eller "*leverandører*" av posttjenester. De ulike preferansene kan gi et bilde på dette forholdet. Vår påstand er at kommuner, fylkeskommuner, politiske partier og enkelte interesseorganisasjoner argumenterer på vegne av "*brukerne*", mens bedriftene og enkelte interesseorganisasjoner argumenterer på vegne av "*leverandørene*". Vi kan se tendenser til at "*brukerne*" av tjenestene i mindre grad er ivaretatt i postloven og at "*leverandørene*" i større grad er ivaretatt. I tillegg til dette er det også interessant å vurdere hvem av interessentene som sitter med de største kostnadene og hvem av interessentene som tjener på endringene. Vi har ikke svaret på dette da disse forholdene ligger frem i tid.

I denne analysen har vi også sett på om disse organisasjonene fremmet sine synspunkter til EU-kommisjonen. Det vil si organisasjonenes mulighet til å påvirke saken i en tidlig fase. Her tok vi utgangspunkt i svarene fra spørreundersøkelsen. De fleste av organisasjonene fremmet ikke sine synspunkt til EU. Kommuner og politiske partier utmerket seg kanskje mest i tilknytning til dette. De fleste av disse organisasjonene var mot direktivet, men fremmet ikke sine synspunkter overfor EU. Av de som var mot direktivet var det kun enkelte interesseorganisasjoner og fylkeskommuner som fremmet sine synspunkt. Av de organisasjonene som var tydelige på at de var for direktivet, svarte ingen at de hadde fremmet eget synspunkt til EU-kommisjonen. Med dette som utgangspunkt hevder vi at de som hadde mest å tjene på å fremme sine synspunkt, ikke gjorde det. Dette gjelder spesielt kommuner og politiske partier. Med utgangspunkt i våre undersøkelser kan det derfor argumenteres for at flere av organisasjonene har mangelfull kunnskap om beslutningsstrukturen i EU og om

muligheten for å påvirke prosessene. Denne antagelsen er i tråd med det som fremgår av Norges offentlige utredninger (NOU 2012:2).

Et sentralt spørsmål vi kan stille oss i tilknytning til analysen er om høringsrunden egentlig berører spørsmålet om implementering. Regjeringen hadde allerede i 2013 signalisert gjennom Sundvolden-plattformen at de ville implementere EUs tredje postdirektiv. I tillegg til dette var Samferdselsdepartementet tydelige på dette forholdet i høringsnotatet. I høringsrunden ble det imidlertid bedt om svar på mer spesifikke forhold. Det vil si ikke for eller mot direktivet. Med tanke på at såpass mange av høringsssvarene ga uttrykk for at de var mot direktivet, er dette forholdet likevel interessant.

5.2.3 Analyse av de demokratiske prosessene omkring implementering av tredje postdirektiv

I denne delen av analysen skal vi se på hvordan de demokratiske prosessene omkring implementering av tredje postdirektiv opplevdes. Denne analysen kan blant annet si noe om spenningsforholdet mellom interessentene, her eksempelvis mellom regjeringen og ulike interesseorganisasjoner. I denne analysen vil vi spesielt trekke inn et par av spørsmålene i spørreundersøkelsen. Videre vil enkelte moment i høringsrunden bli belyst. I tillegg til dette vil NOU 2012:2 Utenfor og innenfor være et viktig dokument når vi skal analysere de demokratiske prosessene.

Vi har tidligere i avhandlingen vist til ulike sentrale begrep og definert disse. I denne analysen ser vi på demokratiske prosesser. Demokrati, også kalt folkestyre, er en betegnelse på en styreform hvor folket deltar i viktige beslutninger (Store Norske leksikon, 2015). De demokratiske prosessene kan således si noe om interessentenes deltakelse i beslutningene relatert til direktivet. Det er tidligere nevnt at Norges tilknytning til EU er utfordrende. Norges offentlige utredninger peker på demokratiske utfordringer ved at Norge har bundet seg til å overta politikk og regler fra EU uten å være medlem og uten stemmerett (NOU 2012:2). Med dette som utgangspunkt kan det være interessant å se på hvordan de ulike interessentene opplevde de demokratiske prosessene omkring implementeringen av EUs tredje postdirektiv. Spørsmålet i denne sammenheng kan blant annet være om denne opplevelsen er relatert til selve prosessen eller resultatet av beslutningene. Selv om vi har definert tidsperiode for vår avhandling, kan spørsmålet også være om denne opplevelsen er relatert til tidligere beslutninger i saken. Det vil si lenge før Sundvolden-plattformen.

I vår spørreundersøkelse stilte vi spørsmål om de demokratiske prosessene. Gjennom erklæringen (vedlegg 1) ønsket vi at man skulle reflektere over prosessen rundt implementeringen av EUs tredje postdirektiv i Norge. Følgende spørsmål ble stilt: *Hvordan har din organisasjon opplevd de demokratiske prosessene omkring ny postlov, vedtatt juni 2015?* 30 av 34 organisasjoner svarte på dette spørsmålet. Det var ingen av organisasjonene

som svarte at de opplevde de demokratiske prosessene som dårlige. Videre var det like mange organisasjoner som opplevde de demokratiske prosessene som gode eller svært gode som de som opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode. Sett organisasjonene under ett er det altså ingen store forskjeller. Med utgangspunkt i type organisasjon ser vi imidlertid en forskjell. De fleste bedriftene, her 4 av 5 bedrifter, opplevde de demokratiske prosessene som svært gode eller gode. De fleste politiske partiene og interesseorganisasjonene, her 3 av 4 politiske partier og 5 av 7 interesseorganisasjoner, opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode. Av kommunene som svarte er det like mange som opplevde de demokratiske prosessene som svært gode eller gode som de som opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode. Av kommunene er det riktignok kun en kommune som opplevde de demokratiske prosessene som svært gode. Av fylkeskommunene som svarte er det flest som opplevde prosessene som gode eller svært gode, her 4 av 6. Det er riktignok kun en fylkeskommune som opplevde de demokratiske prosessene som svært gode. Det er altså flest politiske partier, interesseorganisasjoner og enkelte kommuner som opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode. Av de organisasjonene som opplevde de demokratiske prosessene som gode eller svært gode finner vi flest bedrifter, fylkeskommuner og enkelte kommuner.

En sammenstilling av svarene på dette spørsmålet og svarene på spørsmålet hva gjelder om organisasjonene var for eller mot direktivet følger her (tabell 5.15):

Tabell 5.15 *Opplevelse av de demokratiske prosessene omkring ny postlov.*

	For vedtagelse av direktivet	Mot vedtagelse av direktivet	Ingen standpunkt
Svært gode	2 Bedrifter	1 Fylkeskommune 1 Kommune/reg.råd	1 Bedrift 1 Interesseorg.
Gode	1 Bedrift	1 Politisk parti 2 Fylkeskommuner 2 Kommune/reg.råd	1 Statlig etat 1 Fylkeskommune 1 Kommune/reg.råd
Mindre gode	1 Bedrift	4 Kommune/reg.råd 5 Interesseorg. 3 Politiske partier 2 Fylkeskommuner	
Dårlige			
Ikke svart	1 Kommune/reg.råd	1 Fylkeskommune	1 Statlig etat 1 Interesseorg.

Det er flest organisasjoner som både er mot direktivet og som opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode. Her er det 14 ulike organisasjoner. Det er også her vi finner de fleste interesseorganisasjonene og de fleste politiske partiene. Hva gjelder kommunene er sammenstillingen mer delt. Enkelte av kommunene som er mot direktivet opplevde de demokratiske prosessene som gode eller svært gode, her 3 kommuner. Dette gjelder også for fylkeskommunene. 3 av fylkeskommunene som er mot direktivet opplevde de demokratiske prosessene som gode eller svært gode. Hva gjelder bedriftene er det flest som opplevde de demokratiske prosessene som gode eller svært gode. 3 av disse bedriftene er samtidig for direktivet.

Vår påstand er at enkelte av disse svarene er et uttrykk for organisasjonenes opplevelse av selve resultatet. Tidligere i analysen har vi eksempelvis sett at flere av bedriftene var for implementering av direktivet. Sann sett kan hevdes at bedriftenes opplevelse av de demokratiske prosessene henger sammen med deres opplevelser av selve resultatet. Vi har videre sett av analysen tidligere at flere av de politiske partier var mot implementering av direktivet. Med dette som utgangspunkt er det nærliggende å hevde at deres opplevelser av de demokratiske prosessene, her som mindre gode, henger sammen med dette. Til tross for dette er det flere av organisasjonene som opplevde de demokratiske prosessene som gode og som

samtidig var mot direktivet. Dette gjelder blant annet flere fylkeskommuner og enkelte kommuner. Sånn sett kan det hevdes at svarene i større grad henger sammen med prosessene og ikke selve resultatet.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om organisasjonens synspunkt ble tatt hensyn til i ny postlov. Dette spørsmålet har vi vist til tidligere i analysen. Spørsmålet kan omhandle mer detaljerte forhold sammenlignet med de store overordnede spørsmålene, her om organisasjonen var for eller mot direktivet. En sammenstilling av dette spørsmålet med organisasjonenes opplevelse av de demokratiske prosessene kan sånn sett også få frem mer detaljerte forhold. Her følger denne sammenstillingen (tabell 5.16):

Tabell 5.16 *Opplevelse av de demokratiske prosessene omkring ny postlov og synspunkt tatt hensyn til i ny postlov.*

	Ja (synspunkt ble tatt hensyn til)	Nei (synspunkt ble ikke tatt hensyn til)	Ikke svart	Vet ikke
Svært gode	2 Bedrifter 1 Interesseorg. 1 Kommune/reg.råd	1 Bedrift	1 Fylkeskom- mune	
Gode	2 Fylkeskommuner 1 Bedrift 1 Statlig etat 1 Kommune/reg.råd	1 Politisk parti 2 Kommune/reg.råd 1 Fylkeskommune		
Mindre gode	1 Politisk parti	4 Kommune/reg.råd 5 Interesseorg. 2 Politiske partier 1 Fylkeskommune 1 Bedrift		1 Fylkeskom- mune
Dårlige				
Ikke svart	1 Statlig etat 1 Interesseorg.		1 Fylkeskom- mune 1 Kommune/ reg.råd	

Denne sammenstillingen viser at det er flest organisasjoner som både mener at deres synspunkt ikke ble tatt hensyn til i ny postlov og som samtidig opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode. Her finner vi 13 av organisasjonene. Det er også her vi finner de fleste interesseorganisasjonene, det vil si 5 av 7 interesseorganisasjoner. Videre viser sammenstillingen at det er flere organisasjoner som mener at deres synspunkt ble ivaretatt og som samtidig opplevde de demokratiske prosessene som gode eller svært gode. Her finner vi til sammen 9 ulike organisasjoner. Det er også her vi finner de fleste bedriftene. Hva gjelder fylkeskommuner finner vi ingen klare sammenhenger. Det samme kan også dels sies om kommunene. Det er altså vanskelig å se noen klare sammenhenger ved sammenstilling av disse to spørsmålene hva gjelder kommuner og fylkeskommuner. Med utgangspunkt i denne sammenstillingen ser vi imidlertid en klarere tendens sett organisasjonene under ett. Det vil si at flest organisasjoner mener at deres synspunkt ikke ble tatt hensyn til og samtidig opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode. Dette kan tegne et bilde av at flere av organisasjonenes opplevelse av de demokratiske prosessene henger sammen med om deres synspunkt ble tatt hensyn til i ny postlov. Samtidig er tendensen mindre klar for fylkeskommunene og kommunene. For disse kan det hevdes at organisasjonenes opplevelse av de demokratiske prosessene ikke henger sammen med om deres synspunkt ble tatt hensyn til i ny postlov.

Sammenstillingene kan gi oss noen ideer om mulige årsaker til organisasjonenes opplevelse av de demokratiske prosessene. Det er riktignok noen svake sammenstillinger og vi kan ikke gi noe entydige svar på dette forholdet. Til det kan det være mange faktorer som har sin årsak i organisasjonenes opplevelse av de demokratiske prosessene. Til tross for dette er sammenstillingene interessante da de kan vise enkelte tendenser knyttet til prosessene.

En viktig og sentral del av de demokratiske prosessene omkring implementeringen av tredje postdirektiv var høringsrunden. Det er tidligere i analysen trukket frem flere forhold av betydning for interessentene. Her har vi blant annet vist til mer overordnede spørsmål, om implementering av direktivet eller ikke, og til mer detaljerte forhold i postloven. Hva gjelder interessentenes opplevelse av de demokratiske prosessene kommer det frem enkelte moment. Det fremgår ikke direkte av høringsssvarene om interessentene opplever de demokratiske prosessene som gode eller mindre gode. Likevel kommenteres ulike moment som må forstås omhandler selve prosessen. Eksempler i tilknytning til dette er at flere høringsinstanser, spesielt kommuner, bemerker i sine hørings svar at de ikke er på høringslisten. Et annet eksempel i tilknytning til prosessen er at Samferdselsdepartementet satt høringsfristen før Nkom skulle legge frem sin rapport om postmarkedet. Rapporten, *Vurderinger ved valg av leveringspliktige tilbydere av posttjenester*, ble levert 16. februar 2015 (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, 2015). Følgende fremgår av Postkoms hørings svar (vedlegg) til Samferdselsdepartementet:

"I begynnelsen av november, etter at forslaget til ny postlov ble sendt på høring, ga Samferdselsdepartementet daværende Post- og Teletilsynet (nå Nkom) i oppdrag å analysere postmarkedet, og finne ut hvordan konkurransen skal organiseres samt utrede kompensasjon til en leveringspliktig tilbyder for ulønnsomme tjenester. Analysen skal leveres 16. februar 2015, om lag 3 uker etter høringsfristen er utløpt"

(Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund, 2015, s. 3).

Postkom reagerer på Samferdselsdepartementets fastsettelse av tidsfrist. De mener blant annet at vurderinger og opplysninger i rapporten er viktige moment som høringsinstansene burde fått tilgang til før de avgir hørings svar. Videre fremholder de at det er helt uakseptabelt at høringsinstansene ikke får informasjon om hvilke økte kostnader den nye loven vil føre til (Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund, 2015).

Flere av høringsinstansene hadde lignende merknader i tilknytning til prosessen, og mente den var kritikkverdig. Av de høringsinstansene som hadde merknader til dette forholdet var blant annet kommuner, fylkeskommuner, politisk parti og interesseorganisasjoner. Det kan derfor argumenteres for at flere av høringsinstansene var negative til den demokratiske prosessen.

Ingen av hørings svarene er datert etter at Nkom leverte sin rapport. Med dette forstår vi at de ulike organisasjonene svarte Samferdselsdepartementet før Nkom leverte sin rapport. Uavhengig av rapportens innhold, kan dette ha betydning for høringsrunden og hva høringsinstansene svarer. Forutsetninger for å gi Samferdselsdepartementet en tilbakemelding, kan være avhengig av kunnskap om fagområdet. Sånn sett kan eksempelvis Nkom sin rapport, om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet, være et viktig dokument for høringsinstansene. Rapporten ville muligens øke kunnskapen og forståelsen om fagområdet, og dette kunne bidratt til at man hadde større forutsetninger for å svare. Med utgangspunkt i dette kan det argumenteres for at det er uheldig for den demokratiske prosessen at høringsfristen var satt før Nkom skulle levere sin rapport.

Av andre forhold som fremgår av høringsrunden var negative merknader i tilknytning til EØS-avtalen. En av høringsinstansene uttrykte blant annet at det var problematisk at man ikke kunne reversere et direktiv innenfor EØS-avtalen når det først var blitt vedtatt. En annen merknad var knyttet til at Stortingets bevilgninger kan bli utfordret ytterligere av EØS-avtalen. Det ble også stilt spørsmål ved hensikten med den lovgivende forsamling, her Stortinget. Underforstått med at det er EU som bestemmer. Norges offentlige utredninger peker nettopp på dette forholdet ved at Norge har bundet seg til å overta regler fra EU uten stemmerett (NOU 2012:2). Sånn sett er denne merknaden riktig i den forstand at innenfor gitte politikkområder, her eksempelvis posttjenester, har Stortinget avgitt makt og myndighet. Dette er videre et eksempel på overnasjonalitet. Det vil si en autoritet som står over nasjonalstaten, og som har myndighet til å påføre nasjonalstaten sin vilje (Heywood, 2013, s. 395). Høringsinstansenes merknader omkring EØS-avtalen må forstås som negative uttrykk

overfor de demokratiske prosessene. Da disse merknadene kommer i forbindelse med implementeringen av EUs tredje postdirektiv, er casen og direktivet et godt eksempel på dette forholdet.

I tilknytning til ny postlov fremmes det forslag om at politisk styring av posttjenester skal overlates til departementet. Det vil si å flytte politisk styring fra Stortinget til departementet. Dette fremgår videre av ny postlov og myndighet etter loven:

"Myndighet etter loven er Kongen, departementet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet"

(Postloven, 2015, § 5).

Flere av høringsinstansene hadde negative merknader i tilknytning til dette forholdet. Det pekes blant annet på en avpolitisering av postpolitikken, og at politisk styring innenfor området vil svekkes. Nevnte forhold omhandler ikke direkte direktivet, men er mer å anse som en del av endringene i ny postlov. Videre beskriver dette mer hvordan den politisk styringen innenfor området vil bli. Sånn sett omhandler ikke dette de demokratiske prosessene direkte. Til tross for dette kan vi forstå disse høringssvarene som et uttrykk for hvordan flere av høringsinstansene ser for seg og ønsker at de demokratiske prosessene skal fungere innenfor postområdet. Med utgangspunkt i dette kan vi argumentere for at flere av høringsinstansene vektlegger medbestemmelse og styringsrett innenfor postpolitikken. Videre at dette er viktige moment i tilknytning til de demokratiske prosessene.

Flere av de negative merknadene i høringsrunden som vi her har nevnt, kom fra flere ulike høringsinstanser som i all hovedsak var mot direktivet. Det er vår vurdering at argumentasjonen i stor grad henger sammen med deres preferanser. Av de høringsinstansene som var for implementering av direktivet, var det mer positive merknader til de lovendringene som var foreslått. De demokratiske prosessene var ikke direkte nevnt, annet enn at man var positive til endringene. Dette kan tolkes som at de opplevde de demokratiske prosessene som positive. Hva gjaldt EØS-avtalen ble det eksempelvis bemerket viktigheten av å være å jour med EUs regelverksutvikling. I tilknytning til dette kan det argumenteres for at disse høringsinstansene var opptatt av å være tro mot EU, underforstått med at man i større grad aksepterer situasjonen med overnasjonalitet og hvordan de demokratiske prosessene fungerer.

En viktig del av de demokratiske prosessene er kunnskap om mulige konsekvenser ved implementering av EU-direktiv. Vi har tidligere i analysen argumentert for at noen interessenter har mangelfull kunnskap om beslutningsstrukturen i EU og om påvirkningsmulighetene. Selv om dette forholdet omhandler implementeringsprosessen i en tidligere fase, det vil si før direktivet er vedtatt av EU, er det interessant å se på hvordan dette kan påvirke de demokratiske prosessen senere. Videre hvordan dette påvirker de ulike interessentene.

Flere av høringsinstansene mente det var manglende og utdaterte utredninger i tilknytning til direktivet. I spørreundersøkelsen stilte vi derfor følgende spørsmål: *Er din organisasjon av den oppfatning av at man i denne saken har tilstrekkelig med kunnskap, herav bl.a. utredninger om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet?* På dette spørsmålet var det 30 av 34 organisasjoner som svarte. 8 organisasjoner mente at man hadde tilstrekkelig med kunnskap, mens 3 organisasjoner var uenig i dette. 11 organisasjoner mente at man i noen grad hadde tilstrekkelig med kunnskap, mens 8 organisasjoner mente at man i mindre grad hadde det. Slik det her fremkommer svarte flest organisasjoner at man hadde eller i noen grad hadde tilstrekkelig med kunnskap, her til sammen 19 organisasjoner. Til tross for dette var det en forholdsvis jevn fordeling sett organisasjonene under ett. Vi finner imidlertid en mer ujevn fordeling etter type organisasjon. Det var kun kommuner som mente at man ikke hadde tilstrekkelig med kunnskap. Likevel var det flere kommuner som mente man hadde eller i noen grad hadde kunnskap. Alle bedriftene mente at man hadde eller i noen grad hadde tilstrekkelig med kunnskap. De politiske partiene mente man i noen grad eller i mindre grad hadde tilstrekkelig med kunnskap. Den samme oppfatningen hadde de fleste fylkeskommunene og interesseorganisasjonene. Dette forteller oss at de fleste organisasjonene opplevde at de hadde noe kunnskap eller tilstrekkelig med kunnskap om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet. Dette gjelder spesielt bedriftene. Likevel var det flere av organisasjonene som mente at man ikke hadde eller i mindre grad hadde tilstrekkelig med kunnskap om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet. Dette gjelder spesielt enkelte kommuner. Undersøkelsen viser således at kunnskapsnivået mellom organisasjonene er ulikt og at organisasjonene har ulik forutsetning for å ta stilling til denne saken.

Til tross for at flere organisasjoner opplevde å ha tilstrekkelig med kunnskap om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet, er det flere organisasjoner som opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode. En sammenstilling av disse to spørsmålene følger her (tabell 5.17):

Tabell 5.17 *Opplevelse av de demokratiske prosessene omkring ny postlov og tilstrekkelig med kunnskap om mulige konsekvenser.*

	Ja	I noen grad	I mindre grad	Nei	Ikke svart
Svært gode	2 Bedrifter 1 Komm./reg.råd 1 Interesseorg.	1 Fylkeskom. 1 Bedrift			
Gode	1 Bedrift 1 Statlig etat 1 Fylkeskomm.	2 Fylkeskom. 1 Kommune/reg.råd	1 Politisk parti 1 Komm./reg.råd	1 Komm./reg.råd	
Mindre gode	1 Interesseorg.	2 Interesseorg. 2 Politisk parti 1 Komm./reg.råd 1 Bedrift	2 Interesseorg. 1 Komm./reg.råd 1 Politisk parti 2 Fylkeskom.	2 Komm./reg.råd	
Dårlige					
Ikke svart					1 Statlig etat 1 Interesseorg. 1 Fylkeskom. 1 Komm./reg.råd

4 organisasjoner har ikke svart på noen av disse spørsmålene. Av sammenstillingen ser vi at det er flere organisasjoner som opplever de demokratiske prosessene som svært gode eller gode og som samtidig mener man har eller i noen grad har tilstrekkelig med kunnskap om mulige konsekvenser. Her finner vi 12 organisasjoner. Det er også her vi finner 4 av 7 fylkeskommuner og 4 av 5 bedrifter. Av fylkeskommunene er det imidlertid 2 som både opplever de demokratiske prosessene som mindre gode og som samtidig mener man i mindre grad har tilstrekkelig med kunnskap. Videre finner vi 12 organisasjoner som opplever de demokratiske prosessene som mindre gode og som samtidig mener man i noen grad eller i mindre grad har tilstrekkelig med kunnskap om mulige konsekvenser. Hva gjelder kommunene er besvarelsen noe spredt. Selv om flere kommuner, 5 av 9, mener man ikke har eller i mindre grad har tilstrekkelig med kunnskap, er opplevelsen av de demokratiske prosessene ulik. Hva gjelder de politiske partiene er besvarelsen også noe spredt. 3 av 4 politiske partier opplever de demokratiske prosessene som mindre gode, men mener både at man i noen grad og i mindre grad har tilstrekkelig med kunnskap. Det samme kan også dels sies om interesseorganisasjonene. Flere opplever de demokratiske prosessene som mindre gode, men mener ulikt hva gjelder om man har tilstrekkelig med kunnskap om mulige konsekvenser.

Tabellen kan gi oss et bilde på mulige sammenhenger mellom kunnskap om konsekvenser og hvordan man opplever de demokratiske prosessene. Sammenstillingen er noe svak. Til tross for dette viser den enkelte tendenser, her blant annet at det er en sterkere sammenheng for enkelte interessentgrupper. Dette gjelder for fylkeskommuner og bedrifter. For kommuner, politiske partier og interesseorganisasjoner er besvarelsen mer spredt ved denne sammenstillingen. Vi konstaterer likevel at kunnskap om mulige konsekvenser har hatt betydning for enkelte interessenters opplevelse av de demokratiske prosessene.

En skjematisk fremstilling av analysen fremgår her (figur 5.4):

Figur 5.4 Oversikt for/mot direktivet, synspunkt tatt hensyn til i ny postlov, fremmet eget synspunkt til EU kommisjonen, opplevelse av de demokratiske prosessene og tilstrekkelig med kunnskap om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet.

Interessent- gruppe.	For/mot innføring av direktivet (overvekt)	Synspunkt tatt hensyn til i ny postlov (overvekt)	Fremmet eget synspunkt til EU kommisjonen (overvekt)	Opplevelse av de demokratiske prosessene (overvekt)	Tilstrekkelig med kunnskap om mulige konsekvenser (overvekt)
Kommuner/ Regionråd	Mot	Nei	Nei	Delte oppfatninger	Delte oppfatninger
Fylkeskomm.	Mot	Delte oppfatninger	Jevn fordeling	Svært gode eller gode	Har i noen grad eller har i mindre grad
Interesseorg.	Delte oppfatninger	Nei	Jevn fordeling	Mindre gode	Har i noen grad eller har i mindre grad
Bedrifter	For	Ja	Nei	Svært gode eller gode	Har eller har i noen grad
Statlige etater	Ikke tydelige standpunkt	Ja	Nei	Gode	Har
Politiske partier	Mot	Nei	Nei	Mindre gode	Har i noen grad eller har i mindre grad

5.2.3.1 Oppsummering av analyse av de demokratiske prosessene omkring implementering av tredje postdirektiv

Foregående analyse har omhandlet hvordan de ulike organisasjonene opplevde de demokratiske prosessene omkring implementering av det tredje postdirektivet. I høringsrunden var det flere av høringsinstansene som hadde merknader til selve prosessen. At høringsfristen var satt før Nkoms rapport var et moment som ble trukket frem av flere, både kommune, fylkeskommune, politisk parti og interesseorganisasjon. Videre var det flere av høringsinstansene som hadde merknader til EØS-avtalen og utfordringer i tilknytning til denne. Underforstått med at EØS-avtalen utfordrer de demokratiske prosessene. Det var i all hovedsak høringsinstansene som var mot direktivet som hadde disse merknadene. Av de som var for direktivet var det flere positive merknader til lovendringene, og prosessene ble ikke direkte nevnt.

Merknader i høringsrunden ble videreført i spørreundersøkelsen, og det ble blant annet spurt om organisasjonenes opplevelse av de demokratiske prosessene omkring ny postlov. Svarene fra spørreundersøkelsen viste at det var like mange organisasjoner som opplevde de demokratiske prosessene som svært gode eller gode som de som opplevde de som mindre gode. De fleste politiske partiene og interesseorganisasjonene opplevde prosessene som mindre gode. Videre opplevde de fleste bedriftene og fylkeskommunene de demokratiske prosessene som gode eller svært gode. Kommunene hadde mer delte oppfatninger av de demokratiske prosessene. Dette viser at opplevelsen av de demokratiske prosessene både er gode og mindre gode sett organisasjonene under ett. I svarene fra de ulike interessentgruppene ser vi imidlertid større forskjeller. Enkelte interessentgrupper opplevde prosessene som gode, mens enkelte andre interessentgrupper opplevde de som mindre gode.

Ved sammenstilling av ulike spørsmål var det flest organisasjoner som både var mot direktivet og som opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode. Herunder flest interesseorganisasjoner og politiske partier. Videre var det flest organisasjoner som både mente at deres synspunkt ikke ble tatt hensyn til i ny postlov og som samtidig opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode. Her var det flest interesseorganisasjoner. Sammenstillingen viser også at det er flere organisasjoner som både mente at deres synspunkt ble tatt hensyn til i ny postlov og som samtidig opplevde de demokratiske prosessene som gode. Her finner vi de fleste bedriftene.

Sammenstillingene viser at det er konsensus i svarene organisasjonene har avgitt på disse spørsmålene. Dette understøttes av at organisasjonene som var mot direktivet eller som mente at deres synspunkt ikke ble tatt hensyn til, også opplevde de demokratiske prosessene som mindre gode.

Gjennom spørreundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om organisasjonene oppfattet det slik at man hadde tilstrekkelig med kunnskap om mulige konsekvenser ved implementering

av direktivet. Da kunnskap om mulige konsekvenser kan ha betydning for hvordan man opplever de demokratiske prosessene, var dette et interessant forhold å undersøke. Flest organisasjoner mente at man hadde eller i noen grad hadde tilstrekkelig med kunnskap om konsekvensene, herunder spesielt bedriftene. Likevel var det noen organisasjoner som mente at man ikke hadde tilstrekkelig med kunnskap om mulige konsekvenser, herunder spesielt kommunene. Dette viser at interessentgruppene har forskjellig oppfatning omkring dette spørsmålet, og det er vår vurdering at dette kan ha betydning for hvordan de ulike interessentgruppene opplever de demokratiske prosessene.

6. Vurdering av våre funn

I dette kapitlet vil vi vurdere våre funn gjennom å kritisk drøfte gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Pålitelighet vil si om funnene er til å stole på. Hva gjelder gyldighet handler det både om funnene er overførbare (ekstern gyldighet) og om de er sanne (intern gyldighet) (Jacobsen, 2013).

6.1 Intern gyldighet

Med utgangspunkt i undersøkelsens totale gyldighet er et av spørsmålene om vi har dekning for de slutningene vi trekker, her om funnene er «*riktige*». Tidligere har vi skissert ulike metoder å teste ut gyldighet på. En metode er å ha en kritisk gjennomgang av kildene. I vår avhandling har vi både vurdert hvem som har skrevet kildene og hvem de er skrevet for. I tillegg har vi sett på når kildene er skrevet og om innholdet berører vår problemstilling. I tilknytning til vår case har det vært mange dokumenter, men ikke alle har vært aktuelle for vår avhandling, dette spesielt sett opp imot innhold og når de er skrevet. I vår avhandling har vi i all hovedsak brukt offentlige dokumenter. Disse er tilgjengelig på internett. Dette gjelder blant annet NOU 2012:2, EØS-avtalen, postloven og ulike hørings svar. Vi er av den oppfatning at dette er seriøse kilder. Dette blant annet fordi kildene er offentlige, og fordi innholdet er et resultat av lengre og omfattende prosesser som innbefatter flere ulike forhold.

En annen metode er å teste kildene med annen empiri. I vår avhandling har vi brukt flere kilder parallelt. Et eksempel på dette er at vi har brukt ulike hørings svar og svar etter spørreundersøkelsen opp imot ulike offentlige dokument som NOU 2012:2 og postloven. Dette for å se om svarene fra de ulike respondentene faktisk stemmer. Disse sammenstillingene kjenner vi også igjen i avhandlingens analyse. Bruk av teori er også en metode for å teste kildene. Gjennom europeisk integrasjonsteori har vi kunnet forklare drivkreftene bak endringene for et allerede etablert samarbeid med EU. Med utgangspunkt i EUs tredje postdirektiv, her som en del av EØS-avtalen, har vi eksempelvis kunnet teste kildene gjennom de ulike teoretiske perspektivene innenfor europeisk integrasjonsteori. De ulike hørings svarene, her interessentenes preferanser, er et eksempel på nasjonalstatens egne interesser og liberal intergovernmentalisme. Med utgangspunkt i dette kan vi si at høringsrunden er en viktig og sentral kilde for vår avhandling, videre at den bidrar til å forsterke funnene i avhandlingen. Test av kilder gjennom teori kan sånn kvalitetssikre funnene, her om de er sanne. Det kan argumenteres for at vi i større grad skulle brukt annen eller mer empiri og teori til å validere funnene. Vi er likevel av den oppfatning at de valg vi har gjort har fungert godt.

Bruk av ulike datainnsamlingsmetoder, her metodetriangulering, er i seg selv en metode for å teste kildene. I vår avhandling har vi brukt spørreundersøkelse for å kvalitetssikre de antakelser vi satt med etter dokumentundersøkelsen, her spesielt høringsrunden. Det viste seg

at svarene fra spørreundersøkelsen i stor grad var sammenfallende med svarene fra høringsrunden. På den måten kan vi si at funnene i stor grad er «*riktige*». En sammenstilling av de ulike høringssvarene eller de ulike svarene fra spørreundersøkelsen har også vært til hjelp for å kvalitetssikre funnene. Det vi så i spørreundersøkelsen var at flere av de ulike interessentgruppene hadde sammenfallende svar. På den måten styrker dette funnene. Noen få sammenstillinger på bakgrunn av spørreundersøkelsen er ikke fullt så gode. Dette fordi datagrunnlaget er for tynt. Slike svakheter har vi tatt høyde for ved å ikke vektlegge disse funnene. Vi er imidlertid av den oppfatning at våre funn totalt sett er sanne. Dette fordi kildene vi har tatt utgangspunkt i er såpass variert.

6.2 Ekstern gyldighet

Et sentralt spørsmål knyttet til våre funn er om de er overførbare. Det vil si i hvilket omfang gjør funnene seg gjeldene. Kan man eksempelvis si at våre funn relatert til EUs tredje postdirektiv også gjør seg gjeldene overfor andre direktiv. Dette er et vanskelig spørsmål å svare på. I metodekapittelet skisserte vi ulike former for generalisering. Da vi i stor grad har gjennomført en kvalitativ undersøkelse, her dokumentundersøkelse, vil det være begrensninger med å generalisere fra utvalg til populasjon. Casen vi har sett på er spesiell i seg selv. Det er dette spesielle vi har undersøkt nærmere. Da casen kan være påvirket av mange ulike forhold, kan også funnene være knyttet til dette. Det vil si at funnene relatert til vår case kan gjøre seg mindre gjeldende i andre sammenhenger.

Til tross for disse begrensningene kan vi si noe om generelle fenomen. Dette er også en form for generalisering. Våre funn knyttet til implementeringen av EUs tredje postdirektiv er gjenkjennbare. Flere av våre funn fra høringsrunden og spørreundersøkelsen er eksempelvis i tråd med det som fremgår av offentlige dokumenter. Her kan vi blant annet nevne at flere av interessentene viste manglende påvirkning overfor EU-kommisjonen i en tidligere fase. Dette fremkommer også i annen forskning. Masteravhandlingen "*De derre EU-greiene*" av Eilertsen og Hembre (Eilertsen & Hembre, 2014) skisserer de samme tendensene som vi har sett i vår undersøkelse. Dette til tross for at direktivene berører ulike tjenester innenfor ulike sektorer. Dette forholdet kan sånn sett styrke våre funn og at de er overførbare til andre sammenhenger. Det vil si at våre funn kan gjøre seg gjeldende overfor andre direktiv.

I vår avhandling bygger vi blant annet våre funn på høringsrunden 2014/2015 og vår spørreundersøkelse. Vi har således kun tatt utgangspunkt i interessenter i tilknytning til disse. Hva interessenter som ikke har respondert i høringsrunden har måttet mene, kjenner vi imidlertid ikke noe til. Videre ser vi av høringsrunden at det er en overvekt av distriktskommuner av de kommunene som svarte. Det vil si at kommuner i mer sentrale strøk ikke har svart på høringsrunden. I tillegg til dette ser vi få høringssvar fra politiske partier på borgerlig side. Disse forholdene kan selvfølgelig påvirke overførbarheten av våre funn. Det er videre

viktig å legge disse forholdene til grunn når man snakker om overførbarhet. Til tross for dette er vi av den oppfatning at det er rimelig å legge til grunn opplysninger fra de ulike respondentene som tok del i høringsrunden og som kjenner saken. Vi opplever videre at funnene er overførbare da vi i tillegg har tatt utgangspunkt i andre kilder i vår undersøkelse. Her kan vi eksempelvis nevne NOU 2012:2, EØS-avtalen og postloven. Videre har bruk av teori i analysen hjulpet oss til å komme frem til våre funn, og dette har også styrket overførbarheten. Vi har eksempelvis brukt teori for europeisk integrasjon for å forklare drivkreftene bak endringene for et allerede etablert samarbeid, her EØS-avtalen. EUs tredje postdirektiv kan sees på som en endring i avtalen, og drivkreftene bak denne endringen kan forklares ut i fra ulike teoretiske perspektiv. Vår vurdering er at dette har hatt stor nytteverdi i analysen, både gjennom kategorisering og sammenbinding av datamaterialet, og at vi gjennom dette kan forklare generelle fenomen som kan gjøre seg gjeldende for andre direktiv.

6.3 Er våre resultater pålitelige?

Hvorvidt funnene våre er pålitelige er avhengig av om vi har registrert feil eller om undersøkelsesopplegget påvirker de som undersøkes, her uønskede effekter (Jacobsen, 2013). I tillegg vil funnenes pålitelighet bero på hvordan vi har tolket vårt datagrunnlag. For mer detaljert beskrivelse av fallgruver i forbindelse med tolkning henviser vi til kapittel 2.8. I vår avhandling har vi gjennomgått svarene flere ganger for å unngå registreringsfeil. Det kan selvfølgelig oppstå registreringsfeil uavhengig av dette, men vi opplever selv at dette arbeidet har blitt gjennomført på en grundig måte. I tillegg til dette har vi vært åpne om de svarene vi har fått fra respondentene. Samtlige svar etter spørreundersøkelsen er vedlagt avhandlingen (vedlegg 2). Dette gjør at man som leser har mulighet til å gå igjennom svarene og kontrollere. Dette gjelder for eksempel ulike tabeller vi har brukt. Ulike høringsvar og offentlige dokumenter er forøvrig tilgjengelig på internett og mulighet for leseren å kontrollere.

For å unngå uønskede effekter har vi utarbeidet et spørreskjema med flere svaralternativ til hvert spørsmål (vedlegg 1). Videre varierer spørsmålsstillingen mellom spørsmålene. Dette for å unngå et fast mønster i måten vi har stilt spørsmålene på. I tilknytning til flere av spørsmålene har vi i tillegg lagt ved hjelpetekst eller forklaringer. Dette for å sikre en større forståelse for spørsmålet hos respondenten. I ettertid ser vi imidlertid at hjelpeteksten til spørsmål 8 i spørreskjemaet kan misforstås. Vi har derfor tatt konsekvensene av dette ved å ikke bruke dette spørsmålet i analysen.

Gjennom egenerklæringen (vedlegg 1) har vi sikret de ulike respondentene anonymitet. Dette for å trygge de ulike respondentene på at svarene deres ikke blir tilgjengelig for andre enn oss. Sjansen for at vi har fått ærlige svar er derfor større. Det er likevel ingen garanti for at respondentene svarer ærlig. Likevel er vi av den oppfatning at dette er en måte som i større

grad kvalitet sikrer dette forholdet. Videre ønsket vi svar fra organisasjonen. Dette ble videre presisert i egenerklæringen. Selv om vi ikke har noen garanti for at svarene er gitt av organisasjoner, mener vi at denne presiseringen i mye større grad forplikter respondenten. I forkant av utsendelsen tok vi i tillegg kontakt med de ulike organisasjonene for å få en kontaktperson vi kunne sende til. Dette for å kvalitetssikre at vi faktisk fikk svar og at svarene kom på vegne av organisasjonen. Spørreundersøkelsen ble utformet på en slik måte at organisasjonen kunne formidle den internt i egen organisasjon. Dette for å legge til rette for et samlet svar på vegne av organisasjonen. Det er ingen garanti for at dette faktisk ble gjort. Likevel opplever vi at måten vi gjorde dette på i større grad kvalitetssikret svarene.

6.4 Oppsummering vurdering av våre funn

Flere av forholdene som er nevnt knyttet til validitet og reliabilitet skal kvalitetssikre de funn vi har kommet frem til. I den forbindelse har det spesielt vært to forhold som har vært viktig for oss. Det ene forholdet har vært åpenhet om de kilder vi har benyttet. I avhandlingen har vi gjort en grundig vurdering og fortolkning av tilgjengelige offentlige dokumenter. Det andre forholdet har vært å kombinere datainnsamlingsmetoder, her metodetriangulering. Det vil si at vi både har brukt kvalitative og kvantitative data i avhandlingen, og flere av kildene har vi jobbet med parallelt. Vi er av den oppfatning at vi i stor grad har lykket med dette, og at vi har styrket de funn vi har kommet frem til. Med utgangspunkt i dette vil vi nå presentere våre konklusjoner.

7. Konklusjoner

Gjennom vår avhandling har vi besvart en to-delt problemstilling ved hjelp av seks forskningsspørsmål. Vi har gjennom hele avhandlingen forsøkt å være konkret på hvilket innhold som svarer på de ulike forskningsspørsmålene. I de avsluttende konklusjonene vil vi fortsette denne inndelingen. Vi vil først konkludere omkring spørsmålet om EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-samarbeidet. Dernest vil vi konkludere omkring spørsmålet om EUs tredje postdirektiv er akseptabelt for av norske interessenter.

7.1 Relevans-spørsmålet

Spørsmålet var: *"Er EUs tredje postdirektiv relevant for EØS-samarbeidet?"*

Svaret på dette spørsmålet er etter vår oppfatning et ganske klart *JA*. Gjennom vår analyse i kapittel 5.1 har vi underbygget denne oppfatningen ved hjelp av de offentlige dokumentene som er presentert i vårt empirikapittel.

Det er spesielt tre forhold som etter vår vurdering peker i retning av at EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-samarbeidet.

For det første skisseres det i EØS-avtalens artikkel 1 punkt 2 at fri bevegelighet for tjenester skal omfattes av avtalen. At posttjenester er en del av *"tjenestebegrepet"* slik det er definert i avtalens artikkel 37, underbygges i Utenriksdepartementets EØS-notat (Regjeringen, 2014c). Dette fordi slike notat kun opprettes dersom direktivet anses som relevant for avtalen.

For det andre tok Stoltenberg II-regjeringen i 2011 til orde for å benytte reservasjonsretten for å stoppe implementeringen av direktivet i norsk rett. Dette hadde etter vår forståelse ikke vært nødvendig å gjøre dersom direktivet ikke ble ansett for å være relevant.

For det tredje besluttet Solberg-regjeringen å implementere direktivet i norsk rett og således oppheve tidligere regjerings beslutning om å benytte seg av reservasjonsretten.

Til tross for at Norges styresmakter har vært av den oppfatning at direktivet er relevant har flere av interessentene en annen oppfatning. Hele 17 av 34 interessenter som besvarte vår spørreundersøkelse er av den oppfatning at direktivet ikke skal omfattes av EØS-avtalens saklige virkeområde. Dette er en særlig høy andel av respondentene, og de fleste som var av denne oppfatningen var kommuner og fylkeskommuner. Det er vår vurdering at deres oppfattelse kan skyldes manglende kunnskap om hva EØS-avtalen omfatter. Denne antagelsen understøttes av NOU 2012:2 som hevder følgende:

"Det er ikke mange områder av norsk demokrati i moderne tid der så mange har visst så lite om så mye som i europapolitikken"

(NOU 2012:2, kap.1, s. 20).

Til tross for at noen av interessentene ikke har ansett direktivet som relevant for EØS-avtalen vil vi likevel hevde at dette er underordnet. Dette fordi avtalens ordlyd er klar på hva den omfatter. Vår vurdering er derfor at det ikke kan være noen tvil om at EUs tredje postdirektiv omfattes av EØS-avtalen, og således er relevant for EØS-samarbeidet.

7.2 Aksept-spørsmålet

Spørsmålet var: *"Er EUs tredje postdirektiv akseptabelt for norske interessenter?"*

Spørsmålet omkring interessentenes aksept er noe mer utfordrende å besvare.

For å besvare denne delen av problemstillingen har vi i stor grad benyttet oss av hørings svarene og svarene fra vår spørreundersøkelse. I tillegg til dette har vi underbygget disse svarene med teori og offentlige dokumenter.

Det er vår vurdering at vi i dette spørsmålet kan dele opp interessentene i *"leverandører"* og *"brukere"* av posttjenestene. *"Leverandørene"* karakteriserer vi i hovedsak som bedrifter og til dels noen av interesseorganisasjonene, mens *"brukerne"* karakteriseres i hovedsak som kommuner, fylkeskommuner, politiske parti og interesseorganisasjoner.

Slik vi vurderer det kan vi hevde at *"leverandørene"* i større grad enn *"brukerne"* har akseptert direktivet som en del av norsk rett. Dette fordi *"leverandørene"* i større grad har fått sine preferanser ivaretatt i den nye postloven. Her kan eksempelvis nevnes konkurranseutsetting av posttjenester og frafall av 6-dagers postomdeling som minimumskrav. I tillegg var det *«leverandørene»* som var positive til implementeringen av direktivet.

De fleste interessentene, med unntak av bedrifter og statlige etater, har ytret stor motstand mot direktivet både gjennom hørings svarene og vår spørreundersøkelse. Likevel er det et fåtall av disse som har benyttet sin mulighet til å påvirke EU-kommisjonen i prosessen forut for at EU-kommisjonen legger frem sitt offisielle forslag til ny rettsakt. Vi stiller spørsmål om interessentene ikke anser det som sannsynlig at de vil bli hørt eller om de ikke kjenner til denne muligheten. Vår antagelse er at interessentene i liten grad kjenner til sine muligheter for å påvirke, ei heller tidspunktet for når slik påvirkning er mulig. Interessentenes manglende kunnskap om å gi innspill til EU-kommisjonen kan etter våre antakelser henge sammen med manglende dekning i norske medier. Denne antagelsen understøttes av NOU 2012:2 som hevder følgende:

"Selv om det i enkelte redaksjoner er bred og god dekning av EØS-saker, er det et mønster at sakene kommer sent og ofte lenge etter at vedtaket er fattet i EU"

(NOU 2012:2, kap.12, s. 270).

Når det gjelder hovedgruppen av våre interessenter, herunder kommuner, fylkeskommuner og interesseorganisasjoner, kan vi hevde at disse ikke anser direktivet som akseptert. Dette uavhengig av om deres preferanser er av økonomisk eller politisk karakter. Dette fordi en større andel av disse interessentgruppene har ytret motstand mot implementeringen av direktivet.

Den norske regjeringen er også å anse som en interessent i vår case. Det har vært tydelig at direktivet ikke ble akseptert av Stoltenberg-regjeringen, men at det motsatte var tilfellet med Solberg-regjeringen. Da regjeringen har monopol på å artikulere Norges standpunkt, kan vi på mange måter si at det er «makten som rår» og det er denne som til slutt bestemmer.

I perioden hvor Stoltenberg II-regjeringen styrte var det et massivt press fra flere av interessentene om at reservasjonsretten skulle benyttes. Da flere av disse interessentene var vesentlige støttespillere for denne regjeringen, kan det hevdes at regjeringen var tvunget til å forholde seg til dette presset og således beslutte at reservasjonsretten skulle benyttes. Dette ville være tilfelle om vi legger Moravcsik sin påstand til grunn:

"The primary interest of governments is to maintain themselves in office"

(Moravcsik, 1993, s. 483).

For å ivareta overnevnte påstand hevder Moravcsik at regjeringen er avhengig av støtten til velgerne, partiene, interesseorganisasjonene og byråkратиene. Således er Stoltenberg II-regjeringens beslutning om å benytte reservasjonsretten i tråd med at det var dette deres støttespillere ønsket.

Da Solberg-regjeringen overtok makten høsten 2013, ble beslutningen om å benytte reservasjonsretten reversert. Dette ble gjort til tross for at de fleste interessentene fortsatt var mot implementeringen av direktivet. Således motbeviser Solberg-regjeringens beslutning Moravcsik sin påstand da denne regjeringen fortsatt har makten i Norge. På den annen side kan det hevdes at saken omkring implementeringen av EUs tredje postdirektiv ikke har vært en prioritert sak for denne regjeringen. Uansett viser eksempelet at interessentene hadde mer påvirkningskraft overfor Stoltenberg II-regjeringen enn det de hadde overfor Solberg-regjeringen. Således kan vi hevde at Solberg-regjeringen i større grad enn Stoltenberg II-regjeringen var mer regelverkstro mot EØS-avtalen.

På bakgrunn av overnevnte konstaterer vi at direktivet ikke var akseptabelt for Stoltenberg II-regjeringen, men videre at det var akseptabelt for Solberg-regjeringen.

For de andre interessentene anser vi at direktivet i stor grad er akseptert av bedriftene, de statlige etatene og en andel av interesseorganisasjonene. For kommunene, fylkeskommunene, de politiske partiene og de resterende interesseorganisasjonene er det flere faktorer som tyder på at direktivet ikke fullt ut er akseptert.

7.3 Oppsummering

I vår avhandling har vi konkludert med at EUs tredje postdirektiv er relevant for EØS-samarbeidet og at det ikke har vært akseptabelt for de fleste av våre interessenter. Vår forståelse er at dersom et direktiv er relevant for EØS-avtalen, er det i utgangspunktet mindre interessant om det er akseptabelt for norske interessenter. Dette fordi EØS-avtalen legger tydelige føringer på hvordan EU-direktiv skal implementeres i norsk rett dersom det er relevant. Således vil vi her stille oss bak NOU 2012:2 som hevder at:

"Det mest problematiske aspektet ved den norske tilknytningsformen er at Norge i realiteten har bundet seg til å overta politikk og regler fra EU over et svært bredt felt – uten å være medlem og uten stemmerett"

(NOU 2012:2, s. 19).

Dette understøtter at EØS-avtalen i noen tilfeller legger opp til et demokratisk underskudd for Norge og andre EØS-EFTA-land. Det er likevel vesentlig å bemerke at avtalen har bidratt til at Norge, på lik linje med andre EU-land, har fått tilgang til et marked på over 500 millioner mennesker og således har hatt store økonomiske fordeler av avtalen. Dette fremgår videre av NOU 2012:2, her at EØS-avtalen har vært et stabilt og relativt forutsigbart rammeverk for nesten alt økonomisk samarbeid med EU-landene, og at dette er Norges klart viktigste økonomiske samarbeidspartner (NOU 2012:2, kap.1).

En vurdering av EØS-avtalen mot europeisk integrasjonsteori har ikke vært hovedsaken i denne avhandlingen. Vår case viser imidlertid at EØS-avtalen etablerer forpliktelser som ikke nødvendigvis er i samsvar med interne norske interesser.

Vår undersøkelse viser at interessentene har ulike opplevelser av de demokratiske prosessene omkring implementeringen av EUs tredje postdirektiv. Et lite flertall av de som var mot implementeringen av direktivet opplevd de demokratiske prosessene som mindre gode. Her legger vi til grunn at interessentene er klar over det uunngåelige demokratiske underskuddet EØS-avtalen legger opp til, men at de likevel ikke er fornøyd med hvordan prosessen har blitt ivaretatt i Norge. Interessentene som var for implementeringen av direktivet er i hovedsak fornøyd med de demokratiske prosessene. Dette er for oss et naturlig funn da disse ikke hadde noen insentiver for å påpeke at prosessen ikke var god.

Vår vurdering er at implementeringen av EUs tredje postdirektiv berører mer enn posttjenester, og således vil ha fremtidig betydning for implementering av EU-direktiv på andre saksområder. I den forbindelse kan vi blant annet nevne at casen belyser hvor forpliktende EØS-avtalen er. Dette spesielt sett opp mot interessentenes store motstand mot implementeringen av direktivet. Videre forteller casen oss noe om interessentenes kunnskap om EØS-avtalen og EUs beslutningsstruktur, herunder påvirkningsmuligheter. EUs tredje postdirektiv har sånn sett satt flere viktige politiske spørsmål på dagsorden, noe vi absolutt har behov for slik det beskrives i NOU 2012:2 Utenfor og innenfor.

8. Etterord

Percy Westerlund¹⁹, her fra Malterud, uttalte følgende:

"Norway is more integrated in EU than a number of memberstates and participate in more programs where even more memberstates have taken reservations"

(Westerlund, gjengitt i Malterud, 2011).

Det er vår vurdering at norske interessenter i for liten grad bruker sine muligheter til å påvirke EU-kommisjonen. Dette er spesielt interessant sett opp mot den store motstanden knyttet til EUs tredje postdirektiv. Slik vi vurderer det har ikke interessentenes preferanser endret seg fra 2008 og frem til direktivet ble implementert i januar 2016. De av interessentene som var motstandere av direktivet, og således hadde mest igjen for å benytte seg av påvirkningsmuligheten i EØS-avtalens artikkel 100, har ikke gjort dette. Spørsmålet vi kan stille oss i denne sammenheng er om resultatet hadde sett annerledes ut ved en større påvirkning i en tidligere fase?

Slik det fremkommer av våre funn er det i stor grad fylkeskommunene, kommunene og de politiske partiene som ytret motstand mot implementeringen av direktivet. En stor andel av disse interessentgruppene representerer den norske forvaltningen. Spørsmålet er om det ligger noe i antagelsene om at den norske forvaltningen er "tungrodd og utdatert". Kanskje ville motstanden mot direktivet vært mindre dersom forvaltningen i større grad hadde prioritert å se mulighetene for hvordan ny teknologi kan gi bedre posttjenester. Kanskje er motstanden vi har sett i denne saken en bekreftelse på en forvaltning som ikke utvikler seg i tråd med samfunnet for øvrig? Vi skal ikke besvare disse spørsmålene i vårt etterord, men lar det være opp til leseren og gjøre seg opp en mening omkring dette.

Det er vår vurdering at dersom et direktiv er å anse som relevant for EØS-avtalen, skal det særlig mye til for at det ikke vil bli akseptert av norske myndigheter. Dette fordi Norge, etter over 20 år med EØS-avtalen, fortsatt ikke har benyttet seg av reservasjonsretten. Videre vil vi hevde at så lenge norske myndigheter ønsker å implementere et nytt direktiv, vil det være mindre relevant hvorvidt andre interessenter er mot implementering av direktivet. Det vil like fullt bli implementert som en del av norsk rett. Dette understreker hvor forpliktende EØS-avtalen er for Norge, og at den utfordrer våre demokratiske prinsipper. Implementeringen av EUs tredje postdirektiv illustrerer dette, og derav også avhandlingens tittel: *"Demokrati satt på prøve"*. Således er også studiet av denne casen av stor generell interesse. Vår avhandling bekrefter imidlertid Westerlunds uttalelse. Slik vi tolker det ønsker norske myndigheter å være regelverkstro mot EU og innføre direktiver slik det er fastsatt i EØS-avtalen. Dette kan vi hevde da Norge etter over 20 år med EØS-avtalen enda ikke har benyttet seg av reservasjonsretten.

¹⁹ EUs tidligere ambassadør til Norge

9. Kilder/Litteraturliste

- Aftenposten. (2011). *Hva er EUs Postdirektiv*. Hentet 10. februar 2016 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Hva-er-EUs-postdirektiv-5119991.html>
- Blanchet, T. & Piipponen, R. & Westman-Clement, M. (1994). *The agreement on the European Economic Area (EEA)*. New York: Clarendon Press Oxford
- Busch, T. & Vanebo, J.O. & Dehlin, E. (2012). *Organisasjon og organisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Civitas. (2014). *EU Factsheets*. Hentet 31. august 2015 fra <http://www.civitas.org.uk/eufacts/OS/OS16.php>
- Claes, D.H., & Førland, T.E. (2010). *EU mellomstatlig samarbeid og politisk styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Danziger, J. N. (2006). *Understanding the political world. A comparative introduction to political science*. Essex, England: Pearson
- Den europeiske unions delegasjon til Norge. (Udatert). *Handel mellom EU og Norge*. Hentet 3. april 2015 fra: http://eeas.europa.eu/delegations/norway/eu_norway/trade_relation/index_no.htm
- Den Europeiske unions tidende. (2008). *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF av 20. februar 2008*. Hentet 15. februar 2016 fra <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0006&rid=2>
- Eilertsen, K. & Hembre, U. (2014). «*De derre EU-greiene*». *En studie av implementering av EUs pasientrettighetsdirektiv i Norge*. (Mastergradavhandling, Handelshøyskolen i København, Danmark)
- EUR-Lex. (1997, 15. desember). *Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997*. Hentet 10. april 2016 fra <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31997L0067>
- EUR-Lex. (2002, 10. juni). *Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002*. Hentet 10. april 2016 fra <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002L0039>

- Europalov. (2015, 17. november). *Tredje postdirektiv*. Hentet 1. mars 2016 fra <http://europalov.no/rettsakt/postdirektivet-ending-fullforing-av-det-indre-marked-for-posttjenester/id-198>
- Europalov. (2014). *Om beslutningsprosessen*. Hentet 1. mars 2016 fra <http://europalov.no/laer-mer/beslutningsprosessen>
- European Union. (2015, 19. oktober). *The history of the European Union*. Hentet 9. mars 2016 fra http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm
- EØS-loven (1992). (2014, 12. april) *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)*. Hentet 20. februar 2016 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109?q=eøs-loven>
- Heywood, A. (2013). *Politics*. New York, USA: Palgrave foundations.
- Jacobsen, D.I. (2013). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Kristiansand, Norge: Høyskoleforlaget.
- Johnson, G., Whittington, R., Scholes, K., Angwin, D., & Regner, P. (2014). *Exploring Strategy* (tenth edition). Essex, England: Pearson Education Limited.
- Landsorganisasjonen i Norge (LO) (2014, 21. mai). *Oversikt over EU-institusjonene*. Hentet 15. april 2016 fra <http://www.arbeidslivet.no/Internasjonalisering/EU-og-EOS/Oversikt-over-EU-institusjonene/>
- Malterud, T. (2014). *Norges humpete vei mot Europeisk Integrasjon. En vurdering av Norges avtaler med EU, med særlig vekt på beslutningsstrukturen i EØS-avtalen*.
- Malterud, T. (2011). *A Theoretical and Empirical Evaluation of the EEA Agreement* (Doktorgradsavhandling, Århus Universitet, Danmark) Århus: T. Malterud.
- Martinsen, V. (1991). *Filosofi - en innføring*. Hentet 29. juli 2015 fra <http://filosofi.no/epistemologi/>
- McCormick, J. (2011). *Understanding the European Union, A concise introduction*. New York, USA: Palgrave Macmillian.

- Meld. St. 18 (2011-2012). (2012). *Virksomheten til Posten Norge AS*. Hentet 24. januar 2016 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/42ed6f29c4e14a54a7380552231ec548/no/pdfs/stm201120120018000dddpdfs.pdf>
- Moravscik, A. (1993). *Preferences and power in the European Communities; A liberal Intergovernmental Approach*. Journal of common Market Studies. Volume 31 (4).
- Nasjonale kommunikasjonsmyndighet (2015). *Vurderinger ved valg av leveringspliktige tilbydere av posttjenester*. Hentet 21. februar 2016 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5be01e02f50d44a283609bb1bc6d773c/vurderingerposttjenester.pdf>
- Nordby, T. (2009, 7. juli). *Notat - Sanksjoner ved bruk av reservasjonsretten mot direktiv 2008/06 om liberalisering av postmarkedet*. Hentet 7. februar 2016 fra <http://postdirektivet.no/wp-content/uploads/Reservasjonsretten-juridisk-notat-.pdf>
- Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund. (2014a). *Postdirektivet.no - Fakta om EUs tredje postdirektiv*. Hentet 20. februar 2016 fra <http://postdirektivet.no/fakta>
- Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund. (2014b). *Om forbundet*. Hentet 14. april 2016 fra <http://postkom.no/om-forbundet/>
- Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund. (2014c). *Postdirektivet.no – Argumenter og konsekvenser*. Hentet 15. april 2016 fra <http://postdirektivet.no/konsekvenser-for-kommunene>
- Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund. (2015). *Norsk Post- og Kommunikasjonsforbunds (Postkoms) hørings svar til regjeringens forslag til ny postlov*. Hentet 20. februar 2016 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a6dd2e7d761d41e8829db3a5948b1e04/postkom-vedlegg-1.pdf>
- Norsk Redaktørforening. (2015). *Høring – Forslag til ny postlov*. Hentet 13. februar 2016 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a6dd2e7d761d41e8829db3a5948b1e04/norsk-redaktorforening.pdf>
- Notre Europe Jaques Delors Institute. (udatert). *Jaques Delors*. Hentet 10. april 2016 fra <http://www.delorsinstitute.eu/011016-2033-Jacques-Delors.html>

- NOU 2012:2. (2012). *Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU*. Hentet 6. februar 2016 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf>
- Posten Norge. (2016). *Postens historie*. Hentet 10. februar 2016 fra <http://www.postennorge.no/om-posten/historie>
- Postforskriften. (2015). *Forskrift om posttjenester (postforskriften)*. Hentet 6. februar 2016 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-09-18-1063>
- Postloven. (2015). *Lov om posttjenester (postloven)*. Hentet 6. februar 2016 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-09-04-91>
- Prop. 109 L (2014-2015). (2015). *Lov om posttjenester (Postloven)*. Hentet 7. januar 2016 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/872dea40496546798c590e380b0883ab/no/pdfs/prp201420150109000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen. (2012, 22. august). *Om EØS-notatbasen*. Hentet 10. mars 2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/om-eos-notatbasen/id524179/>
- Regjeringen. (2013a, 7. oktober). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Hentet 2. februar 2016 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Regjeringen. (2013b, 21. november). *Redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker i Stortinget 21. november 2013*. Hentet 30. juni 2015 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjorelse-om-viktige-eu--og-eos-saker/id746074/>
- Regjeringen. (2014a, 3. februar). *Ofte stilte spørsmål*. Hentet 29. februar 2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/fakta-115259/ofte-stilte-sporsmal/id613868/#reservasjon>
- Regjeringen. (2014b, 3. mars). *Jens Stoltenbergs andre regjering*. Hentet 10. april 2016 fra https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere/ministerier_regjeringer/nyere_tid/regjeringer/jens-stoltenbergs-andre-regjering/id449424/

- Regjeringen. (2014c, 28. april). *Tredje Postdirektiv*. Hentet 29. februar 2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/apr/tredje-postdirektiv/id2433636/>
- Regjeringen. (2014d, 3. november). *Erna Solbergs regjering*. Hentet 10. april 2016 fra https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere/ministerier_regjeringer/nyere_tid/regjeringer/erna-solbergs-regjering/id742981/
- Regjeringen. (2015a, 22. oktober). *Høringsbrevet*. Hentet 21. januar 2016 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/post/hoering_postlov/hoeringsbrev.pdf
- Regjeringen. (2015b, 22. oktober). *Høringsnotat*. Hentet 21. januar 2016 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/post/hoering_postlov/hoeringsnotat.pdf
- Skogsholm, T. (2004, 16. august). *Enhetsportoen skal bestå*. Hentet 9. mars 2016 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enhetsportoen_skal_besta/id268563/
- Store Norske Leksikon. (2009a, 14. februar). *Implementere*. Hentet 29. februar 2016 fra <https://snl.no/implementere>
- Store Norske Leksikon. (2009b, 14. februar). *Preferanse*. Hentet 29. februar 2016 fra <https://snl.no/preferanse>
- Store Norske Leksikon. (2009c, 14. februar). *Verdenspostkonvensjonen*. Hentet 9. mars 2016 fra <https://snl.no/Verdenspostforeningen>
- Store Norske Leksikon. (2014a, 20. mars). *Romatraktaten*. Hentet 9. mars 2016 fra <https://snl.no/Romatraktaten>
- Store Norske Leksikon. (2014b, 10. juni). *Gro Harlem Brundtland*. Hentet 10. april 2016 fra https://snl.no/Gro_Harlem_Brundtland
- Store Norske Leksikon. (2014c, 11. november). *Europaparlamentet*. Hentet 15. april 2016 fra: <https://snl.no/.versionview/577326>
- Store Norske Leksikon. (2014d, 16. desember). *Tollunion*. Hentet 9. mars 2016 fra <https://snl.no/tollunion>

Store Norske Leksikon. (2015, 30. november). *Demokrati*. Hentet 13. februar 2016 fra <https://snl.no/demokrati>

Store Norske Leksikon. (2016, 7. april). *Rådet (Ministerrådet – consilium)*. Hentet 15. april 2016 fra https://snl.no/Den_europeiske_union#menuitem4

10. Figurliste

Figur 2.1	Oppsummering av metodiske valg	Side 28
Figur 2.2	Elementer i en undersøkelses totale gyldighet	Side 37
Figur 3.1	Oversikt over interessentene	Side 44
Figur 4.1	Beslutningsstrukturen i EØS	Side 48
Figur 5.1	Oppsummering av interessentenes preferanser	Side 104
Figur 5.2	Sammenstilling av preferanser, for/mot direktivet m.m. (1)	Side 107
Figur 5.3	Sammenstilling av preferanser, for/mot direktivet m.m. (2)	Side 113
Figur 5.4	Skjematisk fremstilling av analysen	Side 124

11. Tabell

Tabell 4.1	Fordeling av høringsvar	Side 60
Tabell 4.2	Fordeling av respondenter	Side 64
Tabell 4.3	For/mot direktivet	Side 65
Tabell 4.4	Fremmet eget synspunkt til EU-kommisjonen	Side 66
Tabell 4.5	Posttjenester skal omfattes av EØS-avtalen	Side 67
Tabell 4.6	Direktivet rammer bosettingsgrunnlaget	Side 68
Tabell 4.7	Fjerning av enhetsporto vil gi dyrere posttjenester	Side 69
Tabell 4.8	Posttjenester i distrikts Norge vil bli dårligere	Side 70
Tabell 4.9	Lørdagsomdeling av brevpost er fortsatt viktig i Norge	Side 71
Tabell 4.10	Lørdagsomdeling av aviser er fortsatt viktig i Norge	Side 72
Tabell 4.11	Fri konkurranse på postmarkedet er viktig	Side 73
Tabell 4.12	Fri konkurranse vil føre til dårligere lønns-/arbeidsvilkår	Side 74
Tabell 4.13	Digital kommunikasjon har tatt over for de tradisjonelle posttj.	Side 75
Tabell 4.14	Reservasjonsrettens betydning	Side 76
Tabell 4.15	EUs sanksjonsmulighet	Side 77
Tabell 4.16	Om merknader var belyst/avklart i Prop 109 L	Side 78
Tabell 4.17	Synspunkt tatt hensyn til i ny postlov	Side 79
Tabell 4.18	Opplevelse av demokratiske prosesser	Side 80
Tabell 4.19	Kunnskap om konsekvenser ved implementering	Side 81
Tabell 5.1	Frekvenstabell for interessenter	Side 91
Tabell 5.2	Oversikt over interessentenes holdning til direktivet	Side 92

Tabell 5.3	Krysstabellanalyse 1 (bosetting/holdning til direktivet)	Side 93
Tabell 5.4	Krysstabellanalyse 2 (Enhetsporto/holdning til direktivet)	Side 94
Tabell 5.5	Krysstabellanalyse 3 (Posttjenester i distrikts - Norge/holdning til direktivet)	Side 95
Tabell 5.6	Krysstabellanalyse 4 (Lørdagsomdeling av post/holdning til direktivet)	Side 96
Tabell 5.7	Krysstabellanalyse 5 (Lørdagsomdeling av aviser/holdning til direktivet)	Side 96
Tabell 5.8	Krysstabellanalyse 6 (Fri konkurranse/holdning til direktivet)	Side 97
Tabell 5.9	Krysstabellanalyse 7 (Dårligere lønns- og arbeidsvilkår /holdning til direktivet)	Side 98
Tabell 5.10	Krysstabellanalyse 8 (Digital kommunikasjon/holdning til direktivet)	Side 98
Tabell 5.11	Krysstabellanalyse 9 (Reservasjonsretten/holdning til direktivet)	Side 99
Tabell 5.12	Krysstabellanalyse 10 (Sanksjonsmulighet/holdning til direktivet)	Side 100
Tabell 5.13	Krysstabellanalyse 11 (Synspunkt hensyntatt /holdning til direktivet)	Side 106
Tabell 5.14	Krysstabellanalyse 12 (Eget synspunkt fremmet til EU/holdning til direktivet)	Side 112
Tabell 5.15	Krysstabellanalyse 13 (Demokratiske prosesser /holdning til direktivet)	Side 117
Tabell 5.16	Krysstabellanalyse 14 (Demokratiske prosesser/ Hensyntatte synspunkt)	Side 118
Tabell 5.17	Krysstabellanalyse 15 (Demokratiske prosesser/ kunnskap om konsekvenser)	Side 123

11. Vedlegg

11.1 Vedlegg 1: Spørreskjema med erklæring

Erklæring vedrørende spørreundersøkelse

Tusen takk for at du vil svare på denne spørreundersøkelsen på vegne av din organisasjon.

EUs tredje postdirektiv ble vedtatt 20. februar 2008. Lov om posttjenester (postloven) ble vedtatt av Stortinget i juni 2015 og trer i kraft 1. januar 2016. Dermed blir EUs tredje postdirektiv en del av norsk lovgivning. I denne spørreundersøkelsen ønsker vi at du skal reflektere over prosessen rundt implementeringen av EUs tredje postdirektiv i Norge. I 2014/2015 var det 129 innkommende høringsinnspill fra interessenter i høringsrunden. Gjennom vår masteravhandling har vi fulgt innspillene til disse interessentene.

Det vedlagte spørreskjema er sendt til ca. 50 interessenter som representerer interesseorganisasjoner, bedrifter, kommuner, fylkeskommuner, departement og politiske partier som alle har hatt høringsinnspill i saken.

Hensikten med spørreundersøkelsen er å gi oss et bedre empirisk grunnlag for våre konklusjoner i vår masteravhandling. Dette er derfor ingen dyptgående statistisk undersøkelse men den har som formål å gi oss noen indikasjoner.

Vi har valgt å ikke benytte oss av et standard spørreundersøkelsesformat som eksempelvis Questback, da det fremkom i en del av telefonsamtalene at det var ønskelig å skrive ut spørreundersøkelsen for å gjennomgå den sammen med andre kollegaer. Vi håper at dette valget ikke medfører ulemper for deg men at du likevel tar deg tid til å svare på undersøkelsen.

Både spørreundersøkelsen og denne erklæringen vil bli vedlagt vår masteravhandling og vi ønsker å understreke at alle respondenter vil forbli anonyme.

Din besvarelse vil bli behandlet konfidensielt og det vil ikke være mulig å identifisere enkeltpersoner eller organisasjoner. Det er kun undertegnede som vil få tilgang til din besvarelse.

Som nevnt ovenfor er vi svært takknemlig for at du ville ta deg tid til å svare på denne undersøkelsen på vegne av din organisasjon. Dersom det er ønskelig vil vi sende deg funnene fra undersøkelsen så snart disse foreligger. Dette er anslagsvis i mai 2016.

Av praktiske grunner har vi satt svarfristen til 15. desember 2015. Dersom vi ikke mottar beskjed fra deg om at du ikke ønsker å svare på undersøkelsen vil vi sende deg en påminnelse ca. 10. desember. Dette dersom vi ikke har mottatt svar fra deg før denne dato.

Vår veileder under arbeidet med vår masteravhandling er Dr. Tore Malterud. Malterud er oppnevnt veileder av Copenhagen Business School som er institusjonen hvor vi skal forsvare vår oppgave i mai 2016.

Vi ber om at spørreundersøkelsen returneres til oss pr. epost eller brev.

Epost:

Katrine Grinerud: grinerud@hotmail.com

Odd Erik Bakka oddbak3@hotmail.com

Postadresse:

Katrine Grinerud, Fredensborgveien 64, 0177 Oslo

Odd Erik Bakka, Smiloftstykket 4B, 7026 Trondheim

Dersom du har spørsmål til undersøkelsen er du velkommen til å ta kontakt på telefon:

Katrine Grinerud 90182979

Odd Erik Bakka 91510112

Med vennlig hilsen

Odd Erik Bakka og Katrine Grinerud

Spørreundersøkelse

DEL 1: Innledning

1. Hvilken type organisasjon representerer du?	Sett X
- <i>Interesseorganisasjon</i>	
- <i>Bedrift</i>	
- <i>Kommune</i>	
- <i>Fylkeskommune</i>	
- <i>Departement</i>	
- <i>Politiker/Politisk parti</i>	
- <i>Annet.</i>	

Dersom du har svart annet i spørsmålet over ber vi om at du utdyper nærmere her:

2. Var organisasjon du representerer for eller imot vedtakelse av direktivet?	Sett X
- <i>For</i>	
- <i>Imot</i>	
- <i>Ikke noe standpunkt</i>	

EU gir alle borgere fra medlemsstatene og EØS-statene anledning til å gi innspill under saksbehandlingen	
3. Forsøkte organisasjonen du representerer å fremme eget synspunkt til EU kommisjonen i denne saken?	Sett X
- <i>Ja, gjennom egen organisasjon/samarbeidende organisasjon</i>	
- <i>Ja, gjennom andre organisasjoner/personer/lobbyister</i>	
- <i>Nei.</i>	

DEL 2: Relevant for EØS-avtalen

4. Er organisasjonen du representerer av den oppfatning at posttjenester er ordinære tjenester som skal omfattes av EØS-avtalens saklige virkeområde?	Sett X
- <i>Ja</i>	
- <i>Nei</i>	

DEL 3: Akseptabelt for interessentene

5. Ta stilling til påstandene under og sett ring rundt passende alternativ eller marker alternativet med rødt

I) Direktivet rammer bosettingsgrunlaget i distrikts Norge				
Helt enig	Litt enig	Uenig	Veldig uenig	Ingen standpunkt
II) Fjerning av enhetsporto vil gi dyrere posttjenester				
Helt enig	Litt enig	Uenig	Veldig uenig	Ingen standpunkt
III) Posttjenester i distrikts Norge vil bli dårligere ved innføring av ny postlov				
Helt enig	Litt enig	Uenig	Veldig uenig	Ingen standpunkt
IV) Lørdagsomdeling av brevpost er fortsatt viktig i Norge				
Helt enig	Litt enig	Uenig	Veldig uenig	Ingen standpunkt
V) Lørdagsomdeling av aviser er fortsatt viktig i Norge				
Helt enig	Litt enig	Uenig	Veldig uenig	Ingen standpunkt
VI) Fri konkurranse på postmarkedet er viktig				
Helt enig	Litt enig	Uenig	Veldig uenig	Ingen standpunkt
VII) Fri konkurranse på postmarkedet vil føre til dårligere lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere				
Helt enig	Litt enig	Uenig	Veldig uenig	Ingen standpunkt
VIII) Digital kommunikasjon har tatt over for de tradisjonelle posttjenestene				
Helt enig	Litt enig	Uenig	Veldig uenig	Ingen standpunkt

6. Norge har gjennom EØS-avtalen mulighet til å reservere seg mot implementering av nye direktiv. Har denne muligheten vært av betydning for din organisasjons beslutning i saken?	Sett X
- <i>Ja</i>	
- <i>Nei</i>	

7. Dersom Norge hadde benyttet seg av reservasjonsretten, ville i prinsippet EU ha hatt muligheter for å sanksjonere mot Norge. Har denne muligheten hatt betydning for din organisasjons beslutning i saken?	Sett X
- <i>Ja</i>	
- <i>Nei</i>	

Samferdselsdepartementet sendte St. Prop. 109 L (2014-2015), Lov om posttjenester på høring 22. oktober 2014 med frist for innspill 26. januar 2015.	
8. Vurderte dere at merknader dere evt. har hatt tidligere/før oktober 2014, var belyst eller avklart i St. Prop. 109 L (2014-2015), Lov om posttjenester?	Sett X
- <i>Ja</i>	
- <i>I noen grad</i>	
- <i>I mindre grad</i>	
- <i>Nei</i>	

9. Ble din organisasjons synspunkt tatt hensyn til i ny postlov, vedtatt juni 2015?	Sett X
- <i>Ja</i>	
- <i>Nei</i>	

10. Hvordan har din organisasjon opplevd de demokratiske prosessene omkring ny postlov, vedtatt juni 2015?	Sett X
- <i>Svært gode</i>	
- <i>Gode</i>	
- <i>Mindre gode</i>	
- <i>Dårlige</i>	

11. Er din organisasjon av den oppfatning av at man i denne saken har tilstrekkelig med kunnskap, herav bl.a. utredninger om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet?	Sett X
- <i>Ja</i>	
- <i>I noen grad</i>	
- <i>I mindre grad</i>	
- <i>Nei</i>	

12. Vil du ha tilsendt funn fra undersøkelsen i et notat?	Sett X
- <i>Ja</i>	
- <i>Nei</i>	

Vi håper du har mulighet til å returnere utfylt spørreskjema innen 15. desember 2015.

Tusen takk for hjelpen!

11.2 Vedlegg 2: Svar på spørreundersøkelse

1. Type organisasjon	2. For eller mot direktivet	3. Fremmet eget synspunkt til EU kommisjonen	4. Posttjenester er ordinære tjenester som skal omfattes av EØS-avtalens saklige virkeområde	5. I) Direktivet rammer bosettingsgrunnlaget i distrikts Norge	5. II) Fjerning av enhetsporto vil gi dyrere posttjenester	5. III) Posttjenester i distrikts Norge vil bli dårligere ved innføring av ny postlov
Politisk parti	Mot	Nei	Nei	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Bedrift	For	Nei	Nei	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Fylkeskommune	Mot	Nei	Nei	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Kommune (regionråd)	Mot	Nei	Ja	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Bedrift	Ikke noe standpunkt	Ja, gjennom egen org./samarbeidende org.	Ja	Uenig	Uenig	Uenig
Statlig etat	Ikke noe standpunkt	Nei		Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt
Interesseorganisasjon	Mot	Ja, gjennom egen org./samarbeidende org.	Ja	Helt enig	Litt enig	Helt enig
Interesseorganisasjon	Mot	Nei	Nei	Helt enig	Litt enig	Helt enig
Kommune (regionråd)	Mot	Nei	Nei	Litt enig	Litt enig	Litt enig
Interesseorganisasjon	Ikke noe standpunkt	Nei		Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt
Fylkeskommune	Mot	Nei		Ingen standpunkt	Helt enig	Litt enig
Interesseorganisasjon	Mot	Nei	Nei	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Interesseorganisasjon	Ikke noe standpunkt	Nei	Ja	Ingen standpunkt	Uenig	Uenig
Politisk parti	Mot	Nei	Nei	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Interesseorganisasjon	Mot	Ja, gjennom egen org./samarbeidende org.	Ja	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Bedrift	For	Nei	Ja	Veldig uenig	Veldig uenig	Veldig uenig
Kommune	Mot	Ja, gjennom egen org./samarbeidende org.	Nei	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Fylkeskommune	Mot	Ja, gjennom egen org./samarbeidende org.	Nei	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Fylkeskommune	Mot	Ja, gjennom egen org./samarbeidende org.	Ja	Helt enig	Ingen standpunkt	Helt enig
Politisk parti	Mot	Nei	Nei	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Fylkeskommune	Mot	Nei		Helt enig	Helt enig	Helt enig
Interesseorganisasjon	Mot	Ja, gjennom egen org./samarbeidende org.	Ja	Litt enig	Helt enig	Helt enig
Kommune	Mot	Ja, gjennom egen org./samarbeidende org.	Ja	Helt enig	Litt enig	Helt enig
Kommune	Mot	Nei	Nei	Helt enig	Litt enig	Helt enig
Direktorat	Ikke noe standpunkt	Nei	Ja	Uenig	Ingen standpunkt	Uenig
Kommune (regionråd)	Mot	Nei	Nei	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Politisk parti	Mot	Nei	Nei	Helt enig	Litt enig	Helt enig
Fylkeskommune	Ikke noe standpunkt	Nei	(viser til vedlegg)	Litt enig	Ingen standpunkt	Litt enig
Bedrift	For	Nei	Ja	Uenig	Uenig	Uenig
Kommune	For	Nei				
Fylkeskommune	Mot	Ja, gjennom egen org./samarbeidende org.	Nei	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Kommune (regionråd)	Ikke noe standpunkt	Nei	Nei	Helt enig	Helt enig	Helt enig
Kommune (regionråd)	Mot	Nei	Nei	Helt enig	Helt enig	Uenig
Bedrift	For	Nei	Nei	Uenig	Uenig	Litt enig

1. Type organisasjon	5. IV) Lørdagsomdeling av brevpost er fortsatt viktig i Norge	5. V) Lørdagsomdeling av aviser er fortsatt viktig i Norge	5. VI) Fri konkurransen på postmarkedet er viktig	5. VII) Fri konkurranse på postmarkedet vil føre til dårligere lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere	5. VIII) Digital kommunikasjon har tatt over for de tradisjonelle posttjenestene	6. Mulighet til å reservere seg mot implementering av nye direktiv har vært av betydning for organisasjonens beslutning i saken
Politisk parti	Helt enig	Helt enig	Veldig uenig	Helt enig	Litt enig	Ja
Bedrift	Helt enig	Helt enig	Veldig uenig	Helt enig	Litt enig	Nei
Fylkeskommune	Uenig	Helt enig	Veldig uenig	Litt enig	Helt enig	Ja
Kommune (regionråd)	Helt enig	Helt enig	Uenig	Ingen standpunkt	Litt enig	Ja
Bedrift	Uenig	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Uenig	Litt enig	Nei
Statlig etat	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	
Interesseorganisasjon	Helt enig	Helt enig	Uenig	Ingen standpunkt	Litt enig	Nei
Interesseorganisasjon	Helt enig	Helt enig	Veldig uenig	Helt enig	Litt enig	Ja
Kommune (regionråd)	Litt enig	Helt enig	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Litt enig	Nei
Interesseorganisasjon	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Helt enig	Nei
Fylkeskommune	Litt enig	Litt enig	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Nei
Interesseorganisasjon	Helt enig	Helt enig	Veldig uenig	Helt enig	Litt enig	Ja
Interesseorganisasjon	Uenig	Litt enig	Litt enig	Veldig uenig	Helt enig	Nei
Politisk parti	Helt enig	Helt enig	Veldig uenig	Helt enig	Uenig	Ja
Interesseorganisasjon	Helt enig	Helt enig	Uenig	Helt enig	Litt enig	Ja
Bedrift	Veldig uenig	Uenig	Helt enig	Veldig uenig	Litt enig	Nei
Kommune	Helt enig	Helt enig	Uenig	Helt enig	Litt enig	Nei
Fylkeskommune	Litt enig	Litt enig	Uenig	Litt enig	Litt enig	Ja
Fylkeskommune	Litt enig	Litt enig	Ingen standpunkt	Ingen standpunkt	Litt enig	Nei
Politisk parti	Helt enig	Helt enig	Veldig uenig	Litt enig	Uenig	Ja
Fylkeskommune	Helt enig	Helt enig	Uenig	Ingen standpunkt	Litt enig	Ja
Interesseorganisasjon	Litt enig	Helt enig	Veldig uenig	Litt enig	Litt enig	Ja
Kommune	Helt enig	Helt enig	Uenig	Helt enig	Litt enig	Ja
Kommune	Litt enig	Helt enig	Uenig	Ingen standpunkt	Litt enig	Ja
Direktorat	Uenig	Litt enig	Helt enig	Uenig	Litt enig	Nei
Kommune (regionråd)	Helt enig	Helt enig	Veldig uenig	Helt enig	Litt enig	Ja
Politisk parti	Litt enig	Helt enig	Veldig uenig	Helt enig	Litt enig	Ja
Fylkeskommune	Litt enig	Helt enig	Veldig uenig	Ingen standpunkt	Litt enig	Nei
Bedrift	Uenig	Helt enig	Helt enig	Uenig	Litt enig	Nei
Kommune						
Fylkeskommune	Helt enig	Helt enig	Uenig	Litt enig	Litt enig	Nei
Kommune (regionråd)	Helt enig	Helt enig	Uenig	Litt enig	Litt enig	Nei
Kommune (regionråd)	Uenig	Helt enig	Litt enig	Veldig uenig	Helt enig	Nei
Bedrift	Uenig	Helt enig	Helt enig	Uenig	Litt enig	Nei

1. Type organisasjon	7. EUs muligheter til å sanksjonere mot Norge har hatt betydning for organisasjonens beslutning i saken	8. Evt. merknader organisasjonen har hatt tidligere/før oktober 2014 var belyst eller avklart i St. Prop. 109 L (2014-2015), Lov om posttjenester.	9. Organisasjonens synspunkt ble tatt hensyn til i ny postlov, vedtatt juni 2015	10. Hvordan har organisasjonen opplevd de demokratiske prosessene omkring ny postlov, vedtatt juni 2015.	11. Er organisasjonens oppfatning at man i denne saken har tilstrekkelig med kunnskap, herav bl.a. utredninger om mulige konsekvenser ved implementering av direktivet	12. Vil ha tilsendt funn fra undersøkelsen i et notat
Politisk parti	Nei	Nei	Nei	Gode	I mindre grad	Ja
Bedrift	Nei	Ja	Nei	Svært gode	Ja	Ja
Fylkeskommune	Ja	Ja	Ja	Gode	I noen grad	Ja
Kommune (regionråd)	Ja	I mindre grad	Nei	Mindre gode	Nei	Ja
Bedrift	Nei	I noen grad	Ja	Svært gode	Ja	Ja
Statlig etat		Ja	Ja			Ja
Interesseorganisasjon	Nei	I noen grad	Nei	Mindre gode	I mindre grad	Ja
Interesseorganisasjon	Nei	I mindre grad	Nei	Mindre gode	I noen grad	Ja
Kommune (regionråd)	Nei	I mindre grad	Nei	Mindre gode	Nei	Nei
Interesseorganisasjon	Nei		Ja			Ja
Fylkeskommune	Nei	Nei				Nei
Interesseorganisasjon	Nei	Nei	Nei	Mindre gode	I mindre grad	Ja
Interesseorganisasjon	Nei	Nei	Ja	Svært gode	Ja	Ja
Politisk parti	Nei	I mindre grad	Ja	Mindre gode	I noen grad	Ja
Interesseorganisasjon	Ja	I noen grad	Nei	Mindre gode	I noen grad	Ja
Bedrift	Nei	Ja	Ja	Gode	Ja	Ja
Kommune	Ja	Nei	Nei	Mindre gode	I mindre grad	Ja
Fylkeskommune	Ja	Ja	Ja	Gode	I noen grad	Ja
Fylkeskommune	Nei	I noen grad		Svært gode	I noen grad	Ja
Politisk parti	Nei	I mindre grad	Nei	Mindre gode	I mindre grad	Ja
Fylkeskommune	Nei	Nei	Nei	Mindre gode	I mindre grad	Ja
Interesseorganisasjon	Nei	I mindre grad	Nei	Mindre gode	Ja	Ja
Kommune	Nei	Nei	Ja	Svært gode	Ja	Nei
Kommune	Nei	I mindre grad	Nei	Mindre gode	I noen grad	Ja
Direktorat	Nei		Ja	Gode	Ja	Nei
Kommune (regionråd)	Nei	I mindre grad	Nei	Gode	I mindre grad	Ja
Politisk parti	Nei	Nei	Nei	Mindre gode	I noen grad	Ja
Fylkeskommune	Nei		Nei	Gode	Ja	Ja
Bedrift	Nei	Nei	Nei	Mindre gode	I noen grad	Nei
Kommune						Nei
Fylkeskommune	Nei	Nei	(vet ikke)	Mindre gode	I mindre grad	Ja
Kommune (regionråd)	Nei	I noen grad	Ja	Gode	I noen grad	Ja
Kommune (regionråd)	Nei	Nei	Nei	Gode	Nei	Nei
Bedrift	Nei	Nei	Ja	Svært gode	I noen grad	Ja

