



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

Kommentarer til ny postlov og postforskrift

27. januar 2015

Innholdsfortegnelse

1	Rammene for ny postregulering.....	3
1.1	Generelt om reguleringsbehovet	3
1.2	Virkeområde for loven	5
1.3	Definisjonen av posttjeneste.....	8
2	Punkter som SD har bedt om høringsinstansenes særskilte syn på	9
2.1	De alternative løsningene for lørdagsomdeling av papiraviser	9
2.2	Regulering av sikker digital posttjeneste	10
2.3	Plikt til formidling av forhåndsstemmer.....	12
2.4	Det valgte nivået for tilgangsreguleringen.....	12
2.5	Bestemmelsen om erstatning for tap, skade og forsinkelse	13
2.6	Overgangsbestemmelser.....	15
3	Kommentarer til enkelte bestemmelser i lovutkastet	15
3.1	Forslag til ny postlov § 1 Formål.....	15
3.2	Forslag til ny postlov § 2 Saklig virkeområde	16
3.3	Forslag til ny postlov § 4 Definisjoner	16
3.4	Forslag til ny postlov § 5 Myndighet etter loven.....	16
3.5	Forslag til ny postlov § 6 Valg av leveringspliktig tilbyder.....	16
3.6	Forslag til ny postlov § 7 Leveringspliktige posttjenester	17
3.7	Forslag til ny postlov § 8 Unntak fra leveringsplikt	17
3.8	Forslag til ny postlov § 9 Spesielle samfunnspålagte oppgaver	18
3.9	Forslag til ny postlov § 11 Regnskapsmessig skille.....	18
3.10	Forslag til ny postlov § 12 Enhetsporto	18
3.11	Forslag til ny postlov § 13 Finansiering av leveringspliktig tjeneste	19
3.12	Forslag til ny postlov § 14 Verdenspostforening.....	19
3.13	Forslag til ny postlov § 15 Unntak fra formidlingsplikt for postsending til utlandet	19
3.14	Forslag til ny postlov § 19 Utleveringspostkasse.....	20
3.15	Forslag til ny postlov § 20 Flytting av utleveringspostkasse	20
3.16	Forslag til ny postlov § 21 Bevegelseshemmede.....	20
3.17	Forslag til ny postlov § 24 Leveringsvilkår og offentliggjøring	21
3.18	Forslag til ny postlov § 25 Håndtering og oppbevaring.....	21
3.19	Forslag til ny postlov § 28 Ikke-leverbar postsending	21
3.20	Forslag til ny postlov § 29 Erstatning for tap, skade og forsinkelse	21
3.21	Forslag til ny postlov § 31 Taushetsplikt	21
3.22	Forslag til ny postlov § 34 Sikkerhet i postnettets.....	23

3.23	Forslag til ny postlov § 36 Tilbyders tilgang til utleveringspostkasse.....	23
3.24	Forslag til ny postlov § 37 Ettersending og videreformidling av postsending	24
3.25	Forslag til ny postlov § 40 Adresseregister.....	25
3.26	Forslag til ny postlov § 43 Brukerklagenemnd for posttjenester	25
3.27	Forslag til ny postlov § 44 Klage til myndigheten.....	25
3.28	Forslag til ny postlov § 52 Overtredelsesgebyr	26
3.29	Forslag til ny postlov § 54 Straff.....	27
3.30	Forslag til ny postlov § 56 Gebyr til Post- og teletilsynet.....	27
4	Kommentarer til enkelte bestemmelser i utkast til forskrift	27
4.1	Forslag til ny postforskrift – Lovhenvisninger	27
4.2	Forslag til ny postforskrift § 9 Utvekslingskontor.....	27
4.3	Forslag til ny postforskrift § 21 Adgang til utleveringspostkasse.....	27
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	28

1 Rammene for ny postregulering

1.1 Generelt om reguleringsbehovet

I St.prp. nr. 34 (2004-2005) Om å avvikle eneretten til Posten Norge AS (Posten) hadde Samferdselsdepartementet (SD) følgende mål for den fremtidige postlovgivningen:

«Samferdselsdepartementet har som mål at regelverket på postområdet i framtida skal vere enkelt, oversiktleg og fleksibelt. Det skal ikkje vere fleire reglar enn nødvendig. Ein skal leggje prinsippet om minimumsregulering til grunn. Prinsippet har til følge at verkemidla ein vel for å nå eit bestemt mål alltid skal byggje på eit bevisst val, der ein ikkje bør velje rettsleg regulering utan at ein på førehand har vurdert om ein kan oppnå den effekten ein ønskjer utan å regulere, eller om ein eventuelt kan vurdere å bruke andre verkemiddel. Det verkar ikkje som om det er føremålstenleg med eit komplisert regelverk i ein marknad som ikkje er prega av sterk økonomisk vekst. Ei omfattande regulering kan skape auka administrative kostnader, både for operatørane og for styringsorgana som skal føre tilsyn med at regelverket blir følgt. Ei omfattande regulering kan også framstå som mindre føreseieleg for Posten, andre operatørar og kundane.»

Nkom mener at disse målene er like aktuelle i dag som de var i 2004.

Nkom mener den nye postloven må sikre:

- et landsdekkende tilbud av leveringspliktige tjenester
- at tilbydere av posttjenester oppfyller visse grunnleggende krav, som for eksempel taushetsplikt og sikkerhet i postnettet
- konkurranse på like vilkår for tilbydere av posttjenester

For å sikre et landsdekkende tilbud av leveringspliktige tjenester trenger den nye postloven en hjemmel for å inngå avtale med eller utpeke en eller flere tilbydere med ansvar for å tilby leveringspliktige tjenester. Loven må videre angi omfanget av de leveringspliktige tjenestene. De nærmere kravene for de leveringspliktige tjenestene kan fastsettes i avtale eller i forskrift.

Den nye postloven må videreføre visse grunnleggende krav til tilbydere av posttjenester, som for eksempel krav til konfidensialitet og sikkerhet. Det er særlig skriftlig individuell kommunikasjon som har vært ansett viktig å sikre slik at uvedkommende ikke får kunnskap om innholdet i kommunikasjonen og annen sensitiv informasjon om bruken av posttjenesten. Et viktig særtrekk ved tradisjonell postvirksomhet er formidling av sendinger hvor innlevering skjer anonymt av avsender, og/eller hvor sendingene ikke er individuelt kontrollert og registrert. Det er særlig for slik formidling av adresserte uregistrerte sendinger hvor det synes å være behov for å fastsette grunnleggende krav.

Nkom mener at målet om minimumsregulering må tilsi at spørsmålet om hvilke tjenester som skal omfattes av de grunnleggende kravene må vurderes uavhengig av hva som til enhver tid anses som leveringspliktige tjenester. På ekomområdet omfatter de leveringspliktige tjenestene for eksempel nummeropplysningstjeneste og plikt til å tilby telefonkatalog i elektronisk form. Dette er tjenester som ikke omfattes av definisjonen av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller offentlig telefontjeneste, dvs. tjenester som er omfattet av grunnleggende krav i ekomloven. Nkom mener at postloven kan vurderes på tilsvarende måte.

Målet om minimumsregulering tilsier videre at det må utvises varsomhet med hensyn til å regulere nye tjenester som sikker digital posttjeneste i postloven dersom disse er tilstrekkelig regulert i annet regelverk. Nkom vil vurdere dette nærmere i punkt 2.2.

Den nye postloven må sikre konkurranse på like vilkår for tilbydere av posttjenester. En klar avgrensning av lovens virkeområde og hvem eller hvilke tjenester den enkelte plikt retter seg mot, vil bidra til like rammebetingelser for tilbyderne. Ulike former for tilgangsregulering kan også være nødvendig for å sikre like rammebetingelser.

Det har skjedd store endringer i måten vi kommuniserer på i Norge siden forrige postlov ble vedtatt i 1996. Den mest markante endringen er at elektronisk kommunikasjon nesten har erstattet brev som kommunikasjonsform. Dette har ført til at brevvolumet har falt kraftig. Skriftlig kommunikasjon mellom innbyggerne i Norge skjer i dag i hovedsak ved hjelp av elektronisk kommunikasjon som for eksempel e-post og sosiale medier. Skriftlig kommunikasjon mellom næringsdrivende og innbyggerne foregår også i økende grad ved hjelp av elektronisk kommunikasjon. Det er for eksempel blitt vanlig å tilby kunder elektronisk faktura i stedet for faktura som distribueres fysisk. Skriftlig kommunikasjon mellom offentlig virksomhet og innbyggerne skjer også i økende grad ved hjelp av elektronisk kommunikasjon. Det vises blant annet til at Stortinget har vedtatt endringer i forvaltningsloven som gjør digital kommunikasjon til hovedregelen når forvaltningen kommuniserer med innbyggere og næringsdrivende.

De store endringene som har skjedd på dette området må ses i sammenheng med at Norge er langt fremme med hensyn til bruk av elektronisk kommunikasjon og at grunnlaget for dette er god fast og mobil bredbåndsdekning. Det kan derfor argumenteres for at det ikke er nødvendig med like omfattende leveringspliktige posttjenester i Norge for å opprettholde kommunikasjon mellom innbyggerne sammenlignet med mange andre land. Nkom mener at dette tilsier at bestemmelsene om leveringspliktige tjenester bør utformes slik at de har en viss fleksibilitet med tanke på fremtidige endringer. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å fastsette kun overordnede krav om leveringspliktige tjenester i loven og fastsette detaljene i forskrift eller i avtale. Frem mot et «fjerde postdirektiv» bør videre Norge, gjennom EØS-samarbeidet, prøve å påvirke det felles europeiske regelverket på postområdet slik at dette i større grad kan åpne for å vurdere ekom og fysiske kommunikasjonstjenester i sammenheng.

1.2 Virkeområde for loven

SD har foreslått at loven skal gjelde «virksomhet knyttet til formidling av registrerte og uregistrerte postsendinger mot vederlag, herunder leveringspliktig tjeneste». Det fremgår av merknaden til bestemmelsen at med «postsendinger forstås brevpост, aviser og blad i abonnement eller lettgoods inntil 20 kg». Virkeområdet er avgrenset mot formidling av egne sendinger. Det fremgår at dette i hovedsak er en videreføring av det saklige virkeområde i gjeldende postlov.

Virkeområde til gjeldende postlov omfatter blant annet budfirmaers transport og ruteselskapers og andre virksomheters formidling av «landsdekkende postsendinger». Begrepet «postsending» i gjeldende postlov omfatter videre både adresserte og uadresserte sendinger (Ot.prp. nr. 64 (1995-96) s. 17).

Nkom konstaterer på denne bakgrunn at det foreslåtte virkeområde for den nye postloven er vidt. Loven vil i praksis dekke alle former for ervervsmessig formidling av fysiske gjenstander inntil 20 kg, inkludert transporttjenester.

Nkom mener dette er et for vidt virkeområde for en postlov. Nkom mener at loven særlig bør avgrenses mot for eksempel transportvirksomhet. Nkom mener dette er viktig for å begrense omfanget av virksomheter som reguleres av postloven og for å hindre at lovverk som regulerer transport kommer i konflikt med postlovgivningen. Avgrensningen mot transportvirksomhet kan for eksempel gjøres ved å identifisere typiske kjennetegn ved postvirksomhet og begrense loven til virksomhet som har disse kjennetegnene. Nkom viser til at SD har identifisert ett slikt kjennetegn i forbindelse med den foreslåtte definisjonen av begrepet posttjeneste. SD foreslår at slike tjenester må tilbys regelmessig. Ifølge merknadene innebærer dette at tjenesten må tilbys med et på forhånd fastlagt intervall og en viss hyppighet. Det fremgår videre at den fastlagte planen som hovedregel skal være offentlig kjent og at innleveringen av postsendinger kan skje i innleveringskasser eller til tilbyderens faste eller mobile ekspedisjonssteder. Nkom deler SDs syn på at regelmessighet er et sentralt element for postvirksomhet, og mener dette bør gjenspeiles i virkeområdet for loven. Det vises for eksempel til at det saklige virkeområde for den svenske postloven er «postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst». «Postverksamhet» er videre definert som «regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning». Nkom mener at den norske postloven kan avgrenses på tilsvarende måte.

Et annet typisk kjennetegn ved postvirksomhet er formidling av adresserte sendinger som innleveres anonymt uten registrering. Innlevering av slike sendinger skjer hovedsakelig i innsamlingspostkasser og det vil ikke foreligge bevis for formidlingsoppdraget. Det er i praksis markedet for denne type sendinger som nå åpnes opp for konkurranse ved gjennomføring av EUs tredje postdirektiv. Nkom mener det er særlig viktig at det fastsettes grunnleggende krav til formidling av uregistrerte adresserte sendinger, for eksempel krav om taushetsplikt. Motsatsen til uregistrerte sendinger er registrerte sendinger; dvs. sendinger som det gis kvittering for ved innlevering og utleveres mot kvittering. Markedet for registrerte sendinger, som i hovedsak består av pakker, har vært åpent for konkurranse i mange år allerede. Kundene det konkurreres om i dette markedet er først og fremst kunder som har et større volum med sendinger som skal formidles, og det er på dette området det har oppstått konkurranse. Sendinger fra forbrukere til andre forbrukere vil derimot utgjøre forholdsvis små volumer, og det er derfor lite trolig at vil være interessant for aktører å konkurrere på dette området. Nkom mener derfor det ikke er et like stort behov for å regulere registrerte sendinger i postloven som for å regulere uregistrerte sendinger. Registrerte sendinger vil dessuten i større grad være regulert gjennom avtale eller annet regelverk sammenlignet med uregistrerte sendinger. Avtaler om formidling av registrerte sendinger kan for eksempel inneholde bestemmelser om konfidensialitet. Regelverket på transportområdet vil videre regulere mange

av de samme problemstillingene som postloven. I lov om vegfraktavtaler er det for eksempel fastsatt ulike regler om fraktførers håndtering av godset, avsenders råderett over godset og erstatning ved tap og forsinkelse. Det vil etter Nkoms mening skape uklarhet dersom en registrert sending på for eksempel 19 kg skal reguleres både av postloven og transportregelverket, mens en sending på 21 kg kun skal reguleres av transportregelverket. Dette kan for eksempel medføre forskjellige erstatningsregler for sendingene dersom de skulle gå tapt.

Nkom ser på den annen side at denne tilnærmingen vil avvike fra det som tradisjonelt har vært regulert i postloven. Det kan videre anføres at hensynet til sammenhengen i regelverket kan tale for at de viktigste minimumskravene, som for eksempel kravet til taushetsplikt, må gjelde både for uregistrerte og registrerte sendinger. Transportregelverket er videre i liten grad utformet med tanke på forbrukerinteresser. Dette gjelder for eksempel klageordninger for forbrukere. Dette kan også være et moment for å ha et mer tradisjonelt virkeområde for postloven. Nkom antar på den annen side at avtaler om transporttjenester mellom forbrukere og næringsdrivende for eksempel vil falle inn under begrepet forbrukeravtaler i avtaleloven og at forbrukere vil ha en beskyttelse gjennom dette.

Nkom mener at målet om minimumsregulering og en klar markedsavgrensning må veie tyngst når loven skal avgrenses. Nkom mener derfor at loven bør regulere formidling av adresserte uregistrerte sendinger, dvs. det man tradisjonelt har ansett som posttjeneste, og leveringspliktige tjenester som vil omfatte både tradisjonelle posttjenester og transporttjenester. En slik avgrensning vil medføre at det ikke lenger blir nødvendig å definere postsendinger ut fra vektgrenser, og vil gi Norge en moderne og fremtidsrettet postlov. Nkom understreker for ordens skyld at en slik løsning ikke er til hinder for at det fastsettes grunnleggende krav og særskilte kvalitetskrav til registrerte sendinger som omfattes av leveringsplikten.

Nkom mener det er uklart om uadresserte sendinger er omfattet av lovens virkeområde. Adresserte postsendinger er definert i § 4, men uttrykket «adresserte postsendinger» er ikke brukt i beskrivelsen av lovens virkeområde § 2 (eller andre steder i lovteksten). Nkom kan uansett ikke se at det foreligger et reguleringsbehov for formidling av uadresserte sendinger. Uadresserte sendinger er i hovedsak reklame. Markedsføringsloven § 17 inneholder et forbud mot å levere uadressert reklame til personer som har tilkjennegitt at de ikke ønsker dette. Personopplysningsloven inneholder videre bestemmelser som regulerer adgangen til å utlevere adresselister. Nkom kan ikke se at det er behov for å regulere uadresserte sendinger utover dette. Det er for eksempel etter Nkoms vurdering ikke behov for å sikre konfidensialitet og sikkerhet for slike sendinger. Formidling av uadresserte sendinger er heller ikke en leveringspliktig tjeneste. Nkom foreslår derfor at SD klargjør at uadresserte sendinger faller utenfor lovens virkeområde.

Oppsummert mener Nkom at lovens virkeområde for fysisk formidling bør strammes inn. Nkom mener at loven kun bør regulere regelmessig formidling av uregistrerte adresserte sendinger og leveringspliktige tjenester.

1.3 Definisjonen av posttjeneste

SD har foreslått å definere posttjeneste som «tilbud til allmennheten om regelmessig innsamling, sortering og utdeling av postsending mot vederlag». Nkom synes det er positivt at kriteriet «regelmessig» er tatt med i definisjonen. Dette innebærer en forbedring i forhold til den vide definisjonen av det tilsvarende begrepet «postoperatør» i dagens postlov. Kravet om regelmessighet innebærer at tjenesten må tilbys «med på forhånd fastlagt intervall og en viss hyppighet». Innhenting og utlevering skal videre skje etter «offentlig kjent og fastlagt plan». Dette er en viktig avgrensning mot tjenester basert på individuell etterspørsel, som for eksempel «dør-til-dør-tjenester», kurer-tjenester og budtjenester. Kjenne-tegn ved slike tjenester kan for eksempel være at sendingen hentes der avsenderen har sin forretningsvirksomhet og utleveres «på døra» til mottaker på tidspunkter som er basert på individuell avtale mellom avsender og tjenesteleverandør. Nkom mener at SD i merknadene til definisjonen av posttjeneste kunne ha nevnt noen typiske eksempler på virksomheter som opererer med denne type tjenester for å klargjøre hva som ikke anses som regelmessig formidling.

Definisjonen av posttjeneste må ses i sammenheng med definisjonene av «postsending», «adressert postsending», «uregistrert postsending» og «registrert postsending». Lest i sammenheng, vil posttjeneste omfatte formidling av både adresserte og uadresserte og registrerte og uregistrerte postsendinger, alt inntil 20 kg. Som nevnt ovenfor mener Nkom at lovens virkeområde kan avgrenses både mot registrerte sendinger og uadresserte sendinger. Et alternativ kan være å beholde et forholdsvis vidt virkeområde for loven, og å avgrense definisjonen av posttjeneste mot formidling av registrerte sendinger og uadresserte sendinger. En fordel med å ha et litt videre virkeområde for loven enn reguleringsbehovet strengt tatt tilsier, er at loven på et senere tidspunkt vil kunne hjemle regulering av tjenester som grenser opp mot tjenestene som faktisk blir underlagt plikter (posttjenester).

Oppsummert mener Nkom at definisjonen av posttjeneste er for vid. Nkom mener at posttjeneste bør avgrenses mot formidling av registrerte sendinger og uadresserte sendinger.

2 Punkter som SD har bedt om høringsinstansenes særskilte syn på

2.1 De alternative løsningene for lørdagsomdeling av papiraviser

SD har bedt høringsinstansene spesielt om å se på forslaget knyttet til utlevering av aviser i abonnement seks dager i uken for mottakere som ikke har annen avisdistribusjon.

Nkom/PT gjennomførte i 2010/2011 en undersøkelse knyttet til behovet for leveringspliktige posttjenester. I denne [rapporten](#)¹ ble det blant annet konkludert med:

«I henhold til opplysninger fra Posten distribueres det totalt 1 684 000 lørdagsaviser i abonnement. 282 000 av disse, eller om lag 17 prosent, distribueres gjennom postens nettverk. Det er derfor kun en mindre andel abonnenter som faktisk vil kunne bli berørt av et kutt i lørdagsomdelingen.»

Det er nå fire år siden Nkom/PT gjennomførte denne undersøkelsen. I de fire årene som er gått har blant annet digitale løsninger blitt mer aktualisert. En nyere [undersøkelse](#)² gjennomført av Universitetet i Bergen ved Institutt for informasjons- og medievitenskap viser at det allerede i 2013 var flere som leste nyheter på nett enn i papiraviser. Disse tallene baserer seg på det totale markedet. Dersom en ser på for eksempel de minste lokalavisene er bildet noe annet. For middels store og mindre lokalaviser er det fortsatt papirutgaven som leses klart mest. Undersøkelsen viser imidlertid også til at de mindre avisene i langt mindre grad har satset på nettavisen. De har heller valgt å beskytte papiravisen, hvor inntektene tradisjonelt har vært størst. I de tilfellene der mindre eller mellomstore aviser har gått offensivt ut med nettutgaven, er lesertallene ganske annerledes enn for lignende aviser som har holdt igjen den digitale satsingen.

SD har estimert kostnaden til å videreføre lørdagsutdelingen av aviser til mellom 50-120 millioner kroner. Beregnet behov for statlig kjøp av ulønnsomme posttjenester for 2014 er estimert til totalt 320 millioner kroner. Dette viser at kostnaden med å utlevere stadig færre papirbaserte aviser på lørdager er høy.

Dersom utlevering av aviser i abonnement seks dager i uken til mottaker som ikke har annen avisdistribusjon eventuelt skal omfattes av leveringsplikten, må prisen etter Nkoms mening være kostnadsorientert slik at reell pris synliggjøres for avisutgiverne for vurdering av eventuelle alternativer.

¹ Econ Pöyry (2011) *Utredning om behov for leveringspliktige posttjenester* Rapport nr. R-2010-074

² Medienorge (2014) *Medieåret 2013-2014. Medieutvikling i Norge: Fakta og trender*

2.2 Regulering av sikker digital posttjeneste

Det er i høringsnotatet bedt om høringsinstansenes syn på en eventuell regulering av sikker digital posttjeneste. I denne sammenhengen ønsker Nkom å bidra med noen momenter som kan være nyttige i vurderingen av hvorvidt regulering av sikker digital posttjeneste skal tas inn i postloven eller ikke.

Som det fremkommer i høringsnotatet er bakgrunnen for å innta bestemmelser om sikker digital posttjeneste i ny postlov behovet for sikker alle-til-alle-kommunikasjon, og en tilrettelegging for egenskapene til den tradisjonelle posttjenesten i overgangen til digitale løsninger. Nkom vil peke på at det i dag benyttes e-post til oversendelse av dokumenter som har behov for økt beskyttelse som for eksempel sensitive personopplysninger eller forretningshemmeligheter. E-post gir ikke tilstrekkelig beskyttelse for slike sendinger. E-post gir heller ikke garanti for at ikke innholdet er endret under oversendelse eller kvittering for sendt og levert melding. Likevel benyttes e-post til oversendelse av dokumenter som trenger denne beskyttelsen fordi det ikke finnes egnede enkle og tilgjengelige alternativer. Ved å innta de foreslåtte bestemmelsene i postloven og postforskriften, vil det stilles generelle krav til sikkerhet og notoritet til tjenesten og dermed ivareta forsvarlig informasjonssikkerhet for den enkelte sending. Man vil dermed kunne oppnå et sikkert digitalt alternativ, noe som også gir et skille mellom e-post og sikker digital post.

Den 23.juli 2014 ble Europaparlaments- og Rådsforordningen (EU) nr. 910/2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked og opphevelse av direktiv 1999/93/EF vedtatt. Forordningen er ansett som EØS relevant og vil dermed også inntas i norsk rett. Ett av målene med forordningen er å legge til rette for at tradisjonelle papirdisposisjoner skal kunne gjøres tilsvarende sikkert og med tilsvarende rettsvirkninger i digital form. Forordningen introduserer elektroniske tillitstjenester, slik som; elektroniske signaturer (til bruk for fysiske personer), elektroniske segl (til bruk for juridiske personer), elektronisk tidsstempling, elektronisk meldingstjeneste (eller elektronisk registrert leveringstjeneste, som er den danske oversettelsen), lagringstjeneste for elektroniske signaturer og elektroniske segl og sertifikater for webside-autentisering. I tillegg er også elektroniske dokumenter gitt en rettslig anerkjennelse.

I forordningen skilles det mellom kvalifiserte tillitstjenester og ikke-kvalifiserte tillitstjenester. De kvalifiserte tillitstjenestene omfattes av strenge krav til sikkerhet i alle ledd av tjenesten, det stilles krav om notoritet, i tillegg til et omfattende revisjonssystem, tilsynsregime og rapporteringsplikt på sikkerhetsbrudd. For de ikke-kvalifiserte tillitstjenestene stilles det også krav til sikker drift og til sikre tjenester, men det stilles ikke krav om notoritet, og de omfattes heller ikke av de samme kravene til revisjon og tilsynsregime. For disse tjenestene iverksettes

tilsyn kun dersom tilsynsmyndighetene får melding om uønskede forhold hos utstederen, eller innsendt rapport om sikkerhetsbrudd.

Mens forordningen regulerer krav til kvalifiserte og ikke-kvalifiserte tillitstjenester, ligger kravene til tjenesten sikker digital posttjeneste i utkast til postlov på et nivå mellom ikke-kvalifiserte elektronisk registrert leveringstjeneste og kvalifiserte elektronisk registrert leveringstjeneste. Dette gir et tredje og nasjonalt alternativ hvor det ikke stilles tilsvarende omfattende krav som til en kvalifisert elektronisk registrert leveringstjeneste, men hvor tilbyderer er pålagt å sikre notoriteten til sendingene gjennom å gi kvittering for innlevering og utlevering av digital melding, jf. utkast til postforskrift § 18. Utkastet til postlov har et uttrykt kvalitetskrav til sine tjenester både i formålsbestemmelsen og i utkast til postforskrift § 11. Tilsvarende kvalitetskrav er ikke å finne i forordningen. Dersom en ønsker eller ser behov for et slikt alternativ, vil en regulering i postloven være nødvendig.

Begrepet «tillitstjenester» i forordningen er et nytt, og så langt ukjent begrep for befolkningen. Begrepet «post» er derimot velkjent for alle, men da i hovedsak i fysisk forstand. Dersom en tjeneste for sikker overføring av dokumenter skal tas i bruk av befolkningen er det nødvendig at det stilles krav til tjenesten i form av en forsikring om at sendingens sikkerhet ivaretas. Brukernes tillit til tjenesten er avgjørende for hvorvidt den tas i bruk, og ved den minste tvil om tilliten til tjenesten vil en heller benytte seg av andre og tradisjonelle løsninger. Siden begrepet «post» er velkjent for alle og begrepet «tillitstjenester» ikke er det, kan dette tale for en regulering i postloven for å oppnå den nødvendige tilliten i markedet hos befolkningen. Det kan også tenkes at dersom vi får flere tilbydere av sikker digital post som oppfyller postlovens krav, kan en positiv effekt av dette være at de også ser muligheten for å oppnå kravene for å være tilbyder av kvalifisert elektronisk registrert leveringstjeneste i henhold til forordningen. De vil dermed kunne tilby sine tjenester i det harmoniserte europeiske indre markedet.

Hensynet til minimumsregulering vil gjøre det nødvendig å ta stilling til om det er behov for en tjeneste som dekker et tredje nivå i forhold til kvalifiserte og ikke-kvalifiserte tillitstjenester. Nkom mener det er behov for en tjeneste som gir sikkerhet og notoritet for sendinger, men det kan tenkes at det er tilstrekkelig med en kvalifisert elektronisk registrert leveringstjeneste som beskrevet i forordningen, og at det er mulig å profilere bruken av elektroniske tillitstjenester ved hjelp av tjenesten Digipost og andre tilsvarende tjenester. All den tid forordning (EU) nr. 910/2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner også inneholder relevante bestemmelser i forhold til elektronisk registrerte leveringstjenester, er Nkom noe usikker på om det er hensiktsmessig også å regulere sikker digital posttjeneste i postloven.

2.3 Plikt til formidling av forhåndsstemmer

Som følge av at enkelte forhåndsstemmer kom for sent og dermed ikke ble tatt med i valgoppgjøret ved forrige stortingsvalg, ble det i Innst. 1 S (2013-2014) lagt til grunn at det skulle «foreslås tiltak for å sikre at forhåndsstemmer avgitt utenfor egen kommune blir tatt med i valgoppgjøret». I forslaget til ny postlov faller lørdag bort som distribusjonsdag og gjør problemstillingen enda mer aktuell. SD har i forslaget til ny postlov valgt å løse denne utfordringen med å gi hjemmel til å pålegge leveringspliktig tilbyder å formidle forhåndsstemmer også på lørdag siste helga før lokal- og stortingsvalg. Med utgangspunkt i prinsippet om minimumsregulering vil Nkom her vise til at det allerede i dag finnes tjenester som kan dekke behovet for over-natt-levering på kommersiell basis. Å innføre spesialregler for å løse en slik begrenset utfordring fremstår som noe unødvendig når det allerede finnes adekvate løsninger som tilbys på kommersielle vilkår i markedet.

2.4 Det valgte nivået for tilgangsreguleringen

SD har i kapittel 5 lovutkastet foreslått bestemmelser om bruk av felles postnett. Det foreslås bestemmelser om tilgang til utleveringspostkasser og postboksanlegg, ettersending og videreformidling av postsendinger, offentlig postnummersystem og adresseregister. SD har videre foreslått i § 10 at leveringspliktig tilbyder skal tilby leveringspliktig tjeneste til åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår og til kostnadsorientert og overkommelig pris. Det fremgår av merknaden til bestemmelsen at disse kravene også gjelder for videreformidling av postsendinger for konkurrerende virksomheter.

Det fremgår av høringsnotatet at lovforslaget ikke omfatter bestemmelser om tilgang til leveringspliktig tilbyders innsamlings- og distribusjonsnett. Dette begrunnes med at eksisterende konkurranse viser at Postens nett enkelt kan la seg duplisere av konkurrentene og at det derfor ikke kan sies å være en kritisk produksjonsfaktor. SD viser til at konkurrenter av leveringspliktig tilbyder vil kunne kreve viderebefordring på ikke-diskriminerende vilkår i samsvar med lovutkastet «§ 9» (Nkom antar at SD her mener lovutkastet § 37).

Når det gjelder det sistnevnte viser Nkom til merknaden til bestemmelsen hvor det fremgår at § 37 annet ledd «...skal sikre at enhver tilbyder som ønsker å tilby formidling i et større geografisk område og under eget firmanavn skal gis mulighet til det». Nkom er imidlertid usikker på om dette målet vil oppnås ettersom bestemmelsen synes begrenset til feiladresserte postsendinger. Nkom viser i denne sammenheng til Nkom/PTs tidligere forslag fra 2005 og 2009 om separate bestemmelser om ettersending og videreformidling av sendinger. Dette vil etter Nkom oppfatning pålegge leveringspliktig tilbyder en plikt til ettersending og videreformidling av flere typer sendinger enn kun feiladresserte. Etter Nkoms oppfatning vil dette i større grad kunne ivareta hensynet til at enhver tilbyder skal kunne formidling i et større geografisk område under eget firmanavn.

Det fremgår videre av merknaden til § 37 at leveringspliktig tilbyder har «plikt til å formidle feiladressert og feilinnlevert post til samme eller likeverdig kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbyder som til egen virksomhet...». Nkom oppfatter dette slik at prisen for slik formidling ikke skal være høyere enn den pris den leveringspliktige tilbyders egen virksomhet betaler (intern grossistpris) og at det således vil bli mulig for konkurrentene å tilby slike tjenester med fortjeneste.

Nkom synes for øvrig at bestemmelsene om felles postnett dekker viktige behov for Postens konkurrenter i lys av at markedet nå vil bli liberalisert.

SD legger til grunn at Postens nett enkelt kan la seg duplisere av konkurrentene og at det derfor ikke kan sies å være en kritisk produksjonsfaktor. Nkom er enig med SD i at etableringstersklene er lavere i postsektoren enn i ekomsektoren, men ser på den annen side at det vil være utfordringer med hensyn til å duplisere Postens nett i mindre sentrale strøk av Norge. Det er derfor relativt liten sannsynlighet for at konkurrenter til Posten vil kunne opprette landsdekkende nett. Nkom ser derfor at det kan oppstå behov for sektorspesifikk regulering også på postområdet, og mulighetene for slik regulering bør derfor ikke avskjæres. Nkom mener derfor SD bør vurdere å innta en hjemmel i den nye postloven for eventuelt å kunne innføre sektorspesifikk regulering på et senere tidspunkt. En sektorspesifikk regulering vil uansett forutsette en nærmere analyse av markedet og krav om forholdsmessighet dersom tilgangsplikt skal pålegges en dominerende aktør.

2.5 Bestemmelsen om erstatning for tap, skade og forsinkelse

Uregistrerte sendinger

SD har i høringsnotatet og forslag til ny postlov foreslått at bestemmelsen om erstatning for tap, skade og forsinkelse bare skal gjelde registrerte postsendinger. Dette er en endring fra dagens situasjon, der det ved grov uaktsomhet fra tilbyders side, er hjemmel til å få erstatning etter postloven § 22 første ledd for uregistrerte postsendinger.

Departementet begrunner endringen med at det i realiteten er så store utfordringer med dagens skyld- og beviskrav at det har ført til en praksis der avsender i begrenset grad får erstatning for tap, skade eller forsinkelser av uregistrerte sendinger.

Nkom er enig i denne beskrivelsen, og at dette kan tale for å fjerne bestemmelsen om erstatning for uregistrerte sendinger i den nye postloven. Et nytt moment som eventuelt kan tale for å beholde bestemmelsen er imidlertid at det nå er foreslått å opprette en

brukerklagenemnd på postområdet. Dette vil senke terskelen for å klage og fremme krav om erstatning ved mangelfull oppfyllelse av en levering av uregistrerte sendinger. I dag må det reises et sivil søksmål for å overprøve Postens avslag på erstatning. Utfordringene med skyld- og beviskravene vil imidlertid bli de samme. Nkom støtter derfor SDs forslag om å fjerne bestemmelsen om erstatning for uregistrerte sendinger i den nye postloven.

Nkom mener at det kan være hensiktsmessig å kommentere forholdet mellom erstatningsbestemmelsene i postloven og alminnelig erstatningsrett i lovproposisjonen. Dette kan klargjøre om erstatning for uregistrerte sendinger fortsatt vil være mulig å oppnå gjennom de alminnelige erstatningsreglene eller ikke.

Registrerte postsendinger

Etter lovforslaget skal det være en plikt for tilbydere til å betale erstatning for registrerte postsendinger etter et objektivt ansvarsgrunnlag. Dette gjelder for skadet eller tapt sending. For forsinket sending skal tilbyder, etter forslaget, bare betale erstatning for registrerte sendinger når det er betalt et særlig vederlag for at postsendingen skal komme raskt frem eller for at den skal komme frem til særskilt avtalt leveringstidspunkt eller -periode.

Videre er det i bestemmelsens fjerde ledd foreslått at krav om erstatning foreldes etter ett år, regnet fra dagen etter at postsendingen er innlevert til tilbyder.

Dette reiser spørsmål om når en forsinket sending må anses som tapt, i forhold til om man kan kreve erstatning i tilfeller man ikke har betalt et særlig vederlag for at en sending skal komme raskt frem eller for at den skal leveres innen et gitt tidspunkt eller -periode.

For eksempel kan den foreslåtte bestemmelsen muligens ha den konsekvens at en antatt «forsinket» sending ikke anses som tapt før betydelig tid etter at man normalt kan forvente at en sending skal være fremme. I tillegg til at sendingen kan ha mistet sin nytteverdi for avsender/mottager kan dette også skape unødig usikkerhet i forhold til om og eventuelt når man kan fremme et erstatningskrav. Hensynet til sluttbruker, eventuell avklaring og behandling av brukerklagenemnd for postområdet, kan derfor tale for at man bør vurdere å ta inn i selve lovbestemmelsen, når en sending som er forsinket skal anses som tap.

Det vises til at det i lov om vegfraktavtaler § 27 annet ledd nevnes at en forsinket utlevering foreligger når godset: «... ikke er blitt utlevert til avtalt tid, eller - om utleveringsfrist ikke er avtalt - når den faktiske befordringstid overstiger hva det etter forholdene ville være rimelig å innrømme en omsorgsfull fraktfører.»

Selv om en «forsinket» sending skulle komme til rette etter at betydelig tid har passert, kan det være gode grunner for å konkretisere et tidspunkt, med hensyn til når man bør forvente at en sending skal ha ankommet mottaker og at sendingen må behandles som om sendingen er tapt i forhold til erstatningsbestemmelsen. Nkom mener i denne sammenheng at SD kan vurdere å innta en tilsvarende bestemmelse som lov om vegfraktavtaler § 31 første ledd i postloven: «Er godset ikke utlevert innen 30 dager etter utløpet av den avtalte utleveringsfrist eller - om slik frist ikke er avtalt - innen 60 dager etter at fraktføreren overtok godset, kan den berettigede kreve at fraktføreren skal være ansvarlig for godset som om det var tapt.».

Når det gjelder sikker digital post omfattes ikke dette av erstatningsbestemmelsen i § 29 i utkastet til postlov. Dersom sikker digital posttjeneste skal reguleres i postloven bør det være en tilsvarende bestemmelse for erstatning også for sikker digital post, for de tilfellene der tilbyder ikke oppfyller de fremsatte krav til sikkerhet. Tilbyder bør være erstatningspliktig dersom digital post for eksempel kommer på avveie eller blir levert til feil mottaker.

2.6 Overgangsbestemmelser

SD har foreslått at konsesjonen til Posten Norge AS av 18. desember 2012 videreføres, med unntak av punkt 3.5, 3.8.1 og kapitlene 4, 5 og 6. Nkom stiller spørsmål om hele kapittel 6 bør unntas. Punkt 6.5 fastsetter for eksempel at Posten har tillatelse til å utgi og godta frimerker og andre frankeringsmidler der Norge eller Noreg forekommer. Nkom mener det kan være hensiktsmessig å videreføre denne tillatelsen frem til det utpekes leveringspliktig tilbyder etter ny postlov § 6. Det samme gjelder for punkt 6.4 om bruk av kronen og postflagget og 6.6 om rettigheter og plikter som følger av Verdenspostkonvensjonen.

3 Kommentarer til enkelte bestemmelser i lovutkastet

3.1 Forslag til ny postlov § 1 Formål

Det følger av høringsnotatet at en av hovedgrunnene til at SD har utarbeidet forslag til ny postlov er å gjennomføre EUs tredje postdirektiv. Gjennomføring av det tredje postdirektivet vil innebære full liberalisering av det norske postmarkedet, med hensikt å tilrettelegge for økt konkurranse. Nkom foreslår at ordlyden i postlovens formålsbestemmelse bør utvides til å fremme/legge til rette for bærekraftig konkurranse i postmarkedet. I den danske postloven er et av lovens formål «at fremme etableringen af et åbent, velfungerende og konkurrencebaseret postmarked..». Det følger av ekomloven § 1-1 at «lovens formål er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt

stimulere til næringsutvikling og innovasjon». Det kunne tenkes en lignende formulering i postloven.

3.2 Forslag til ny postlov § 2 Saklig virkeområde

Nkoms hovedkommentar til dette forslaget fremgår av punkt 1.2.

I annet ledd har SD foreslått at loven også gjelder for sikker digital posttjeneste «innenfor rammen av § 3». Nkom mener henvisningen til det geografiske virkeområdet i § 3 er overflødig ettersom denne bestemmelsen vil gjelde generelt for alle tjenester som reguleres av loven.

3.3 Forslag til ny postlov § 4 Definisjoner

Definisjonen av *posttjeneste* er kommentert i punkt 1.3.

Definisjonen av *postsending*. Det vil være unødvendig å ha vektgrenser dersom loven blir avgrenset mot registrerte sendinger.

Definisjonen av *adressert postsending*. Nkom kan ikke se at dette begrepet er brukt i det foreliggende forslaget til ny postlov. Det synes derfor å være unødvendig å definere dette begrepet. Dersom Nkoms innspill i punkt 1.2 og 1.3 tas til følge, bør imidlertid definisjonen beholdes.

3.4 Forslag til ny postlov § 5 Myndighet etter loven

Post- og teletilsynet endret som kjent navn til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 1. januar 2015. Denne kommentaren gjelder også for andre bestemmelser i loven og forskriften.

3.5 Forslag til ny postlov § 6 Valg av leveringspliktig tilbyder

SD har i sitt forslag åpnet for både avtaleinngåelse og direkteutpeking av leveringspliktig tilbyder av posttjenester. Nkom viser til at departementet har bedt Nkom om å utrede ulike forhold knyttet til valg av leveringspliktig tilbyder av posttjenester i forbindelse med en analyse av postmarkedet. Fristen for arbeidet med analysen er 16. februar 2015. Nkom vil derfor ikke kommentere denne bestemmelsen noe videre i denne høringsuttalelsen, men vil vise til konklusjonene i analysen som vil oversendes til departementet innen nevnte dato.

3.6 Forslag til ny postlov § 7 Leveringspliktige posttjenester

SD har i første ledd foreslått at «myndigheten» skal sikre et landsdekkende tilbud av leveringspliktige tjenester, mens pliktene som er beskrevet i bestemmelsen skal oppfylles av leveringspliktig tilbyder. Nkom mener derfor det kan vurderes om første ledd bør formuleres på en annen måte for å klargjøre hvem som skal oppfylle pliktene i bestemmelsen. Dette vil også ha betydning for hvilket rettssubjekt som etter § 52 skal ilegges gebyr for å overtre bestemmelsen.

Bestemmelsen er utformet for å gjennomføre de internasjonale forpliktelsene som blant annet følger av postdirektivet. Nkom antar at alternativ 2 reflekterer de leveringspliktige tjenestene Norge som et minimum må oppfylle for å ivareta sine internasjonale forpliktelser. Nkom vil uansett påpeke nødvendigheten av å veie behovet for detaljregulering av leveringsplikten opp mot behovet for å kunne gjøre nødvendige endringer i leveringsplikten som følge av utviklingen i samfunnet. Å kunne gjøre nødvendige tilpasninger i forhold til omfanget av leveringspliktige tjenester uten å være nødt til å gjøre lovendringer anses som viktig. Det kan derfor være hensiktsmessig å konkretisere leveringsplikten i forskrift.

Når det gjelder spørsmålet om lørdagsomdeling av aviser skal være en del av leveringsplikten viser Nkom til punkt 2.1.

3.7 Forslag til ny postlov § 8 Unntak fra leveringsplikt

Det fremkommer at leveringsplikten bare gjelder når mottaker har kjent adresse eller postboks, utleveringspostkasse eller annen avtalt ordning for mottak av postsendinger. I merknaden til hjemmelen fremkommer det at «Med "kjent adresse" menes adressen bruker har meldt til leveringspliktig tilbyder».

Postens generelle leveringsvilkår punkt 10.2 fastsetter at posten kan bli returnert til avsender «ved utilstrekkelig merking av postkassen eller at Posten heller ikke har registrert at vedkommende bor på adressen».

Nkom ser at det kan være vanskelig å oppfylle leveringsplikten dersom mottakeren har en utilstrekkelig merket utleveringspostkasse og heller ikke er oppført i Postens mottaksregister. Det bør derfor vurderes om leveringsplikten etter § 7 bare skal gjelde når mottaker har kjent adresse eller «postboks, *tilstrekkelig merket* utleveringspostkasse eller annen avtalt ordning for mottak av postsendinger». Hva som menes med «tilstrekkelig merket» kan videre kommenteres i merknadene til bestemmelsen. Det bemerkes i denne sammenheng at bestemmelsen er tilstrekkelig fleksibel slik at den også vil ivareta behov for å skjerme

postmottakeres identitet og bosted dersom det er behov for det (for eksempel de som lever med kode 6 og 7).

3.8 Forslag til ny postlov § 9 Spesielle samfunnsplåagte oppgaver

Se Nkoms kommentarer om plikt til formidling av forhåndsstemmer i punkt 2.3.

3.9 Forslag til ny postlov § 11 Regnskapsmessig skille

Nkom stiller spørsmål ved om overskriften til bestemmelsen er tilstrekkelig presis. Første ledd første punktum i bestemmelsen fastsetter at leveringspliktig tilbyder skal føre et produktregnskap og dette er en like vesentlig del av bestemmelsen som kravet til regnskapsmessig skille i første ledd annet punktum. Det kan derfor vurderes å endre overskriften til «Produktregnskap og regnskapsmessig skille».

Videre fremgår det av bestemmelsen at produktregnskapet skal vise resultat og balanse for hver av de leveringspliktige tjenestene. Nkom stiller spørsmål ved om det bør fremgå at produktregnskapet skal være for regulatoriske formål med kalkulatorisk rente (WACC), jf. dagens produktregnskap.

I annet ledd i bestemmelsen fremgår det at «Bekreftelse på at regnskapet er i samsvar med annet ledd skal utarbeides av ekstern revisor og offentliggjøres ...». Nkom antar at dette skal være en henvisning til første ledd eller at det mangler et ledd i bestemmelsen. Merknaden til annet ledd kan tyde på det sistnevnte.

Nkom foreslår at forskrifts- og enkeltvedtakskompetanse i siste ledd også omfatter produktregnskap.

3.10 Forslag til ny postlov § 12 Enhetsporto

Artikkel 12 i det tredje postdirektivet åpner for at det kan innføres enhetsporto for leveringspliktige tjenester for å beskytte mot urimelige prisforskjeller mellom regioner. Tilbydernes kommersielle interesse i å operere med geografisk like priser må vurderes med hensyn til nødvendigheten av et eksplisitt krav om enhetsporto i nytt regelverk.

Fra forbrukernes ståsted er kravet til overkommelige priser nok det viktigste, og dette kravet blir vektlagt på lik linje med kostnadsorienteringskravet i direktivet. En maksimalprisordning vil kunne være en hensiktsmessig måte å oppfylle overkommelighetskravet på, samtidig som man i størst mulig grad kan unngå konkurransevridning

Nkom støtter forslaget og mener det er hensiktsmessig med enhetsporto over hele landet. Det er ikke fastsatt på hvilket grunnlag denne skal settes. Dette er et viktig forhold som bør klarlegges, for eksempel i postforskriften. Det er også av betydning at enhetsportoen blir å anse som en maksimalpris og ikke en fast pris. På denne måten kan effektive tilbydere fortsatt bruke pris som en konkurransefaktor.

3.11 Forslag til ny postlov § 13 Finansiering av leveringspliktig tjeneste

I forslaget til ny postlov § 13 er det foreslått at «Tilbyder utpekt etter § 6 kan anmode om at nettokostnadene dekkes av offentlige midler, dersom tilbyder påføres en urimelig økonomisk byrde ved å tilby leveringspliktig tjeneste». Denne ordlyden kan muligens forstås slik at den omfatter alle leveringspliktige tilbydere, både tilbydere som er utpekt direkte og tilbydere som er valgt ut etter en offentlig anskaffelsesprosess. Det fremgår imidlertid av merknaden til bestemmelsen at den ikke gjelder der «det er inngått avtale om leveringsplikt etter anskaffelsesregelverket». Nkom mener derfor at det kan vurderes om lovteksten bør presiseres ved at det er tilbydere «utpekt gjennom enkeltvedtak» som kan fremme anmodninger om å få dekket nettokostnader.

3.12 Forslag til ny postlov § 14 Verdenspostforening

Nkom mener at begrepet «postsending» bør brukes i annet ledd i stedet for «post».

3.13 Forslag til ny postlov § 15 Unntak fra formidlingsplikt for postsending til utlandet

Nkom vil foreslå en presisering i annet ledd:

Leveringspliktig tilbyder som mottar postsending fra *utenlandsk* tilbyder som er notifisert til Verdenspostforeningen i henhold Verdenspostkonvensjonen artikkel 2, har rett til å få dekket kostnader som er påløpt i forbindelse med mottak og videreformidling av internasjonale postsendinger etter første ledd.

I merknadene fremgår det at bestemmelsen gjennomfører Verdenspostkonvensjonen artikkel 28. Verdenspostkonvensjonen artikkel 28 gjelder «letter-post items» dvs. brevpost. SD har imidlertid foreslått at § 15 skal gjelde for «postsending», dvs. både brevpost og lettgods inntil 20 kg. Nkom stiller derfor spørsmål om ikke dette også bør presiseres i bestemmelsen.

3.14 Forslag til ny postlov § 19 Utleveringspostkasse

I utkast til postlov § 19 er det foreslått konkrete regler om utleveringssted tilsvarende dagens regler i Postens konsesjon. Etter Nkoms oppfatning kan stadig synkende volum av brevsendinger som skal utleveres og utviklingen av digitale løsninger gjøre dagens behov for utleveringspostkasser mindre vesentlig i fremtiden. Hensynet til å finne løsninger som er fleksible nok i forhold til utviklingen som vil skje i markedet de nærmeste årene tilsier etter Nkoms syn at de nærmere kravene og unntak til avstandskrav bør fastsettes i forskrifts form med hjemmel i ny postlov.

Når det gjelder unntaksbestemmelsen om «færre enn tre faste helårige boliger og/eller næringsvirksomheter i gjennomsnitt pr. km» mener Nkom det er behov for en klargjøring av hvilken beregningsmåte som skal legges til grunn, det vil si om det skal være et krav om at husstandene er jevnt fordelt på en avstikker eller ikke.

Når det gjelder unntaksbestemmelsen om «isolerte faste helårige boliger eller næringseiendommer uten regulær transportforbindelse» viser Nkom til at det for denne regelen har oppstått tvil om hvordan begrepet «regulær transportforbindelse» skal forstås. Det gjelder for eksempel i forhold til båter som «anløper på signal». Det kan derfor være hensiktsmessig å også klargjøre denne unntaksbestemmelsen.

3.15 Forslag til ny postlov § 20 Flytting av utleveringspostkasse

SD foreslår at flytting av utleveringspostkasse skal skje «i samråd med postmottaker» og at leveringspliktig tilbyder skal «søke å oppnå enighet» med eier av utleveringspostkasse ved endret eller ny plassering av utleveringspostkasse.

Erfaringer de siste årene viser at det er en vanskelig å bli enige og at det i praksis har vært leveringspliktig tilbyder som anviser plassering av utleveringspostkassen idet krav til effektivitet i utleveringen ofte vil veie mer enn mange andre argumenter i en flyttesak. Nkom foreslår derfor at det er leveringspliktig tilbyder som anviser plassering. Dette bør for det første kombineres med klare regler om plassering av utleveringspostkasser. Dette vil redusere leveringspliktig tilbyders skjønnsmessige vurdering av hvor utleveringspostkassen skal stå. Det er videre viktig at postmottakerne kan få en reell overprøving av leveringspliktig tilbyders beslutning om hvor postkassen skal plasseres. Nkom støtter derfor forslaget om å opprette en Brukerklagenemnd for posttjenester for behandling av blant annet denne type klager.

3.16 Forslag til ny postlov § 21 Bevegelseshemmede

SD foreslår at «bevegelseshemmede» skal ha spesielle rettigheter men hensyn til plassering av utleveringspostkasser. Nkom oppfatter begrepet «bevegelseshemmet» som noe snevrere

enn begrepet «funksjonshemmet» som er brukt i dagens konsesjon. Nkom mener SD bør vurdere å beholde begrepet «funksjonshemmet» dersom det ikke har være meningen å snevre inn kretsen av person som skal ha spesielle rettigheter med tanke på plassering av utleveringspostkasser.

3.17 Forslag til ny postlov § 24 Leveringsvilkår og offentliggjøring

Nkom forstår bestemmelsen slik at denne primært gjelder vilkår på sluttbrukernivå. Det kan imidlertid også være behov for transparens knyttet til grossistpriser og -vilkår, jf. blant annet vår forståelse av § 37 som fremgår av punkt 2.4.

3.18 Forslag til ny postlov § 25 Håndtering og oppbevaring

Nkom foreslår å bruke begrepet «tilbyder av posttjeneste» og ikke bare «tilbyder» i første ledd.

3.19 Forslag til ny postlov § 28 Ikke-leverbar postsending

Nkom foreslår å bruke begrepet «tilbyder av posttjeneste» og ikke bare «tilbyder» i første ledd.

3.20 Forslag til ny postlov § 29 Erstatning for tap, skade og forsinkelse

Se Nkoms kommentarer til dette forslaget i punkt 2.5.

3.21 Forslag til ny postlov § 31 Taushetsplikt

Forslaget til ny postlov § 31 om taushetsplikt har sterke likhetstrekk med tilsvarende plikt gitt i ekomloven § 2-9. Nkom støtter denne tilnærmingen, og anser at innretningen på bestemmelsen er formålstjenlig.

Nkom ønsker likevel å peke på følgende forhold ved den foreslåtte bestemmelsen:

Første ledd nummer 3 pålegger taushetsplikt for «opplysninger om avsender og mottaker». Det fremkommer ikke i ordlyden hvilke opplysninger det siktes til, men i merknaden til bestemmelsen vises det til eksempler som «opplysninger knyttet til mottakers private forhold, økonomiske forhold, livsførsel eller helse». Slik Nkom leser dette omfattes både informasjon som avledes fra innhold i postsending, og informasjon som tilflyter tilbyder og dennes ansatte på annen måte, for eksempel ved ombæring av post. Nkom antar at ikke all informasjon om avsender og mottaker vil være sensitiv, og anbefaler at ordlyden begrenses til å gjelde for eksempel «noens personlige» opplysninger, eventuelt også opplysninger om «tekniske

innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold» etter mønster av forvaltningsloven. Det vil da kunne trekkes på en vid praksis ved fortolkning av bestemmelsen.

Videre foreslås det at taushetsplikten etter nummer 3 ikke skal være «til hinder for at opplysninger etter første ledd nummer 3 gis til annen myndighet i medhold av lov». Som eksempler på dette vises det i merknadene til politiets og påtalemyndighetens tilgang til «adresseopplysninger som poste restante, postboksadresse eller annen adresse uavhengig av om den adressen gjelder for har reservert seg mot at den gis til allmennheten». Nkom anser det som en fordel at politiets tilgang sikres på denne måten, men viser til at det er et stort antall andre myndigheter som har hjemler som gir unntak fra taushetsplikt. Flere av disse hjemlene er vide og med en relativt uavklar rekkevidde. Nkom har møtt disse problemstillingene ved tolkning av tilsvarende bestemmelse i ekomloven ved flere anledninger. Det anbefales derfor enten at bestemmelsen eksplisitt begrenses til å gjelde politi og påtalemyndighet, alternativt at det utredes og eksemplifiseres i merknadene til loven hvilke myndigheter og hjemler som det vises til.

Videre antar Nkom at det i praksis vil oppstå tolkningstvil om en opplysning skal anses som å gjelde «bruk» av posttjeneste, jf. nr. 1, eller om avsender og mottaker selv, jf. nr. 3. Dette vil være en praktisk problemstilling, siden opplysninger etter nummer 1 vil kreve departementets samtykke før utlevering til myndigheter med hjemmel i lov, jf. straffeprosessloven § 118, mens det foreslås at dette ikke skal være nødvendig for opplysninger omfattet av nummer 3, jf. tredje ledd. For eksempel nevnes «poste restante» i merknadene som et eksempel på opplysninger etter nummer 3, noe som etter ordlyden like gjerne kan omfattes av nummer 1 om «bruk». Det anbefales derfor at sontringen mellom § 31 første ledd nummer 1 og nummer 3 klargjøres i merknadene til den endelige bestemmelsen, og at det der inntas eksempler på informasjonstyper i hver kategori.

Etter tredje ledd tredje punktum kan ikke tilbyder benytte opplysninger etter første ledd «i egen virksomhet, i tjeneste eller arbeid for andre, med unntak av statistiske opplysninger som er anonymisert». Nkom antar at det mangler et ord i den foreslåtte bestemmelsen, antageligvis siktes det til «i egen virksomhet, eller i tjeneste eller arbeid for andre». Videre vil det implisitt være nødvendig for tilbyder å benytte opplysningene etter første ledd nummer en i sin kjernevirksomhet, selve postformidlingen. I den tilsvarende regulering for ekomsektoren er dette tatt hensyn til og presisert i ekomloven § 2-7, § 2-9 («utover lovlige behandlingsformål») og ekomforskriften kapittel 7, ved at det er presisert for hvilke formål tilbyder selv kan behandle denne informasjonen. Nkom anbefaler at departementet vurderer tilsvarende reguleringer i postlov/forskrift.

3.22 Forslag til ny postlov § 34 Sikkerhet i postnettet

Nkom foreslår å bruke begrepet «tilbyder av posttjeneste» og ikke «tilbyder av postsending» i første ledd.

3.23 Forslag til ny postlov § 36 Tilbyders tilgang til utleveringspostkasse

SD foreslår at det er eiere av utleveringspostkasser og postboksenlegg som skal gi tilgang til postkasser/postbokser som ikke er tilgjengelig for allmennheten. Eierne skal imøtekomme enhver rimelig anmodning om slik tilgang. Det er kun tilbydere med tillatelse fra myndigheten som kan kreve slik tilgang. Ved vurderingen av om anmodningen er rimelig skal det blant annet legges vekt på eiers interesse i å disponere egen eiendom opp mot hensynet til bærekraftig konkurranse.

Det fremgår videre av høringsnotatet at SD mener det er viktig for konkurransen at alle tilbydere av posttjenester får tilgang til avlåste postkasser og postboksenlegg som ikke er tilgjengelig for allmennheten. Nkom er enig i at denne tilgangen er viktig for konkurransen i postmarkedet.

Når det gjelder tilgang til utleveringspostkasser forstår Nkom det slik at SD har vurdert ulike alternativ med hensyn til hvordan denne tilgangen skal gis. Nkom antar for eksempel at SD på ett tidspunkt har vurdert å pålegge både eierne av utleveringspostkasser og leveringspliktig tilbyder å gi andre tilgang til utleveringspostkasser. Dette alternativet er omtalt i merknaden til forslaget til ny postlov § 36, men fremgår ikke av selve lovutkastet. Nkom ser i likhet med SD at det er utfordrende å finne en optimal løsning med hensyn til hvordan tilgang til utleveringspostkasser skal gis. Forslaget om at eierne av utleveringspostkassene skal gi tilbydere av posttjenester tilgang i form av for eksempel nøkler til inngangsdører reiser for eksempel problemstillinger knyttet til sikkerhet og privat eiendomsrett. En tilgang via leveringspliktig tilbyder vil på den annen side reise problemstillinger for eksempel med hensyn til hvilket ansvar leveringspliktig tilbyder vil ha ved andre tilbyders misbruk av tilgangen. De forskjellige problemstillingene knyttet til tilgang til utleveringspostkasser ble grundig vurdert av PT i forbindelse med utredningen om fremtidig regulering av et postmarked uten enerett som ble oversendt til SD 16. juni 2005. PT kom også den gang frem til at eierne av utleveringspostkassene må være hovedkilden for tilgang, men da i form av en avtalebasert tilgang. PT foreslo videre at leveringspliktige tilbydere skulle ha plikt til å gi andre tilbydere tilgang. Nkom mener dette fortsatt kan være et alternativ å vurdere dersom det for eksempel fremkommer uttalelser i høringen som viser at det er problematisk å pålegge eiere av utleveringspostkasser en plikt til å gi tilgang til andre.

SD har også foreslått at eiere av postboksenlegg skal gi tilgang til tilbydere av posttjeneste. Dette kunne kanskje fremgått av overskriften til bestemmelsen. Det er ikke foreslått en

definisjon av «postboksanlegg» i loven, men det fremgår av merknadene til bestemmelsen at «Det finnes også et marked for privat utleie av postbokser. Bestemmelsen er også ment å omfatte tilgang til denne type postboksanlegg». Nkom mener det er viktig å klargjøre hvilke eiere av postboksanlegg som vil ha plikt til å gi andre tilgang. Noen virksomheter bruker ikke postboksanleggene i egen formidlingsvirksomhet, men tilbyr postboksanlegg som eget forretningskonsept, gjerne i kombinasjon med andre funksjoner. Slike funksjoner kan for eksempel være pakking og annen håndtering av sendinger. Et eksempel på en slik type virksomhet er «Mail boxes etc.». Virksomheter som driver slike anlegg vil handle direkte på oppdrag fra mottaker etter individuelle avtaler. Nkom er derfor usikker på hvor sterkt behovet er for å pålegge innehaverne av disse postboksanleggene plikt til å gi tilgang til tilbydere av posttjeneste.

De fleste postboksanlegg i Norge i dag eies og disponeres Posten, og det er sannsynlig at Posten fortsatt vil være en dominerende aktør på dette området i fremtiden. Nkom mener at det er disse postboksanleggene som vil være sentrale i forhold tilgangsmuligheter etter § 36. Dette bør etter Nkoms mening komme klarere frem i merknadene til den foreslåtte bestemmelsen.

SD har i loven foreslått at «Tilbyder skal dekke kostnader ved tilgang» og i forskriften at «Tilbyder av posttjeneste som får tilgang avlåste utleveringspostkasser eller postkasseanlegg skal dekke kostnader for eventuelle nye nøkkelsystem, ekstra nøkler til eiendom, postkasser og postboksanlegg mv.». Nkom forstår dette slik at Posten ikke kan kreve betalt for selve tilgangen så lenge andre operatører selv betaler det det koster å få tak i nøkler til postboksanlegget.

3.24 Forslag til ny postlov § 37 Ettersending og videreformidling av postsending

Bestemmelsen regulerer i hvilken grad feiladresserte sendinger skal ettersendes til korrekt adresse eller i retur til avsender. Det finnes en bestemmelse i dagens konsesjon som pålegger Posten en plikt til ettersending og videreformidling av sendinger. Det har tidvis vært uklart hvorvidt en ettersending av en feiladressert sending skal frankeres på nytt eller ikke. Posten har vært av den oppfatning at de har utlevert sendingen korrekt og at en ettersending til en ny adresse er å anse som en ny sending som skal frankeres på nytt.

Denne problemstillingen kan unngås ved at det presiseres hvordan ettersending av feiladresserte sendinger skal finansieres. Det bør således klargjøres om det skal betales ny porto for videresending til riktig adresse eller om ettersending er en kostnad som må innregnes som en del av ordinær porto.

Når det gjelder annet ledd i bestemmelsen viser Nkom til vurderingene i punkt 2.4.

3.25 Forslag til ny postlov § 40 Adresseregister

Det følger av bestemmelsen at det er leveringspliktig tilbyder som skal etablere og drifte et adresseregister. Adresser er på samme måte som postnummer en felles ressurs. Det kan derfor være hensiktsmessig å legge ansvaret for et slikt register til myndighetene. Den operative delen kan delegeres i forskrift til en leveringspliktig tilbyder.

3.26 Forslag til ny postlov § 43 Brukerklagenemnd for posttjenester

Nkom er positiv til forslaget om å opprette en egen brukerklagenemnd for posttjenester.

Nkom bemerker at det i høringsnotatet fra SD vedrørende denne bestemmelsens fjerde ledd, nevnes at «...den nærmere grensegangen mellom en liten bedrift kan avgjøres gjennom nemndas praksis.» Et alternativ kan være å klargjøre grensegangen i merknaden til bestemmelsen. Dette er for eksempel gjort i merknaden til ekomloven § 11-5 i Ot.prp.nr.72 (2006-2007) hvor det fremkommer at «det normalt ikke vil være grunnlag for karakterisere bedrifter med over 10 årsverk som «mindre juridisk person»» (senere endret til «liten bedrift».)

For øvrig viser Nkom til at man i kommentarene til bestemmelsen har bruk begrepet «liten bedrift», mens det i lovteksten er forslått at bestemmelsen skal gi adgang for fysiske personer og «små bedrifter» til å få sine klager behandlet i nemnda. Nkom forstår forslaget slik at «liten bedrift» må tolkes som å være det samme som «små bedrifter».

3.27 Forslag til ny postlov § 44 Klage til myndigheten

I lovforslaget fremgår det at Nkom blant annet skal behandle brukerklager mellom eier av utleveringspostkasser eller postboksanlegg etter § 36 og tilbyder av posttjeneste. Nkom mener det kan bli en utfordring å behandle tvister mellom eier av private postkasser/postkasseanlegg i for eksempel bygårder og tilbyder av posttjeneste. Det følger av SDs forslag at ved vurderingen av om anmodning om tilgang fra tilbyder er rimelig, skal det blant annet legges vekt på eiers interesse i å disponere egen eiendom målt opp mot hensynet til bærekraftig konkurranse. I merknaden til § 36 fremgår det videre at det blant annet vil kunne legges vekt på hvorvidt tilgangen vil medføre sikkerhetsmessige ulemper. Dette må ses i sammenheng med første ledd hvor tilbyder må ha tillatelse fra Nkom for å kunne kreve tilgang, hvor sikkerhetsrutiner og liknende skal vurderes. Når en tilbyder først har fått en slik tillatelse er det utfordrende for Nkom å vurdere sikkerhetsaspektet ved en eventuell klage utover det som er vurdert i tillatelsen, så lenge det ikke foreligger brudd på vilkår i tillatelsen

Nkom har i dagens regelverk ikke hjemmel til å fatte enkeltvedtak i konkrete tvister mellom postoperatør og bruker av posttjenester, men kan utelukkende gi informasjon og veiledning om gjeldende regelverk. Dersom Nkom skal behandle klager på tilgang til utleveringspostkasser bør hjemmelen i postloven være så klar at det ikke kan være tvil om at Nkom kan pålegge en gårdeier å innrette seg slik at tilgang blir gitt. Det fremgår av lovforslaget § 36 at « / vurderingen av om anmodningen er rimelig skal det blant annet legges vekt på eiers interesse i å disponere egen eiendom målt opp mot hensynet til bærekraftig konkurranse.» Bærekraftig konkurranse er viktig for at samfunnets ressurser skal allokeres på den mest effektive måten. Det er derfor vanskelig å se hvilke forhold en gårdeier kan påberope seg for å ikke gi lik tilgang til flere operatører dersom disse forholdene skal settes opp mot bærekraftig konkurranse. Dersom en gårdeier ikke ønsker å gi tilgang til en operatør og dette strider mot bærekraftig konkurranse, har Nkom i lovutkastet fått nødvendige fullmakter og mulighet til å følge opp med reaksjoner. Nkom ser derfor behov for at det i merknaden til bestemmelsen gis ytterligere veiledning på hvordan denne interesseavveiningen skal skje.

3.28 Forslag til ny postlov § 52 Overtredelsesgebyr

I gjeldende postlov er sanksjonene ved overtredelse av postregelverket enten tvangsmulkt eller straff. Tvangsmulkt ilegges som et oppfyllellespress for å sikre at plikter eller krav etter loven overholdes, og faller bort når forholdet er rettet opp. Straff er kun aktuelt ved alvorligere brudd og innebærer at departementet må anmelde forholdet til påtalemyndigheten. Det finnes imidlertid ingen hensiktsmessig sanksjonshjemmel for overtredelse av andre forhold. Nkom er derfor positive til forslag om hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.

SD foreslår i første ledd nummer 1 at myndigheten kan ilegge en fysisk person eller et foretak overtredelsesgebyr dersom personen, foretaket eller noen som handler på vegne av foretaket forsettlig eller uaktsomt overtrer § 7, § 13, § 22, § 23, § 26, § 31, § 36, § 37, § 46, § 47 og § 58 eller gjentatte ganger § 34, § 35, § 43 og § 44.

Nkom mener ileggelse av overtredelsesgebyr er lite hensiktsmessig for brudd på blant annet §§ 13, 23, 26 og 44. Forslag til ny postlov § 13 fastsetter at leveringspliktig tilbyder «kan» anmode myndigheten om at nettokostnadene dekkes av offentlige midler. Det er på denne bakgrunn vanskelig å se hvordan leveringspliktig tilbydere skal kunne overtre bestemmelsen. Bestemmelsene §§ 23 og 26 er forskriftshjemler og overtredelse av forskrifter gitt med hjemmel i disse bestemmelsene vil være dekket av første leddnummer 2. Det kan også vurderes om det er hensiktsmessig med overtredelsesgebyr i tilknytning til forslaget til ny postlov § 44 som gjelder klage til myndigheten.

Nkom mener det kan vurderes om overtredelse av §§ 24 og 25 i ny postlov bør kunne ilegges overtredelsesgebyr.

3.29 Forslag til ny postlov § 54 Straff

Nkom mener straff er lite hensiktsmessig for brudd på forslag til ny postlov §§ 13 og 23, jf. det som er nevnt i det ovenstående punktet om overtredelsesgebyr i tilknytning til brudd på disse bestemmelsene.

3.30 Forslag til ny postlov § 56 Gebyr til Post- og teletilsynet

Bestemmelsen gir etter første ledd hjemmel for Nkom til å kreve gebyr fra tilbydere av posttjenester og sikker digital posttjeneste til dekning av kostnader knyttet til forvaltningsoppgaver etter den nye postloven. Post- og teletilsynet endret navn til Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet 1. januar 2015.

Siste setning i annet ledd foreslås slettet siden dette ser ut til å være den samme setningen som er overskrift til bestemmelsen i ny postlov § 57.

4 Kommentarer til enkelte bestemmelser i utkast til forskrift

4.1 Forslag til ny postforskrift – Lovhenvisninger

Nkom gjør for ordens skyld oppmerksom på at forslaget til postforskrift inneholder en rekke henvisninger til postloven som ikke er korrekte. Nkom antar dette skyldes en endring i forslaget til postlov som har forskjøvet rekkefølgen av bestemmelsene.

4.2 Forslag til ny postforskrift § 9 Utvekslingskontor

Begrepet «posttilbyder» er ikke brukt andre steder i utkastet. Begrepet «tilbyder av posttjeneste» bør benyttes for å få en konsekvent språkbruk i den nye postloven og postforskriften.

4.3 Forslag til ny postforskrift § 21 Adgang til utleveringspostkasse

Bestemmelsen regulerer både adgang til utleveringspostkasse og postboksenlegg. Nkom foreslår derfor at overskriften endres til «Adgang til utleveringspostkasse og postboksenlegg». Annet ledd i bestemmelsen lyder blant annet «Tilbyder av posttjeneste som får tilgang til avlåste utleveringspostkasser eller postkassenlegg...». Nkom mener at det bør stå «...avlåste utleveringspostkasser eller *postboksenlegg*...».

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil medføre nye oppgaver og økt ressursbruk for Nkom. Det vises blant annet til at forslagene i §§ 36, 38, 41 og 44 vil medføre nye oppgaver og økt ressursbruk. Dette synes ikke å være vurdert i høringsdokumentet.

Nkom legger på denne bakgrunn til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene for tilsynsmyndigheten vil blir nærmere vurdert i forbindelse med lovproposisjonen til Stortinget.