

# **Forslag til ny postlov og postforskrift**

**Høringsuttalelse fra Posten Norge AS**



Posten Norge

## INNHold

1	<i>Innledning og sammendrag</i> .....	2
2	<i>Rammebetingelsene må endres i tråd med markedsutviklingen</i> .....	4
2.1	Nye kundebehov og fallende brevvolumer .....	4
2.2	Krav til leveringspliktige tjenester .....	6
2.3	Antall utleveringsdager og overgang fra to til én adressert brevstrøm .....	8
3	<i>Postens syn på forslaget til ny postregulering</i> .....	11
3.1	Avvikling av gjeldende enerett .....	11
3.2	Leveringspliktige posttjenester .....	11
3.3	Regulering av sikker digital posttjeneste .....	15
3.4	Tilgangsregulering og felles bruk av postnett .....	16
3.5	Regler for postkasseplassering .....	20
3.6	Erstatningsregler.....	20
3.7	Taushetsplikt .....	21
3.8	Vandelskontroll og politiattest .....	22
3.9	Mekling / Klageordning / Brukerklagenemnd.....	23
4	<i>Kommentarer til bestemmelser i forslaget til lov og forskrift</i> .....	24
4.1	Forslaget til ny postlov .....	24
4.2	Forslaget til ny postforskrift .....	46

## 1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Vi viser til brev fra Samferdselsdepartementet (SD) datert 22. oktober 2014 hvor departementet sender utkast til ny postlov og postforskrift på offentlig høring. Nærværende dokument inneholder høringsuttalelse fra Posten Norge AS (Posten).

Det norske postmarkedet er i kraftig endring. Utviklingen åpner muligheter innen digital kommunikasjon og et voksende e-handelsmarked for distribusjon av pakker hvor konkurransen er både sterk og økende. Utbredelse av digitale løsninger og raskt fall i brevvolum fører samtidig til et sterkt omstillingsbehov.

Posten har i løpet av de siste femten årene gjennomført vellykkede omstillinger og omfattende forbedringsprogrammer for å tilpasse postvirksomheten til endrete omgivelser og nye kundebehov innenfor det handlingsrom som følger av gjeldende regelverk. Behovet for videre omstilling av den tradisjonelle postvirksomheten er imidlertid enda sterkere enn tidligere. Med brevvolum som er nær halvert fra toppen rundt årtusenskiftet og som fortsatt vil falle fremover bl.a. som følge av digitaliseringen i offentlig sektor, er det sterkt behov for endringer i de regulatoriske kravene til posttjenester.

På denne bakgrunn er vi tilfreds med at Regjeringen i lovutkastet foreslår endringer i kravene til de leveringspliktige tjenestene for å sikre landsdekkende tilbud av posttjenester tilpasset et stadig mer digitalt kommunikasjonssamfunn med brukerbehov som vil endre seg fremover.

Ved avvikling av dagens enerett på brevdistribusjon er det avgjørende at alle tilbydere får forutsigbare rammevilkår som gir grunnlag for bærekraftig konkurranse og at Posten, som den antatte leveringspliktige tilbyder, gis tilstrekkelig frihet i prissettingen til å kunne møte konkurransen fra andre tilbydere, jf. forslaget om geografisk enhetsporto avgrenset til enkeltsendinger av brevpost inntil 50 gram. Videre er det nødvendig at direkteutpekt tilbyder med leveringsplikt blir kompensert fullt ut for de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene som pålegges, fortrinnsvis som del av en avtale mellom staten og tilbyder.

En avvikling av eneretten vil innebære en betydelig endring i forutsetningene for Postens priser og produktstruktur. Posten trenger minimum 12 måneder fra ny regulering er helt avklart til å gjennomføre endringer i våre kundetilbud, tilpasset det nye regelverket og full konkurranse. Vi anbefaler at avvikling av eneretten gjelder med virkning fra 1. januar minst ett år etter at den nye loven er vedtatt. Gitt at rammebetingelsene blir fullt ut avklart i 2015, er det vår vurdering at tidspunktet for avvikling av eneretten bør settes til 1. januar 2017.

Det er nødvendig at reguleringen er tilstrekkelig fleksibel til å kunne tilpasses raske endringer i omgivelser og kundebehov. Konkrete krav til servicenivåer bør følgelig ikke lovfestes. Dette gjelder eksempelvis krav til antall innsamlings-/utleveringsdager, fremsendingstider og ekspedisjonssteder. På denne måten vil lovverket bli tilstrekkelig fleksibelt, samtidig som det ikke hindrer at endringer kan forankres politisk i Stortinget på egnet vis.

Posten støtter forslaget om at postomdeling på lørdager ikke lenger skal være en leveringspliktig tjeneste og mener at en avvikling av plikten bør skje så raskt som mulig. Behovet for avisomdeling på lørdager i områder hvor det ikke allerede eksisterer alternativ avisdistribusjon er etter Postens syn først og fremst et kultur- og mediepolitisk spørsmål. Om den politiske avveiningen skulle konkludere med at det er ønskelig å videreføre

Lørdagsomdeling av aviser i distriktene, er Posten positiv til å tilby slik omdeling. Ved en eventuell direkte utpeking må full kostnadsdekning garanteres.

Posten vil trenge om lag 9 måneder på å gjennomføre omstillingene knyttet til avvikling av postomdeling på lørdag etter at helheten i det nye regelverket er på plass. Dersom utfallet av høringen blir full avvikling av lørdagsomdeling, legger vi til grunn at omstillingen vil kunne starte relativt raskt. Fortsatt kompensasjon for merkostnader må sikres gjennom hele omstillingsperioden.

Posten er tilfreds med at det i lov- og forskriftsutkastet ikke er foreslått spesifikke krav til fremsendingstid, og at begrepene prioritert/uprioritert er tatt ut. Vi legger til grunn at nytt regelverk dermed vil muliggjøre en omlegging til én felles brevstrøm.

Posten mener det er riktig å gi «sikker digital posttjeneste» et ankerfeste i lovverket med krav til sikkerhet, kvalitet og tilsyn. Hvorvidt postloven er riktig plassering bør imidlertid vurderes bl.a. i lys av implementering i norsk lov av EU-forordningen om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (forordning 910/2014). Ytterligere tid til disse vurderingene må likevel ikke forsinke endringer i lovverket for de tradisjonelle posttjenestene. Reguleringen av «sikker digital posttjeneste» bør ikke bli mer omfattende og krevende for tilbyderne enn det som er nødvendig for å ivareta tilfredsstillende sikkerhet og kvalitet. Videre må den ikke hindre god forretningsutvikling og dynamisk markeds- og tjenesteutvikling. Det betyr at enkelte unødvendige og/eller uheldige bestemmelser i høringsutkastet bør endres eller strykes.

Posten støtter at tilgang til leveringspliktig tilbyders innsamlings- og distribusjonsnett, såkalt nedstrøms tilgang, ikke er foreslått. Posten mener videre at rekkevidden av den foreslåtte bestemmelsen om tilgang til adresseregister må presiseres og avgrenses til å gjelde adresseendringer. Både av hensyn til avsendere, postmottakere og tilbydere i markedet er det viktig å sikre en god løsning for felles adresseoppdatering ved adresseendring.

Posten er enig i at det offentlige postnummersystemet bør eies av myndighetene. Selve driften og forvaltningen av systemet bør imidlertid utføres av leveringspliktig tilbyder. Ved å plassere eierskapet til postnummersystemet hos myndighetene vil det sikres at systemet blir en offentlig fellesressurs, og dagens konkurransenøytrale forvaltning vil kunne forsterkes ytterligere.

Posten støtter innholdet i de foreslåtte reglene om postkasseplassering, men mener på prinsipielt grunnlag at detaljerte regler om dette bør flyttes fra lov til forskrift.

## 2 RAMMEBETINGELSENE MÅ ENDRES I TRÅD MED MARKEDSUTVIKLINGEN

Posten skal levere tjenester som tilfredsstillir kundenes behov til konkurransedyktig pris og være til stede i hele landet med posttjenester med høy kvalitet og god tilgjengelighet. Dette inngår i Postens samfunnsoppdrag som bestemt ved lov/konsesjon, er sentrale premisser for Postens strategier og virksomhet, og grunnleggende for å forsvare omdømmet til Posten som tiltrodd tredjepart.

I planen for Postens virksomhet 2013-2016 (heretter benevnt §10-planen), som ble oversendt Samferdselsministeren november 2013, har Posten redegjort for aktuelle endringer i lov-/konsesjonsbestemt servicenivå som følge av endret bruk av Postens tjenester. Hensikten er å sikre en bærekraftig utvikling hvor Posten ivaretar sitt samfunnsoppdrag gjennom landsdekkende tilbud av posttjenester av høy kvalitet og god tilgjengelighet uten en kraftig økning i statlig finansiering av pålagte ulønnsomme tjenester.

Markedsutviklingen og hvordan postregelverket påvirker Postens muligheter til å tilpasse tjenestene til denne utviklingen, er sentrale premisser for å ta stilling til forslagene i høringsutkastet. Før vi kommenterer forslaget til postlov og -forskrift nærmere, vil vi derfor redegjøre for utviklingen i brevvolum og kundebehov, samt hvilke omstillinger vi ser behov for fremover. Som referanse vil vi også kort beskrive hvordan Posten har styrket servicenivået og bedret tilgjengeligheten til posttjenestene gjennom store omstillinger de siste 10-15 årene.

### 2.1 Nye kundebehov og fallende brevvolumer

Digitaliseringen i samfunnet har drevet frem fundamentalt nye kommunikasjontjenester, arbeids- og handelsmønstre. Befolkningens økende forventning til rask kommunikasjon og umiddelbar respons tilfredsstilles gjennom digitale kanaler som e-post, portalløsninger og sosiale medier. Den teknologiske utviklingen skaper store kommunikasjonsendringer som påvirker Posten og andre posttilbydere på mange måter. Tydeligst er at fysisk brevvolum faller kraftig gjennom elektronisk substitusjon. Samtidig åpnes nye muligheter innen digital post og e-handel.

Norge er helt i front internasjonalt hva gjelder overgang til bruk av elektroniske kommunikasjonsløsninger. Det har sammenheng med at utbredelsen av Internett er svært høy og at nye digitale løsninger tas raskt i bruk. Dette reduserer behovet for fysisk brevpost, og endringstakten forventes å øke ytterligere fremover. Posten forventer betydelig redusert volum av fakturaer og administrativ korrespondanse, bl.a. som følge av beslutningen om digitalisering av all kommunikasjon fra det offentlige til innbyggerne. I tillegg er det en økende digital trend innen distribusjon av blad, avis og reklame.

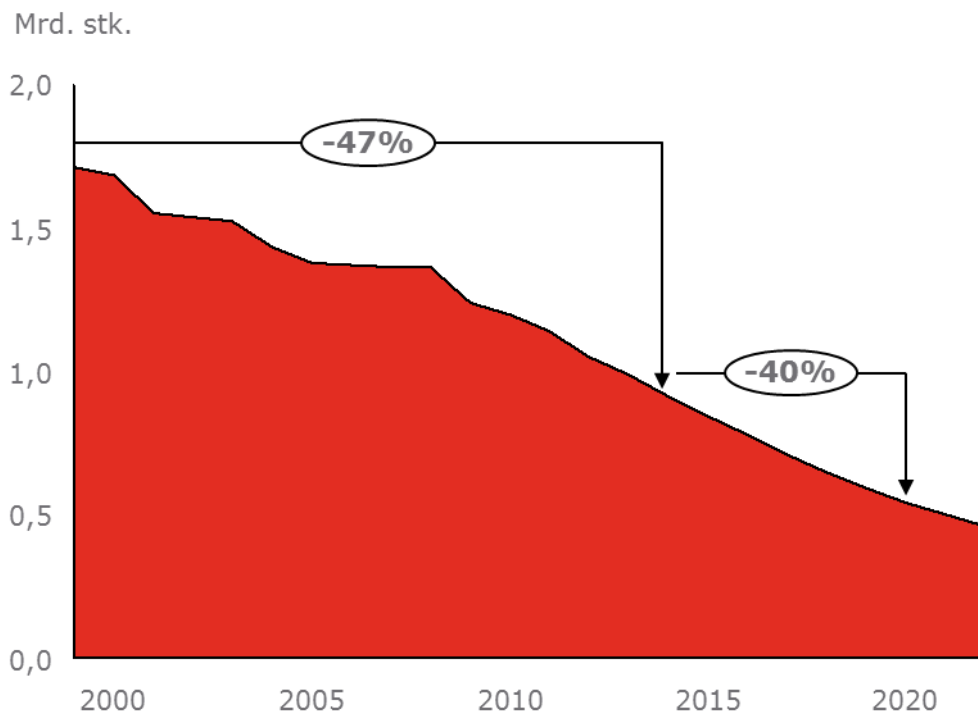
Postens adresserte brevvolum har siden årtusenskiftet falt med ca. 47 %, jf. figur 2.1.<sup>1</sup> Med unntak av Post Danmark har Posten i Norge hatt et større volumfall enn andre europeiske

---

<sup>1</sup> Den prosentvise reduksjonen som er tegnet inn i figuren, gjelder frem til utgangen av 2014 og deretter frem til 2020 (prognose).

postselskaper.<sup>2</sup> Frem mot 2020 forventes antallet adresserte brevsendinger å bli redusert med ytterligere 8-9 % pr år. Det vil bety at Posten i 2020 vil ha mistet minst 70 % av brevvolumet på 20 år, i hovedsak på grunn av substitusjon til elektronisk kommunikasjon.

Figur 2.1 Utvikling i adressert brevpost i perioden 1999-2020



I digitaliseringsprogrammet «På nett med innbyggere og næringsliv» (april 2012) varslet regjeringen en ambisjon om at Norge skal ligge i front internasjonalt i å utvikle en digital forvaltning. I henhold til det såkalte digitaliseringsrundskrivet<sup>3</sup> skal alle statlige forvaltningsorganer som sender post på papir, ta i bruk digital postkasse til innbyggerne innen første kvartal 2016. Offentlig forvaltning står for en betydelig andel av den totale omsetningen av adresserte sendinger (ca. 15-20 %). For Posten betyr realisering av denne ambisjonen at store volumer vil falle bort i løpet av få år.

I forbindelse med det ovennevnte digitaliseringsprogrammet har Oslo Economics på oppdrag for Difi<sup>4</sup> estimert den samfunnsøkonomiske gevinsten ved etablering og bruk av sikker digital posttjeneste fra forvaltningen til innbyggere og bedrifter. Analysen viser at gevinsten, regnet i netto nåverdi på 10 års sikt, vil øke med ca. 2 milliarder kroner fra mellom 2,5 og 2,8 milliarder kroner dersom det tilhørende bortfallet av brevvolum i postnettet møtes med mer fleksible og mindre ressurskrevende tilpasninger i Postens lov-/konesjonspålagte rammevilkår. Slike tilpasninger vil dermed bidra til å realisere statens mål om at digitaliseringen skal frigjøre ressurser til andre samfunnsområder med økende ressursbehov.

<sup>2</sup> Brevmarkedet i Danmark har siden 2010 falt med 10-12 % per år. I juni 2013 ble det oppnådd bred politisk enighet om endringer i postloven og justeringer i Post Danmarks pålagte leveringsplikt for perioden 2014-2016 for å bedre selskapets økonomiske situasjon.

<sup>3</sup> Rundskriv H-7/14 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, datert 26. august 2014.

<sup>4</sup> Difi-rapport 2012:10 *Sikker digital post for det offentlige*.

## 2.2 Krav til leveringspliktige tjenester

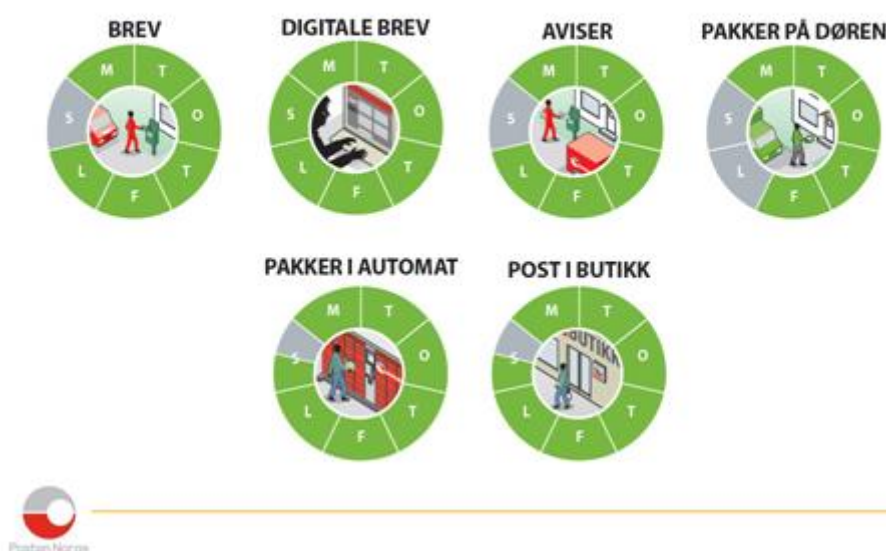
### 2.2.1 Utvikling i servicenivå og tilgjengelighet

Fallet i brevvolumene avspeiler endringer i kundenes preferanser, både på mottaker- og avsendersiden. For Posten er det helt avgjørende at rammebetingelsene gir rom for løsninger som samsvarer godt med kundenes reelle behov, både i dag og fremover. Posten har gjennomført betydelige omstillinger i virksomheten siden årtusenskiftet for å redusere kostnadene og tilpasse seg endringene i markedet og kundenes bruk av posttjenester.

Samtidig er servicenivået<sup>5</sup> styrket eller opprettholdt, og tilgjengeligheten<sup>6</sup> til Postens tjenester betydelig forbedret. Dette illustreres av figuren nedenfor.

Figur 2.2 Utvikling i service og tilgjengelighet

Posttilbudet styrkes – service og tilgjengelighet utvides



Illustrasjonen synliggjør tilgjengeligheten pr. ukedag for ulike tjenester i ulike kanaler. Utviklingen i Postens ekspedisjonsnett er et godt eksempel på hvordan servicenivå og tilgjengelighet har økt som følge av omlegging fra tradisjonelle til nye løsninger. I en tidlig fase av omleggingen fra egendrevne postkontor til Post i Butikk (PiB) var det mange steder sterk lokal motstand. Omleggingen medførte imidlertid bl.a. en kraftig utvidelse av åpningstiden, og kundetilfredsheten er nå høy og på nivå med egendrevne postkontor.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Med servicenivå mener vi typisk utleveringshyppighet, fremsendingstider, tilgjengelighet og generelt tjenestetilbud.

<sup>6</sup> Med tilgjengelighet mener vi tilgang til Postens ekspedisjonsnett og servicepunkter.

<sup>7</sup> Eksempelvis har 83 % av PiB'ene åpent lenger enn 10 timer mandag-fredag, mens to av tre (66 %) har åpent lenger enn 12 timer. Kilde: Postens konsesjonsrapport 2013.

Den sterke økningen i netthandelen gjør at Posten har tatt i bruk pakkeautomater for å gi kundene større valgfrihet ved henting av bestilte varer. Automatene har god tilgjengelighet. Noen er lokalisert i tilknytning til eksisterende ekspedisjonssteder. Andre vil settes opp på nye steder der mange ferdes, som trafikknutepunkt, og gi et nytt tilbud til mottakerne. Tjenesten med hjemlevering av pakker på døren er også et verdifullt alternativ for mange kunder. Fremover vil sikker digital posttjeneste bli gradvis viktigere og ivareta en stadig større del av behovet for rask og sikker brevdistribusjon. Tjenesten er tilgjengelig 24/7.

Servicenivå og tilgjengelighet er dermed blitt mer differensiert enn tidligere. Utviklingen innebærer at pakker utleveres i ulike kanaler. For brevsendinger skjer det en overgang fra fysisk til digital distribusjon. Det er i dette perspektivet reduksjonen i antall utleveringsdager for postsendinger, eventuelt med en plikt til omdeling av aviser til abonnenter på lørdager i distriktene, bør vurderes.

En kartlegging som Posten gjennomførte i 2013 i samarbeid med Ipsos MMI blant et representativt utvalg av privatpersoner og bedrifter viste at kundene når det gjelder fysisk brevpost legger stadig mindre vekt på fremføring over natt og utlevering på lørdager, og mer vekt på pris, presisjon og miljø.<sup>8</sup> Endringene avspeiler at behovet som posttjenestene tidligere dekket, i stadig økende grad ivaretas av digitale kommunikasjonstjenester. For Posten er det viktig å kunne tilpasse tjenestene til disse endringene i kundebehov ved å tilby brevtjenester med høy grad av presisjon i fremføringen til en konkurransedyktig pris, og med mindre vekt på hurtig fremføring. En slik dreining vil også legge til rette for mindre flytransport, større volumer over på jernbane og dermed mer miljøvennlig postfremføring.

Departementets forslag om at postomdeling på lørdager ikke lenger skal være en leveringspliktig tjeneste er således godt i samsvar med dagens markedssituasjon. Med de underliggende endringene i kundebehov bør loven også ta høyde for ytterligere tilpasninger fremover.

### 2.2.2 Hvilke krav bør lovfestes og hva bør reguleres i forskrift/avtale?

Posten mener den nye postloven i størst mulig grad bør være en fullmaktslov, som gjeldende postlov, og at nærmere krav bør fastsettes i forskrift og/eller avtale med leveringspliktig(e) tilbyder(e). Det er behov for å sikre et landsdekkende tilbud av posttjenester, inkludert de forpliktelser som følger av EØS-avtalen og Norges forpliktelser i UPU-konvensjonen. Tilbudet av leveringspliktige tjenester kan ivaretas ved å lovhjemle hvilke typer tjenester som skal omfattes, og gi myndighetene mulighet til å velge leveringspliktig(e) tilbyder(e) ved direkteutpeking og/eller gjennom offentlig anskaffelse, dersom (deler av) leveringsplikten ikke vil tilbys på kommersielle vilkår uten utpeking. Samtidig er det nødvendig at rammebetingelsene er tilstrekkelig fleksible til å tilpasses raske endringer i omgivelser og kundebehov. Konkrete krav til servicenivå bør følgelig ikke lovfestes. Dette gjelder eksempelvis krav til antall innsamlings-/utleveringsdager, fremsendingstider og ekspedisjonssteder. På denne måten vil lovverket bli tilstrekkelig fleksibelt, samtidig som det ikke hindrer at endringer kan forankres politisk i Stortinget om det av samfunnsmessige eller budsjettmessige årsaker er behov for det, men uten at det må skje ved en lovproposisjon. Hva slags krav som anses å være samfunnsmessig viktige, kan også endres over tid i lys av hvordan de teknologiske løsninger og brukerbehovene utvikler seg. Eksempelvis har

<sup>8</sup> Undersøkelsen er nærmere omtalt i Postens §10-plan for 2013.



holdningene til omlegging av Postens ekspedisjonsnett endret seg fra starten av omleggingen og frem til i dag.

Når det gjelder hvilke kriterier som skal benyttes for å trekke grensen mellom hvilke krav som bør lovfestes og hva som bør reguleres i forskrift/avtale, mener Posten at den beste tilnærmingen vil være å definere vesentlige leveringspliktige *tjenester* i loven. Det betyr at formidling av bl.a. postsendinger bør inngå.<sup>9</sup> Derimot bør ikke *servicenivå* som antall innsamlings-/utleveringsdager, fremsendingstid og en eventuell plikt til avisutlevering på lørdager, lovfestes. I stedet må det sikres en lovhjemmel om at krav til *regelmessig omdeling* kan fastsettes nærmere i forskrift/avtale.

En slik grensedracting vil være i tråd med utformingen av lov om elektronisk kommunikasjon (heretter benevnt ekomloven). I loven, som ble vedtatt i 2003, er det kun inntatt en opplisting av leveringspliktige tjenester.<sup>10</sup> Kravene til de ulike tjenestene er nærmere spesifisert i den tilhørende forskriften, samt egen avtale mellom Staten og Telenor ASA om leveringspliktige tjenester, inngått 1. september 2004. Danmark har valgt en liknende tilnærming i sin postlov av 2010. På denne måten gis myndighetene fleksibilitet til å endre innholdet i leveringsplikten uten å gå veien om en lovendringsprosess. Posten mener dette er en mer dynamisk og hensiktsmessig tilnærming som bør anvendes i nytt postregelverk også i Norge.

I tillegg til krav knyttet til leveringsplikten er det en rekke andre bestemmelser i lovutkastet som etter Postens syn bør flyttes til forskriften, eventuelt reguleres i avtale med leveringspliktig tilbyder, jf. nærmere kommentarer til den enkelte bestemmelse i kapittel 4. Dette gjelder bl.a. §§ 10-11 om leveringsvilkår, kostnadsorientering og regnskapsmessig skille, deler av § 19 om utleveringspostkasse og annet ledd i § 24 om leveringsvilkår og offentliggjøring.

## 2.3 Antall utleveringsdager og overgang fra to til én adressert brevstrøm

### 2.3.1 Avvikling av postomdeling på lørdag

Posten støtter forslaget om at postomdeling på lørdager ikke lenger skal være en leveringspliktig tjeneste. På lørdager distribueres kun om lag 23 % av brevvolumet på øvrige ukedager. Allerede i 2010 ble det konstatert at lørdagsdistribusjonen i sin helhet er ulønnsom, hvilket innebærer at Postens merkostnader ved å utføre tjenesten siden 2011 har blitt dekket gjennom statlig kjøp-ordningen. Behovet for brevomdeling på lørdag er ytterligere redusert i løpet av de siste årene, jf. bl.a. kundeundersøkelsen omtalt i kapittel 2.2. Videre tilsier den forventede nedgangen i brevvolum at loven må ta høyde for en utvikling i retning av færre enn fem utleveringsdager i uken på sikt.

Departementet ber spesielt om høringsinstansenes synspunkter på behovet for avisomdeling på lørdager i geografiske områder hvor det i dag ikke allerede eksisterer alternativ til Postens avisdistribusjon. Det stilles spørsmål ved om nytten for samfunnet står i forhold til kostnaden, anslått til MNOK 50-120, for å videreføre et begrenset lørdagsnett for omdeling av aviser.

<sup>9</sup> Jf. § 7 i lovutkastet. Postens spesifikke kommentarer til bestemmelsen fremgår av kapittel 4.

<sup>10</sup> Jf. ekomloven § 5-1, første ledd. Andre ledd gir myndighetene kompetanse til å stille nærmere krav til innholdet i pliktene, samt gi forskrifter, jf. bestemmelsens tredje ledd. Kravene til de ulike tjenestene er nærmere regulert i kapittel 5 i ekomforskriften.

Etter Postens syn er dette først og fremst et kultur- og mediepolitisk spørsmål. Om den politiske avveiningen skulle konkludere med at det er ønskelig å videreføre lørdagsomdeling av aviser til abonnenter i utvalgte distrikter som en leveringspliktig tjeneste, vil Posten tilby slik omdeling. Ved en eventuell direkte utpeking må full kostnadsdekning garanteres. Tjenesten synes godt egnet for kjøp som offentlig anskaffelse, og vi anbefaler at en åpen konkurranse gjennomføres slik at alle potensielle tilbydere gis anledning til å delta. Det anbefales at tjenesten defineres og avgrenses tydelig til de områder hvor det pr. i dag ikke finnes avisdistribusjon utført av andre distributører enn Posten.

Full avvikling av ordinær lørdagsomdeling, og eventuelt oppretting av et svært begrenset tilbud om omdeling av kun aviser på lørdag, vil kreve tid til en forutsigbar og ryddig omstillingsprosess av hensyn til Postens ansatte og kunder. Avvikling av all omdeling på lørdag vil kunne gjennomføres hurtigere enn en løsning med fortsatt begrenset avisomdeling, da defineringen av en slik lørdagsavistjeneste samt gjennomføring av en eventuell offentlig anbudskonkurranse vil ta tid.

De nødvendige omstillinger som følge av avvikling av postomdeling på lørdag innebærer blant annet forhandlinger med de ansattes organisasjoner. Disse prosessene kan ikke påbegynnes før helheten i det regulatoriske rammeverket, herunder Postens leveringsplikter, er avklart. Det betyr at effektene av lovendringen først kan realiseres fullt ut etter en rimelig overgangsperiode når helheten i det nye regelverket er på plass. Posten må sikres fortsatt kompensasjon for merkostnader i denne overgangsperioden. Vi viser til at dette prinsippet ble lagt til grunn ved omstillingene i postkontornettet i 2013 og 2014.

Posten vil trenge om lag 9 måneder på å gjennomføre omstillingene knyttet til avvikling av postomdeling på lørdag. Dersom utfallet av høringen blir full avvikling av lørdagsomdeling, legger vi til grunn at omstillingen vil kunne starte relativt raskt. Om behandlingen derimot skulle ende med at det vedtas en plikt til lørdagsomdeling av aviser i områder som ikke dekkes av avisenes egne nett, forventer vi at myndighetene vil trenge tid for å avgrense leveringsplikten og eventuelt også gjennomføre en åpen anbudsprosess. Det vil i så fall bety en senere start for Postens omstillingsprosess, og ha konsekvenser for statlig kjøp.

### **2.3.2 Overgang fra to til én adressert brevstrøm**

Postfremføringen er preget av en høy andel faste strukturkostnader (terminal-, transport- og omdelingsnett), der overnatt-kravet er en dimensjonerende faktor. Gjeldende regulatoriske krav til fremsendingstid er kostnadskrevende fordi tjenestene må produseres i minst to strømmer (A-post og B-post).

Slik kommunikasjonen i samfunnet utvikler seg vil det ikke være markedsmessig grunnlag for å videreføre to adresserte strømmer med gjeldende krav til fremsending for A-post (minst 85 % over natt). Et alternativ som synes å være godt tilpasset dagens kundebehov og en mer forretningsmessig riktig løsning for Posten, er at dagens to brevprodukter (A- og B-post) slås sammen til én adressert brevstrøm.

Posten er tilfreds med at det i lov- og forskriftsutkastet ikke er foreslått spesifikke krav til fremsendingstid, og at begrepene prioritert/uprioritert, med to mindre unntak, er tatt ut.<sup>11</sup> Vi legger således til grunn at nytt regelverk vil muliggjøre en fremtidig omlegging til én felles brevstrøm, noe som vil bidra til å tilpasse posttjenestene til fallende fysisk brevvolum og endrede kundebehov, samt virke dempende på statlig kjøp-behovet fremover.

En sammenslåing av A- og B-post vil redusere kompleksiteten i Postens verdikjede og legge til rette for et betydelig lavere kostnadsnivå, spesielt gjennom færre sorteringsterminaler og en kraftig reduksjon i bruk av fly i posttransport. Selv om også samlede inntekter vil reduseres noe i forhold til dagens situasjon med to brevstrømmer, vil lønnsomheten kunne bedres. Samtidig vil løsningen ha betydelige positive miljøeffekter gjennom mindre flytransport og bedre utnyttelse av ledig transportkapasitet for det som fraktes på vei. Videre vil potensialet i målet om at mest mulig av Postens transport skal over på jernbane økes.

---

<sup>11</sup> Begrepene prioritert/uprioritert er nevnt i forslaget til ny postforskrift §§ 15 og 23, men vi legger til grunn at det er utilsiktet og uansett ikke innebærer krav om to ulike leveringspliktige fremsendingshastigheter for adressert brevpost fremover.

### **3 POSTENS SYN PÅ FORSLAGET TIL NY POSTREGULERING**

I dette kapitlet redegjøres nærmere for Postens syn på sentrale temaer i forslaget til ny postlov og postforskrift. Konkrete kommentarer til de enkelte bestemmelsene gis i kapittel 4.

Vi antar at Posten også etter den nye lovens ikrafttredelse vil bli leveringspliktig tilbyder, og det ligger til grunn for våre innspill.

#### **3.1 Avvikling av gjeldende enerett**

Ved avvikling av dagens enerett på brevdistribusjon er det avgjørende at alle tilbydere får forutsigbare rammevilkår som gir grunnlag for bærekraftig konkurranse og at leveringspliktig tilbyder gis tilstrekkelig handlingsrom i prissettingen til å kunne møte konkurransen fra andre tilbydere, jf. forslaget om geografisk enhetsporto avgrenset til enkeltendinger av brevpost inntil 50 gram. Videre er det nødvendig at direkteutpekt tilbyder med leveringsplikt blir kompensert fullt ut for de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene som pålegges, fortrinnsvis som del av en avtale mellom staten og tilbyder.

Postens tjenester er tilpasset gjeldende regelverk, herunder de pålagte begrensningene i pris som gjelder innenfor eneretten. En avvikling av eneretten vil således innebære en betydelig endring i forutsetningene for Postens priser og tjenestestruktur. For at Posten skal kunne delta i konkurransen på like vilkår, er det nødvendig at Posten gis tilstrekkelig tid til å gjennomføre tilpasninger til nye regulatoriske forutsetninger. Posten trenger minimum 12 måneder fra ny regulering er helt avklart til å gjennomføre endringer i tjenestetilbud og leveringsvilkår, tilpasset det nye regelverket og full konkurranse. Dette inkluderer dialog og varsling til kundene, slik at de også får rimelig tid til å omstille seg. Med mange av Postens større kunder inngås ettårsavtaler med tre måneders oppsigelsesfrist som ikke uten videre kan fravikes. Disse avtalene inngås i forbindelse med Postens prisjusteringer som normalt skjer 1. januar hvert år i samsvar med de føringer som er gitt fra departementet. Ut ifra disse forholdene anbefaler Posten at avvikling av eneretten gjelder med virkning fra 1. januar minst ett år etter at den nye loven er vedtatt.

Posten legger til grunn at ny postlov vil kunne vedtas av Stortinget i 2015. Vi antar videre at det vil ta noe tid å få helheten i regelverket, herunder forskrift og avtale om leveringsplikt og betaling, på plass. Først når denne helheten er fastlagt, vil Posten kunne starte gjennomføring av nødvendige endringer i tjenestetilbud og andre omstillinger. Ut fra det ovennevnte, og forutsatt at rammebetingelsene blir fullt ut avklart i 2015, er det vår vurdering at tidspunktet for avvikling av eneretten bør settes til 1. januar 2017.

#### **3.2 Leveringspliktige posttjenester**

##### **3.2.1 Fem dagers postomdeling**

Posten mener at en avvikling av lørdagsomdeling bør skje så raskt som mulig, jf. våre vurderinger av markedsutvikling og kundebehov i kapittel 2.3. I Postens omstillingsperiode til endringen er gjennomført, må merkostnadene kompenseres fullt ut gjennom statlig kjøpordningen. Om den politiske avveiningen skulle konkludere med at det er ønskelig å

videreføre lørdagsomdeling av abonnementsaviser i berørte distrikter og Posten utpekes til å ivareta dette, bør plikten avgrenses til postnumre der Posten i dag har en høy andel av avisdistribusjonen. Innlevering av avisene må i så fall skje lokalt til Postens distribusjonsheter slik at løsningen kan gjennomføres uten svært kostnadskrevede drift av regionalt/nasjonalt transport- og sorteringsnett.

### **3.2.2 Lovens virkeområde og omfanget av leveringspliktige tjenester**

Lovens virkeområde følger av § 2 i lovutkastet og er for fysisk post knyttet opp til begrepet postsending som i § 4 er definert som brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg eller lettgods inntil 20 kg. Begrepet brevpost er derimot ikke nærmere definert, og det kan reises spørsmål ved om uadresserte sendinger (direktoreklame) omfattes av lovens anvendelsesområde. Kun adressert – og ikke uadressert – postsending er definert i § 4, og vi legger derfor til grunn at departementet har ment å avgrense mot uadresserte sendinger. Dette er også i samsvar med reguleringen i de fleste øvrige land i Europa, og i samsvar med postdirektivet.

En klargjøring av begrepet brevpost er viktig fordi den har konsekvenser for omfanget av leveringsplikten i henhold til § 7, hvor samme formulering (formidling av brevpost inntil 2 kg) benyttes. Vi viser til at dagens leveringsplikt er positivt avgrenset til adresserte sendinger, jf. punkt 3.1 i Postens konsesjon. Når definisjonen nå legges til loven, anbefaler vi at samme avgrensning framgår der, eller i det minste at det klart fremgår av forarbeidene.

Vi stiller for øvrig spørsmål ved om det er nødvendig at leveringsplikten skal omfatte massesendinger, slik forslaget vil innebære. Massesendinger vil tilbys av Posten i hele landet og høyst sannsynlig av andre tilbydere i konkurranse med Posten. Følgelig er det ikke noe behov for å definere en plikt til å levere slike sendinger. Vi oppfordrer derfor departementet til å vurdere behovet for leveringsplikter utover enkeltsendinger.

Når leveringspliktig tilbyder tilbyr én tjeneste som oppfyller kravene til leveringspliktige tjenester, bør andre tilsvarende tjenester ikke anses som del av de leveringspliktige tjenestene. Slik er det for eksempel i dag når det gjelder lettgods (pakker), hvor dagens leveringsplikt er avgrenset til én tjeneste (Norgespakken), som er tilgjengelig for alle forbrukere. Avgrensningen følger av etablert praksis over lang tid. Vi anbefaler at avgrensningen videreføres og presiseres, i det minste i forarbeidene.

### **3.2.3 Utvelgelse av leveringspliktig tilbyder**

Posten er positiv til at dagens ordning med konsesjon avskaffes og erstattes av direkteutpeking eller utvelgelse gjennom offentlig anbudsprosess, eller en kombinasjon, jf. § 6 i lovutkastet.

### **3.2.4 Finansiering av leveringspliktige tjenester**

Lovutkastet åpner for to alternative modeller for finansiering av merkostnadene («nettokostnadene» iht. § 13 i utkastet) ved de leveringspliktige tjenestene; enten i form av statlig betaling etter en konkurranse, eller som statlig kompensasjon til direkteutpekt tilbyder dersom merkostnadene utgjør en urimelig økonomisk byrde for tilbyderen.

Dersom en direkte utpekt leveringspliktig tilbyder pålegges politisk bestemte krav som hindrer selskapet i å tilpasse tjenestene forretningsmessig til utviklingen i markedet, må den økonomiske byrden kompenseres fullt ut over statsbudsjettet i form av statlig kjøp. Etter Postens syn er det et grunnleggende sunt prinsipp at politiske myndigheter vurderer om nytten står i forhold til kostnaden når det skal fattes beslutninger om samfunnsplågte ulønnsomme tjenester. Ordlyden i lovforslaget § 13 synes imidlertid å åpne for at staten kan velge ikke å kompensere for denne byrden eller kun kompensere delvis. Posten understreker at manglende kompensasjon vil innebære en vesentlig konkurranseulempe for leveringspliktig tilbyder som ikke står fritt til å kunne tilpasse tjenestetilbudet og dermed kostnader til etterspørselen og konkurranseforholdene. I en situasjon med åpen konkurranse vil en slik underkompensasjon ikke være forsvarlig.

På denne bakgrunn må ordlyden i postlovens § 13 endres for å gi bedre forutsigbarhet og rettigheter for leveringspliktig tilbyder, se forslag til ordlyd for bestemmelsen i kapittel 4.

### **3.2.5 Vilkår for leveringspliktige tjenester, herunder enhetsporto**

I lovutkastet § 10 foreslås det at (i) leveringspliktige tjenester skal tilbys til åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår og til kostnadsorientert og overkommelig pris, samt (ii) i § 11 at det skal føres et produktregnskap med regnskapsmessig skille mellom leveringspliktige tjenester og annen virksomhet.

I utgangspunktet mener Posten at det ikke er behov for prisregulering av leveringspliktige tjenester. Den direkte konkurransen fra andre tilbydere og indirekte fra e-substitusjon vil virke disiplinerende og begrense hvilke priser leveringspliktig tilbyder kan ta. Posten ser imidlertid at det i en overgangsperiode kan være ønskelig med en slik regulering. Dersom myndighetene ser behov for å stille slike krav, bør det heller i loven gis hjemmel til å fastsette slike krav i forskrift eller avtale mellom staten og leveringspliktig tilbyder. Det samme gjelder reglene om produktregnskap og regnskapsmessig skille, jf. § 11.

Det foreslås videre i lovutkastets § 12 at leveringspliktig tilbyder må tilby geografisk enhetsporto for enkeltstendinger av leveringspliktig brevpost inntil 50 gram. Avgrensingen til *enkeltstendinger* er både nødvendig og hensiktsmessig. Det er allerede sterk konkurranse på deler av massesendingssegmentet, og konkurranstrykket forventes å øke når eneretten avvikles for stendinger under 50 gram. Erfaringene fra land som har liberalisert, er at nye tilbydere først og fremst etablerer seg i sentrale strøk og fokuserer på avsendere med stort volum. Det er derfor helt avgjørende at leveringspliktig tilbyder gis anledning til å kunne tilpasse sine priser til konkurransesituasjonen og så langt som mulig til underliggende kostnader.

Det er også nødvendig at kravet til geografisk enhetsporto for enkeltstendinger fortsatt begrenses til 50 gram, som foreslått. Dersom nåværende vektgrense skulle settes høyere kan bl.a. pakker/varer og blader/kataloger bli inkludert. Et eventuelt krav om enhetsporto for slike stendinger ville utestengt Posten fra å ta del i den økende konkurransen innenfor disse markedene, og særlig fra volumveksten i e-handelsmarkedet.

### 3.2.6 Unntak fra leveringsplikt

I lovutkastet § 8 presiseres unntak fra leveringsplikten etter § 7. Forslaget innebærer at leveringsplikten opphører når mottaker ikke har kjent adresse eller ikke har en ordning for mottak av postsendinger. Det er Postens oppfatning at unntaket bør ytterligere presiseres og utvides. For at tilbyder skal kunne oppfylle leveringsplikten på en sikker og effektiv måte, er det avgjørende at avsender har påført fullstendig og korrekt postadresse, og at mottaker har oppstilt og tilstrekkelig merket sin utleveringsinnretning. Bestemmelsen må således ses i sammenheng med § 19 om utleveringspostkasse.

Vi mener det er rimelig å fastsette at leveringsplikten kun gjelder dersom adresseringen er gjort i henhold til gjeldende postadressestandard utarbeidet av Posten.<sup>12</sup> I en situasjon med flere tilbydere i markedet vil det være en fordel for hele bransjen om en slik standard fastsettes av myndighetene og innarbeides av tilbyderne. Videre må leveringsplikten kun gjelde dersom de fysiske utleveringspostkassene (eller tilsvarende) er tilstrekkelig merket. I kapittel 4 foreslår vi ny ordlyd for bestemmelsens første ledd samt endringer i § 19.

Det er viktig at forholdet mellom avsender, mottaker og tilbyder, med tilhørende balansert ansvarsdeling, tydeliggjøres og innarbeides i merknadene til lovparagrafen. Det samme gjelder for § 37 om henholdsvis ettersending og videreformidling av postsendinger, som også har betydning for rekkevidden av leveringsplikten. Bestemmelsen pålegger tilbydere å sørge for å ettersende feiladressert post, i merknadene definert som sending som er påført galt eller ufullstendig navn eller adresse, uten å stille krav til avsenders adressering.

Posten gjør i dag en betydelig innsats for å få frem sendinger med mangelfull eller feil postadresse. Vår erfaring er at dette er en krevende oppgave fordi kvaliteten på adresseringen til tider er svært dårlig. Regelverket må derfor ikke trekke tilbyderes ansvar urimelig langt. Adressering er avsenders ansvar, og det riktige vil etter vår mening være å knytte dette til unntak fra leveringsplikten i § 8 som redegjort for ovenfor.

### 3.2.7 Spesielle samfunnsplågte oppgaver

I henhold til gjeldende valglov kan det avholdes forhåndsstemming frem til siste fredag før valgdagen. Velgerne kan forhåndsstemme i alle landets kommuner. Forhåndsstemmer som skal kunne godkjennes og telle med i valget, må være kommet inn til valgstyret (i velgerens hjemkommune) senest kl. 21 på valgdagen. Stemmesedler som mottas etter denne fristen, skal forkastes. I lovutkastet § 9 foreslår departementet en hjemmel til å pålegge eller inngå avtale om formidling av forhåndsstemmer siste helg før lokal- og stortingsvalg. Bakgrunnen for den foreslåtte hjemmelen er at bortfallet av postomdeling på lørdager vil kunne medføre økte utfordringer med å få frem forhåndsstemmer tidsnok.

Spørsmålet har nylig vært belyst i en offentlig høring om endringer i valglov og -forskrift, hvor Posten avga høringsuttalelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 23. oktober 2014. I høringssvaret anbefalte Posten at tidsvinduet mellom siste frist for forhåndsstemming og fristen for godkjenning av slike stemmer utvides med minst én dag og helst 2-3 dager. I tillegg foreslo vi en rekke andre tiltak som kan bidra til å redusere antall forkastede forhåndsstemmer, herunder krav til kommunene om å benytte en posttjeneste med raskere

---

<sup>12</sup> Se link til nettside: <http://www.posten.no/produkter-og-tjenester/adressering-til-postmottakere-i-norge;jsessionid=GMXyTQ2Z9NpQdThL0t63z2gbPrLF4XrNgMXtyzL1B2pzQhpcvsmN!131701957>

fremsending enn A-post de siste dagene av forhåndsstemmeperioden. Når lørdagen avvikles som produksjonsdag, vil det være et særlig behov for å gjennomføre de anbefalte tiltakene som etter vårt syn er bedre og betraktelig mindre kostnadskrevende enn å etablere en egen innsamling og utlevering av forhåndsstemmer innenriks siste helgen før valgdagen, slik den foreslåtte hjemmelen åpner for. Samferdselsdepartementet sluttet seg til Postens uttalelse. I lys av dette mener Posten at § 9 er unødvendig i en ny postlov og foreslår at bestemmelsen tas ut.

Vi merker oss at merkostnader ved avtale eller pålegg om slik innsamling og utlevering av forhåndsstemmer skal dekkes av myndighetene, noe som etter Postens syn er en avgjørende og riktig forutsetning dersom bestemmelsen likevel tas inn loven. Det vil da være opp til myndighetene å foreta en kost-/nyttevurdering mellom ulike aktuelle tiltak, herunder å benytte den foreslåtte hjemmelen. Posten vil imidlertid understreke at det vil være svært kostbart å etablere et dedikert driftsapparat én ekstra dag med det formål å formidle forhåndsstemmer i forbindelse med valg. Det vil også være betydelig fare for avvik og kvalitetsbrist ved å etablere et driftsapparat for kun én dag, noe som ikke er forenlig med målet om å få frem forhåndsstemmene til rett tid. I praksis vil derfor løsninger som ellers tilbys i markedet, herunder ulike former for ekspresstjenester, måtte benyttes.

### 3.2.8 Ekspedisjonsnett

Det er viktig at Postens ekspedisjonsnett fortsatt kan videreutvikles for å sikre en brukertilpasset og konkurransedyktig struktur fremover. Blant annet er veksten i e-handel en viktig driver som gjør det nødvendig med enkle og gode løsninger for pakkeutlevering som møter kundenes behov. Omleggingen fra egendrevne postkontor til Post i Butikk, som har vært gjennomført i henhold til Stortingets føringer, er så godt som fullført. I den videre utviklingen av ekspedisjonsnett bør det være tilstrekkelig at vesentlige endringer avklares direkte med departementet og/eller tilsynsmyndigheten, slik det er foreslått i ny lov og forskrift.

### 3.3 Regulering av sikker digital posttjeneste

Posten mener det er riktig å gi «sikker digital posttjeneste» et ankerfeste i lovverket med krav til sikkerhet og kvalitet, samt hjemler for myndighetstilsyn. Dette vil bidra til å forsterke tilliten til tjenesten i markedet generelt og blant eksisterende og potensielle kunder. Myndighetene vil dermed bidra til utviklingen av et sikkert alternativ til e-post og andre usikre elektroniske meldingstjenester og samtidig til et mer brukervennlig alternativ til diverse Min Side/portalløsninger. Samtidig understøttes overgangen fra tradisjonelle posttjenester til i mange tilfeller billigere og mer effektive digitale kommunikasjonsløsninger.

Alt i alt vil en særskilt forankring i lovverket både kunne lette overgangen fra fysisk til digital post i samfunnet og bidra til sikrere elektronisk kommunikasjon. Et naturlig neste skritt bør være å følge opp med endringer i andre lover som ved bestemmelser om skriftlighet/samtykke i dag hindrer eller kompliserer overgangen fra fysisk til digital post. Eksempler på slike lover er inkassoloven og forsikringsavtaleloven.

Reguleringen av tjenesten må imidlertid ikke bli mer omfattende enn det som er nødvendig for å ivareta tilfredsstillende sikkerhet og kvalitet og den må ikke hindre en god forretningsutvikling og dynamisk markeds- og tjenesteutvikling. Ut fra dette perspektivet



mener vi høringsforslaget inneholder enkelte unødvendige og/eller uheldige bestemmelser om «sikker digital posttjeneste» som bør endres eller strykes. Vi kommer tilbake til disse forholdene i kommentarene til enkeltbestemmelser i lov-/forskriftsforslaget i kapittel 4.

Ved regulering av «sikker digital posttjeneste» i postloven kan sikkerhetskrav og tilhørende dokumentasjons-/rapporteringskrav i dette regelverket bli overlappende med krav som stilles med hjemmel i andre lover (f.eks. personopplysningsloven). Det er således viktig at myndighetene blir koordinerte i krav som stilles og i den praktiske gjennomføringen av eventuelle tilsyn og rapporteringer, slik at tilbyderne ikke pålegges unødvendig mye og/eller overlappende rapportering til ulike myndigheter.

Samtidig som vi kommenterer og foreslår endringer til det foreliggende forslaget til regulering av «sikker digital posttjeneste» i postloven, er vi oppmerksom på EU-forordning Nr. 910/2014 om «elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked». Forordningen er EØS-relevant og vi legger til grunn at den vil bli implementert i norsk lov. Forordningen omfatter «elektroniske registrerte leveringstjenester», og «sikker digital posttjeneste» i foreliggende utkast til ny postlov vil ligge innenfor dette tjenestebegrepet. Samtidig regulerer forordningen andre tjenester som bl.a. er knyttet til sikker digital posttjeneste, og som ikke vil høre inn under en postlov.

Vi viser til at departementet ikke har konkludert om sikker digital posttjeneste skal legges inn i postloven. Til denne vurderingen understreker vi på ovennevnte bakgrunn at det må legges betydelig vekt på å oppnå et lovverk som ut fra formål og hensynet til effektiv gjennomføring, samlet sett er entydig, enhetlig og mest mulig enkelt for tilsynet å følge opp og aktørene å forholde seg til.

Samtidig understreker vi at det er presserende behov for raskt å få på plass vesentlige endringer i lovverket for de tradisjonelle posttjenestene, jf. kapittel 2 foran. En snarlig avklaring av disse endringene bør derfor ikke hindres av ytterligere tid til vurderinger av om sikker digital posttjeneste skal legges inn i postloven eller i annet lovverk.

### 3.4 Tilgangsregulering og felles bruk av postnett

#### 3.4.1 Nedstrøms tilgang

Departementet uttaler på side 5 i høringsnotat følgende (sitat):

*“Lovforslaget omfatter (...) ikke bestemmelser om tilgang til leveringspliktig tilbyders innsamlings- og distribusjonsnett. Samferdselsdepartementet ser av eksisterende konkurranse i postmarkedet at Postens nett enkelt lar seg duplisere av konkurrentene og at det derfor ikke kan sies å være en kritisk produksjonsfaktor.”*

Posten støtter at tilgang til leveringspliktig tilbyders innsamlings- og distribusjonsnett, såkalt nedstrøms tilgang, ikke er foreslått. Slik tilgang er bedre egnet for nettverksindustrier som elektroniske kommunikasjonsnett og distribusjon av kraft/strøm der kostnadene ved infrastrukturen utgjør en betydelig etableringsbarriere. Tilsvarende etableringsbarrierer eksisterer ikke i postsektoren. En betydelig andel av kostnadene i postvirksomhet er knyttet til arbeidskraft og kan i stor grad varieres med servicetilbudet. Tilbydere uten leveringsplikt står fritt til å prioritere sentrale områder, samt til å kunne velge en fremsendingstid og utleveringshyppighet som gir betydelig lavere kostnadsnivå. Behovet for å ta i bruk (nedstrøms) tilgangsregulering er således ikke tilstede i postsektoren. Generelt bør slik sterkt

inngrepene som bl.a. er forbundet med stor risiko for at positive dynamiske effekter av sunn konkurranse forstyrres, unngås.

Også myndighetene i de fleste andre europeiske land har valgt en tilsvarende tilnærming. Få har forsøkt seg med tilgangsregime for postsektoren. Dette gjelder også våre nordiske naboland, som det er mest relevant å sammenligne Norge med. De få landene som har valgt nedstrøms tilgang i Europa, synes å ha hatt dårlige erfaringer. Det fremste eksempelet er Storbritannia hvor reguleringen var lite vellykket og etter hvert ble endret til en lettere regulering.

### 3.4.2 Tilgang til avlåste utleveringspostkasser

Det foreslås i lovtkastet § 36 en plikt for eiere av avlåste utleveringspostkasser og postboksanlegg til å imøtekomme enhver rimelig anmodning fra tilbyder om tilgang til disse (i praksis nøkler, kodelåser, etc.). Bestemmelsen forutsetter at tilbyder har fått tillatelse fra myndighetene til å kreve tilgang, og tilbyder må dekke direkte kostnader ved slik tilgang.

Tilgang til oppganger og postkasselanlegg griper inn i den private eiendomsretten og reiser viktige prinsipielle spørsmål. Hensynet til beboernes råderett over privat eiendom bør veie tungt.

Etter det vi er kjent med er det ikke en tilsvarende plikt for private gårdeiere til å slippe til postoperatører i Sverige der det er fungerende konkurranse om postdistribusjon, og slik inngrepene synes heller ikke vanlig i andre europeiske land. Vi setter derfor spørsmål ved om det er behov for slik regulering i Norge.

Dagens praksis der aktører som ønsker tilgang (distributører av aviser, uadressert post, strømselskaper mv), må innhente samtykke fra gårdeier/ beboere på vanlige vilkår, fører erfaringsmessig til at seriøse aktører gis tilgang. Samtidig har gårdeierne en mulighet til å nekte useriøse aktører tilgang til private oppganger og anlegg. Effekten av den foreslåtte regelen blir i praksis at nettopp de aktørene som gårdeierne ikke ønsker å slippe inn får tilgang. Dagens regler synes å ha fungert godt, og vi kan ikke se at åpning for konkurranse også når det gjelder brev under 50g gjør det nødvendig å endre reglene på dette området.

Av merknadene fremgår det at tillatelse fra myndighetene kan gis etter en helhetsvurdering av tilbyders sikkerhetsrutiner og at det kan stilles nærmere vilkår. Dersom bestemmelsen beholdes, mener Posten at det må utarbeides klare og entydige vilkår på forhånd, og at det må gjøres en grundig vurdering før tillatelse gis, slik at ikke gårdeiere eller beboere risikerer tap og/eller sikkerhetsmessige ulemper ved at det må gis tilgang. Slike vilkår bør i tilfelle inkludere krav om at tilbyder faktisk bedriver postvirksomhet i postlovens forstand, og at tillatelsen kan tilbakekalles dersom virksomheten ikke har bedrevet postvirksomhet den seneste perioden, f.eks. de seneste 6 måneder. Bestemmelsens tredje ledd, som åpner for at myndighetene kan kalle tilbake tillatelsen, er imidlertid ikke tilstrekkelig for å unngå innbrudd eller skadeverk på eiendom.

Som nevnt i kapittel 3.4.1 sies det i høringsnotatet eksplisitt at lovforslaget ikke omfatter bestemmelser om tilgang til leveringspliktig tilbyders innsamlings- og distribusjonsnett. Postens egne postboksanlegg er en integrert del av Postens distribusjonsnett. Dersom det likevel innføres en tilgangsplikt som også omfatter leveringspliktig tilbyders postboksanlegg, må det legges til grunn at den motsvarende rettigheten skal begrenses til tilbydere som

oppfyller myndighetenes vilkår, herunder at de faktisk bedriver postvirksomhet i lovens forstand, og at tilgang skal skje etter avtale mellom registrert og leveringspliktig tilbyder på kommersielle vilkår.

Tilgang til postboksanlegg utplassert hos og driftet av tredjepart reiser andre og nye spørsmålsstillinger. Posten eier om lag 1400 postboksanlegg. Det store flertallet av disse er plassert i Post i Butikk (PiB), mens omlag 50 anlegg er utplassert i Postens egendrevne driftsenheter. Postboksanlegg utplassert i PiB driftes av butikkinnehaver/kjøpmann (tredjepart) som har avtale med Posten om drift av PiB, og ingen andre enn butikkmedarbeidere har fysisk tilgang til postboksanleggene. PiB'ene får sendinger som skal leveres til postboks om morgenen, og utvalgte butikkmedarbeidere fordeler ankommen post innen fastsatte tidsfrister i henhold til avtale med Posten. Disse praktiske og avtalemessige forholdene er ikke drøftet i merknadene til lovutkastet og således ikke tilstrekkelig utredet. Et eventuelt krav overfor Posten kan ikke forplikte tredjepart til å gi andre tilbydere tilgang, i dette tilfellet til lokaler og butikkansatte.

### 3.4.3 Tilgang til adresseregister

Både av hensyn til avsendere, postmottakere og tilbydere i markedet er det viktig å sikre en god løsning for felles adresseoppdatering ved adresseendring. Postmottakere som endrer adresse bør kun måtte melde endringen ett sted, hvorfra alle registrerte tilbydere kan oppdatere sine registre. Posten har ingen motforestillinger mot at en adresseoppdateringstjeneste ("adressevask") forankres i postloven og lovfestes som en plikt for leveringspliktig tilbyder.

Slik lovutkastet er formulert er imidlertid en nærliggende forståelse at bestemmelsen går lenger og innebærer at tilbydere vil kunne få tilgang til alle registrerte postmottakere i Postens adresseregister, private så vel som virksomheter. En slik utleveringsplikt, eller rett på adresser for andre tilbydere, frarådes på det sterkeste. Det avgjørende er at en tilbyder av posttjenester ikke har behov for et fullstendig adresseregister for å utføre virksomheten.

Utgangspunktet må være at avsender har hovedansvaret for riktig adressering av sendinger. Hvorvidt en tilbyder har behov for å etablere et kunde-/adresseregister og omfang / utforming av et slikt register, avhenger bl.a. av størrelse og kompleksitet på virksomheten samt geografisk dekningsområde. Enhver tilbyder kan benytte sine kunders kunderegister som grunnlag for distribusjon, de kan kjøpe person- og virksomhetsadresser fra andre, og/eller de kan bygge opp sitt eget adresseregister over tid. Posten har i dag et postadresseregister med system for registrering av adresseendringer, og vi tilbyr via distributører og forvaltere tjenester for ajourhold av eksisterende adresseregistre både på person, gateadresse og poststed/-nummernivå. Dette tilbudet vil nye tilbydere av posttjenester kunne benytte seg av på lik linje med avsendere som ønsker å oppdatere og vaske sine egne kunderegistre, slik at adressekvaliteten blir best mulig og returandelen kan reduseres. I tillegg eksisterer det et fungerende marked med aktører som tilbyr tjenester for verifisering av adresseinformasjon bl.a. basert på opplysninger som kjøpes fra Posten. Selv om vi mener å ha høy kvalitet på vårt postadresseregister, vil innovasjon og dynamikk best ivaretas ved at myndighetene ikke griper inn i dette markedet.

Posten mener således at rekkevidden av den foreslåtte bestemmelsen må presiseres og avgrenses til å gjelde adresseendringer, slik at det er tilstrekkelig for mottaker å melde flytting/ettersending, samt eventuell reservasjon mot utlevering av adresseinformasjon etter §

32, ett sted. Uten en slik avgrensing vil det ved å registrere seg som posttilbyder etter § 22 være mulig å få tilgang til et fullstendig register med navn og postadresser, herunder til mottakere som har benyttet seg av reservasjonsadgangen etter § 32, uten at det er noen krav til virksomheten, herunder at den faktisk bedriver postvirksomhet i lovens forstand.

Om myndighetene tenker å åpne for at Posten skal utlevere alle navn og postadresser i sitt register, må videre forholdet til personvernlovgivningen vurderes nærmere. Personvernemnda har avklart at «adressevask» er i tråd med personopplysningsloven, mens utleie av adresser ikke er det.<sup>13</sup>

Det er relevant å se hen til situasjonen i Sverige hvor Posten AB ikke er pålagt forpliktelse om å utlevere adresseinformasjon fra sitt adresseregister. Samtidig er det etablert en egen bransjeløsning for adresseendringer som alle tilbydere har tilgang til. Det er fungerende konkurranse i det svenske markedet, og aktørenes behov ivaretas ved at det er mulig å få tilgang til oppdatert informasjon om adresseendringer. Vi kan ikke se at det er nødvendig eller forholdsmessig med regulatoriske krav som er mer inngripende og omfattende og enn det som gjelder og fungerer godt i Sverige.

### 3.4.4 Postnummersystemet

Posten mener det offentlige postnummersystemet bør eies av myndighetene og støtter således det prinsipielle syn som ligger til grunn for § 38 i lovutkastet. I et liberalisert marked er det naturlig at myndighetene har kontroll med postnummersystemet og fastsetter prinsippene for forvaltningen av denne fellesressursen.

Selve driften og forvaltningen av systemet bør imidlertid utføres av leveringspliktig tilbyder. Posten mener en slik ansvarsdeling er fornuftig bl.a. fordi administrasjon av postnummersystemet har nær sammenheng med bruken av postadresser og er av stor betydning for at hele produksjonsapparatet for formidling av postsendinger skal kunne fungere så effektivt som mulig. Forvaltningen av systemet krever løpende og tett kontakt med operativt nivå, særlig hos leveringspliktig tilbyder, men også mot andre registrerte tilbydere. I alle de øvrige nordiske landene er det leveringspliktig tilbyder som er tillagt rollen å forvalte det nasjonale postnummersystemet.

Etter Postens vurdering fungerer dagens postnummerforvaltning godt. Posten følger en standardisert prosedyre for endringer / oppretting av nye postnummer som ble avklart med Post- og teletilsynet i 2000, herunder bl.a. påkrevet høring av berørte parter, informasjon om postnummervedtak, og samarbeid med relevante instanser for oppdatering av registre. Vi mottar svært få klager på våre avgjørelser. Dagens konkurransenøytrale forvaltning vil kunne forsterkes ytterligere ved å ta inn relevante bestemmelser i regelverket.

---

<sup>13</sup> Sammendrag av PVN-2004-3: Posten har et register over de fleste privatpersoner boende i Norge (PMS). Posten ønsket å leie ut adresselister fra dette registeret. Det ble foreslått tiltak, særlig et eget reservasjonsregister, for å dempe ulempene for den registrertes personvern. Personvernemnda fant at taushetspliktbestemmelsen i postloven § 13 ikke var til hinder for slik gjenbruk. Nemnda fant imidlertid at gjenbruk ikke kunne hjemles i personopplysningsloven § 11, 1. ledd litra c fordi formålet ved utleie av adresselistene var uforenlig med registrering av opplysningene for formidling av postsendinger. Slikt gjenbruk krevde derfor samtykke. Personvernemnda tolket personopplysningsloven slik at det i en slik situasjon ikke skal legges strengere krav til gjenbruk enn til første gangs bruk, og vurderte derfor om bruken kunne hjemles i personopplysningsloven § 8 litra f. Personvernemnda kom til at den forretningsmessige interessen til Posten var berettiget etter denne bestemmelsen, men fant under henvisning til forarbeidene at denne forretningsmessige interessen ikke kunne veie tyngre enn den registrertes interesse i privatlivets fred og personvern.

Posten mener i tillegg at et «postnummerråd» etter svensk modell bør vurderes etablert. Gjennom et slikt råd kan utvalgte registrerte tilbydere gis anledning til å påvirke strategier og rammer for utvikling og forvaltning av systemet. Postnummerrådet bør ledes av Post- og teletilsynet. Medlemmer kan utpekes av de tilbydere, organisasjoner og myndigheter som skal være representert i rådet. Vi er kjent med at tilsynet har gode erfaringer med liknende arbeidsgrupper innen nummerforvaltningen for elektroniske kommunikasjonstjenester. Disse erfaringene bør kunne overføres til postområdet.

### **3.5 Regler for postkasseplassering**

§ 19 i forslaget er en ny lovbestemmelse som innebærer en plikt for eier av bolig- og næringsseiendom til å oppstille utleveringspostkasse eller tilsvarende for mottak av postsendinger til eiendommens adressater. Departementet viser i merknadene til atplikten til å oppstille utleveringspostkasse tidligere ble regulert i den såkalte postkasseloven av 1952, at pliktene som fulgte av denne loven etter opphevelsen ble videreført på ulovfestet grunnlag, men at utviklingen har vist at det er hensiktsmessig å lovfeste denneplikten igjen, blant annet for å klargjøre rettigheter og plikter knyttet til mottak av postsendinger. Videre henviser departementet til at kravene til postkasseplassering i dag utfylles av Postens konsesjon punkt 3.8.2 og vedlegg 1, og uttaler at det i praksis har vist seg at gjeldende regelverk kan medføre tolkningstvil i klagesaker om postkasseplassering. Det foreslås derfor at reglene lovfestes for å sikre bedre forutberegnelighet.

Posten støtter bestemmelsens innhold, men mener på prinsipielt grunnlag at de mer detaljerte reglene om dette bør reguleres i forskrift. Posten støtter lovfesting av prinsippet om at det skal legges avgjørende vekt på hensynet til en rasjonell postomdeling, og mener det bør knyttes til postkasseplassering generelt, og ikke kun til unntakene, da det eksempelvis også er avgjørende for plassering av samlestativ innenfor bestemmelsens hovedregel.

### **3.6 Erstatningsregler**

Forslaget til erstatningsbestemmelser viderefører i stor grad gjeldende rett. Posten støtter en slik tilnærming. Posten støtter videre avgrensingen som gjøres mot sikker digital post i erstatningsbestemmelsene.

I merknadene til lovforslaget vises det til at krav og beregning av erstatning for uregistrerte postsendinger i praksis har vært utfordrende på grunn av de skyld- og beviskrav som gjelder. Erstatningsutbetalingene har i tillegg vært beskjedne (porto). Retten til erstatning for uregistrerte sendinger foreslås derfor ikke videreført. Posten støtter forslaget av samme grunner som nevnt i merknadene. Posten mener imidlertid at dette eksplisitt bør fremgå av loven, i stedet for at loven forholder seg taus. Selv om det vil fremgå av forarbeidene at det ikke svares erstatning for uregistrerte sendinger, er Posten av den oppfatning at de mest relevante erstatningsreglene bør uttrykkes så klart som mulig i lovteksten. Dette er en svært relevant rammebetingelse for alle aktører, så vel avsendere som mottakere, og ikke minst alle tilbydere. En klargjøring i lovteksten vil dessuten ha preventiv effekt for brukere, ved at det blir tydelig at verdifulle gjenstander ikke bør sendes som uregistrerte postsendinger.

Ansvarsgrunnlaget er foreslått å være objektivt ved skade eller tap, samt ved forsinkelse dersom det er betalt et særskilt vederlag for et gitt leveringstidspunkt. Av forslaget fremgår videre at det likevel ikke foreligger erstatningsansvar dersom tapet, skaden eller forsinkelse

ikke skyldes tilbyder. Unntakene fra erstatningsplikten som er foreslått, er også i stor grad en videreføring av gjeldende rett, og følger i dag blant annet av Postens generelle leveringsvilkår. Posten støtter forslaget om å ta dette inn i loven. Posten foreslår imidlertid at unntakene fra erstatningsplikten formuleres inn i bestemmelsen om erstatningsansvar. Begrepet «ansvarsbegrensning» er bedre egnet for de tilfeller hvor det er fastslått erstatningsansvar, men hvor erstatningen på en eller annen måte begrenses jf. nedenfor.

Det foreslås at tilbyder ikke skal være ansvarlig for følgeskader. Dette er en videreføring av gjeldende rett, og fremgår av Postens generelle leveringsvilkår. Posten støtter en lovfesting av denne ansvarsbegrensningen.

Etter gjeldende rett er det videre en mulighet for å avtale ansvarsbegrensning i form av maksimalsats for erstatningsutbetaling. En slik beløpsbegrensning fremgår i dag av Postens generelle leveringsvilkår. Posten antar en endring på dette området ikke er tilsiktet, siden beløpssetser er inntatt i forskriftsutkastet, men anbefaler at dette også klargjøres i loven.

### **3.7 Taushetsplikt**

Posten støtter forslaget om å videreføre tilbyders taushetsplikt for visse typer opplysninger som tilbyder får kjennskap til gjennom virksomheten. Posten er enig i at det er svært viktig å sikre at informasjon som omfattes av taushetsplikten, ikke tilkommer uvedkommende.

Gjeldende postlov har også en bestemmelse om taushetsplikt, og Posten har gode rutiner for å overholde denne. Det har imidlertid vært tilfeller hvor taushetspliktens grenser har blitt utfordret, og hvor lovens forarbeider ikke har gitt særlig veiledning. Posten er derfor opptatt av at forarbeidene nå gir gode føringer for hvor grensene skal gå etter den nye loven. Det bør være så klart som mulig for tilbydere hvilken informasjon som er omfattet av taushetsplikten, slik at det ikke skjer overtredelser her. Det er viktig å klargjøre hvilke opplysninger som i utgangspunktet omfattes av taushetsplikten, inkludert informasjon om adressereservasjoner og hemmelig adresse. Og det er viktig å klargjøre grensene for unntaket, herunder hvem/ hvilke myndigheter som kan gis informasjon dersom de kan vise til klar lovhjemmel. Det vises til Postens særskilte merknader i kapittel 4 for nærmere utdyping.

Et tema som ikke omfattes av forslaget, men som er en aktuell problemstilling, er tilbyders risiko for å rammes av medvirkning til straffbare forhold. Dette kan typisk være aktuelt der en tilbyder har sterk mistanke om ulovlige forhold. Det mest praktiske eksempelet for tiden er dersom Postens produksjons- og distribusjonsnett benyttes til distribusjon/omsetning av narkotika, og en eller flere av de ansatte forstår dette. Tilbyders taushetsplikt kan i disse tilfeller komme i konflikt med plikten til å varsle politiet om slike forhold. En tilliggende problemstilling er at det kan være behov for å forenkle politiets adgang til å innhente taushetsbelagt informasjon fra Posten i forbindelse med etterforskning av kriminelle forhold. I slike saker må politiet i dag først og i hver konkret sak kontakte Post- og teletilsynet for å få opphevet Postens taushetsplikt. Denne prosedyren er en ekstra terskel som kan forsinke og gå på bekostning av effektiviteten i etterforskningen. For å bidra til at taushetsplikten ikke kommer unødvendig i veien for avdekking av kriminelle forhold, bør departementet vurdere å gjøre det enklere for politiet å innhente informasjon fra tilbyder ved mistanke om kriminelle forhold, samt for tilbyder til selv å informere politiet på eget initiativ ved risiko for ellers å medvirke til straffbare forhold.

### 3.8 Vandelskontroll og politiattest

Posten har i lang tid etterlyst en mulighet til å kunne kreve fremlagt politiattest som grunnlag for vandelskontroll ved ansettelser. Vi er derfor tilfreds med at en hjemmel foreslås i lovutkastet § 33. Vi er også positive til at det kan kreves uttømmende og utvidet politiattest for ansettelser i særlig betrodde stillinger. For sikker digital posttjeneste har Posten etablert løsninger slik at systemutviklere ikke har tilgang til innhold i meldingene. Det er også etablert rutiner som sørger for at ingen skal kunne skaffe seg urettmessige tilgang gjennom å manipulere sikkerhetsløsningene. Likevel vil det være betryggende å kunne kreve politiattest ved ansettelse av personer med systemtilgang til sikker digital posttjeneste. Dette for ytterligere å redusere risiko for sikkerhetsbrudd og å underbygge tilliten til tjenesten for brukerne.

I henhold til ordlyden vil det bli obligatorisk for tilbyder å kreve fremleggelse av ordinær politiattest ved tilbud om stilling som medfører behandling av eller tilgang til postsendinger eller innholdet i sikker digital postsending. Av merknadene fremgår det at begrepet "stilling" skal tolkes vidt og omfatte også vikarer og ekstravakter. Bestemmelsen er avgrenset til å gjelde tilbyders egne ansatte. Underleverandørers ansatte er dermed ikke omfattet. For Postens del innebærer det eksempelvis at butikkansatte som drifter Post i Butikk ikke omfattes. Vi anbefaler allikevel at ansatte / vikarer fra bemanningsbyråer omfattes av kravet dersom ansettelser er ment å ha en varighet på mer enn én måned, slik at det ikke åpnes for systematisk omgåelse ved å basere virksomheten på langsiktig innleie av ansatte.

De fleste driftsenheter i Posten har i dag en liste over tilkallingsvikarer. Normalt vil vikarbehovet kunne løses ved å sikre at disse har vært gjennom en vandelskontroll. Ved uforutsett fravær kan det likevel hende at en vikar må innkalles utenfor denne listen på kort varsel i en bestemt del av landet. For å unngå at servicen til kundene blir lidende i slike akutte situasjoner anbefaler vi at kravet om politiattest avgrenses til arbeidsforhold som er ment å ha en varighet på mer enn én måned.

Når bestemmelsen er utformet som et obligatorisk krav er det spesielt viktig at den treffer riktig type stillinger. Posten har gått gjennom relevante grupper ansatte og vurderer det slik at behovet for å kreve politiattest er hos ansatte som «behandler» postsendinger. Begrepet «tilgang til postsendinger» som er benyttet i lovutkastet er svært vidt, og det vil i tillegg være vanskelig å trekke en grense for hvilke stillingsgrupper dette omfatter. Ansatte som skal «behandle» postsendinger er derimot klarere definert. Når det gjelder sikker digital posttjeneste derimot, er «tilgang til innholdet i sikker digital posttjeneste» en tilstrekkelig tydelig avgrensning. En slik avgrensning vil omfatte alle ansatte som drifter og/eller utvikler systemet. Vi anbefaler derfor at plikten avgrenses og defineres til å gjelde for dem som behandler postsendinger og/eller har tilgang til innholdet i sikker digital posttjeneste.

For at et krav om politiattest skal fungere tilfredsstillende er det en forutsetning at Politiet har rutiner som gjør at arbeidssøkere raskt får tilsendt attesten.

### 3.9 Mekling / Klageordning / Brukerklagenemnd

Posten har ingen innvendinger mot en bestemmelse om frivillig mekling som foreslått. Så vidt vi er kjent med har det i mange år eksistert et liknende meklingsinstitutt for tilbydere av elektronisk kommunikasjon. Et institutt hvor en tilsynsmyndighet trer inn i rollen som mekler, reiser imidlertid spørsmål bl.a. om hvordan tilsynet håndterer informasjon og fortrolige innspill som er mottatt i en meklingsprosess i en eventuell påfølgende klagesak (hvis mekling ikke fører frem) hvor det samme tilsynet har kompetanse til å avgjøre saken gjennom et bindende enkeltvedtak. Posten forutsetter at slike forhold håndteres på en ryddig måte og at det finnes rutiner eller retningslinjer som avklarer hvordan fortrolig informasjon kan benyttes, slik at forutsetningene er tydelige og forutsigbare for partene når de frivillig bestemmer seg for mekling.

Posten støtter forslaget om at tilbydere skal ha en klageordning for egne brukere. Dette er i tråd med gjeldende krav for Posten i dag, og fungerer etter vår erfaring godt. Dagens klageordning i Posten har to instanser, noe som er et krav i Postens konsesjon. Postens erfaring er at dagens to-trinns-behandling fungerer godt. Lovutkastet § 42 innebærer en endring i kravet til tilbyders klageordning ved at det kun legges opp til ett behandlingstrinn hos tilbyder.

Posten er kjent med at brukerklagenemnder er innført i andre bransjer. På bakgrunn av de gode erfaringene med dagens klageordning kan det imidlertid stilles spørsmål ved behovet for en slik nemd for posttjenester.

På de områder hvor brukerklagenemnda ikke har kompetanse, skal myndighetene være klageinstans etter tilbyders interne behandling. Posten har ingen innvendinger til en slik ordning. Vi vil imidlertid påpeke at en slik splitting av klageinstanser (noen klager går til klagenemnd og noen til myndighetene) kan føre til at kompetanse blir spredt, og antakelig vil det for noen saker kunne være uklart hvilken instans som skal behandle saken. Dette igjen kan føre til unødvendige formelle prosesser, men vi antar det vil bli tilpasset over tid.

For øvrig vises til Postens særskilte merknader til disse bestemmelsene.



## 4 KOMMENTARER TIL BESTEMMELSER I FORSLAGET TIL LOV OG FORSKRIFT

I dette kapitlet gir Posten kommentarer til de enkelte bestemmelsene i utkast til ny lov og forskrift. Posten har i tillegg innarbeidet forslagene i loven (endringssmarkert). Det endringssmarkerte utkastet er tatt inn som vedlegg til høringsuttalelsen.

### 4.1 Forslaget til ny postlov

#### 4.1.1 Kapittel 1 – Innledende bestemmelser

##### **Merknad til § 1 Formål**

Posten støtter forslaget til formålsbestemmelse. Vi er enig i at “tilgang til gode og fremtidsrettede fysiske posttjenester” bør være en del av bestemmelsen. At tjenestene skal være fremtidsrettede underbygger at tjenestene og servicenivået skal være godt tilpasset brukernes reelle behov og etterspørselsutviklingen i markedet. Videre støtter vi at begrepet overkommelig pris benyttes i bestemmelsen og at det eksplisitt fremgår at tilgangen skal sikres gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser.

##### **Merknad til § 2 Saklig virkeområde**

Lovutkastet viderefører i hovedsak det saklige virkeområdet i gjeldende postlov hva gjelder fysisk formidling av postsendinger, men bestemmelsens annet ledd utvider virkeområdet til å omfatte sikker digital posttjeneste som formidles i Norge. Det bør etter Postens syn avklares om unntaket om formidling av egne postsendinger, jf. siste setning i 1. ledd, er tenkt også å skulle omfatte sikker digital posttjeneste. I tilfelle bør den flyttes til et nytt 3. ledd i § 2.

I lovutkastets § 60 foreslås en endring i lov om vegfraktavtaler. Forslaget går ut på at sistnevnte lov ikke gjelder for befordring som omfattes av postloven. Endringen i vegfraktavtaleloven er slik vi ser det en forbedring fra dagens lov, som unntar postbefordring utført av Posten Norge.

##### **Merknad til § 3 Geografisk virkeområde**

Ingen merknader.

##### **Merknad til § 4 Definisjoner**

Nummer 1 om *posttjeneste*: Posten antar at definisjonen “... regelmessig innsamling, sortering, ...” (vår understreking) innebærer en avgrensning sammenliknet med gjeldende regelverk som har et svært vidt virkeområde. Vi oppfatter at eksempelvis bud- og kurertjenester vil falle utenfor med den nye loven.

Nummer 2 om *postnett*: “... for å formidle posttjeneste.” Språklig lyder det ikke godt å formidle et tilbud (posttjeneste), og i praksis er det sendinger som skal formidles. Vi foreslår derfor at ordlyden endres til “... for å formidle postsending” som også ligger tettere opp mot definisjonen som gjenfinnes i postdirektivet.

Nummer 3 om *postsending*: Vi viser her til innspill i kapittel 3.2.2 om lovens virkeområde og omfanget av leveringsplikten. Posten foreslår at postsending defineres som adressert brevpost, i samsvar med postdirektivet og avgrensingen av leveringsplikten slik den fremkommer i Postens konsesjon. Uadresserte sendinger vil dermed falle utenfor lovens virkeområde og leveringsplikten etter § 7.

Nummer 4 om *adressert postsending*: I lys av den foreslåtte avgrensingen av postsending til adressert brevpost ovenfor, bør det vurderes om det er behov for en egen definisjon av adressert postsending. Om definisjonen beholdes, mener Posten at «... eller annen entydig identifikasjon», som er et nytt begrep i regelverket, bør defineres eller beskrives nærmere i forskrift. Videre anbefaler vi at Postens postadressestandard etableres som nasjonal adressestandard, bekreftet av myndighetene og regulert gjennom forskrift. Hensikten er at kun sendinger som er adressert i henhold til adressestandard formelt skal omfattes av leveringsplikten, jf. kapittel 3.2.6.

Nummer 6 om *registrert postsending*: Volumet av registrerte sendinger vokser, drevet av netthandelen, og utleveringsnettene er under stadig utvikling med pakkeautomater og andre kundevennlige løsninger. Begrepet kvittering må tolkes vidt slik at det åpnes for nye og effektive løsninger, eksempelvis utlevering ved bruk av mottatt kode og uten tradisjonell kvittering.

Nummer 7 om *rekommandert postsending*: Kravene til «gyldig legitimasjon» og «entydig identifikasjon» er, som det blir angitt i merknadene til lovutkastet, dynamiske og under utvikling. Ved fremtidig eventuell utlevering av rekommanderte sendinger via selvbetjeningsautomater (f.eks. pakkeautomater med utvidet funksjonalitet), bør signatur i kombinasjon med kode kunne være tilstrekkelig for å sikre utlevering til riktig mottaker. Vi foreslår derfor en ordlyd som tar høyde for denne utviklingen og som er bedre tilpasset definisjonen i EUs postdirektiv.<sup>14</sup>

Nummer 8 og 9 i § 4 definerer hhv. «sikker digital posttjeneste» og «sikker digital postkasse». Registreringsplikten og kravene som stilles i lov-/forskriftsbestemmelsene er imidlertid kun rettet mot «tilbyder av sikker digital posttjeneste». Samtidig fremgår det av departementets merknader til § 2 om saklig virkeområde at (sitat): «*For at sikre digitale postkasser skal bli et godt alternativ til dagens betrodde postsendinger, mener vi at tilbyderne av tjenesten bør underlegges et minimum av tilsyn og kontroll ...*». Fra merknadene, samt enkelte andre bestemmelser, virker det således som at hensikten er å skulle regulere ikke bare formidlingen, men også sikkerhet i systemet for oppslag i og oppbevaring av digitale meldinger fra mottakeren har fått tilgang til meldingen i sin personlige sikre digitale postkasse. I praksis vil systemet for en digital postkasse i større eller mindre grad også omfatte formidling, slik at tilbyderne av postkassen også blir tilbydere av sikker digital posttjeneste slik den er definert i lovutkastet.

Nummer 10 i § 4 definerer «tilbyder» etter loven som følger: «enhver som tilbyr posttjeneste eller sikker digital posttjeneste». Når det i enkelte av bestemmelsene i lov-/forskriftsutkastet står «tilbyder av posttjeneste», mens det i andre står «tilbyder av sikker digital posttjeneste» eller «tilbyder av posttjeneste og tilbyder av sikker digital posttjeneste», blir det noe uklart ut fra konteksten i bestemmelsen hvilke tilbydere det er snakk om når det i andre bestemmelser kun står «tilbyder».

### **Merknad til § 5 Myndighet etter loven**

Post- og teletilsynet må erstattes med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Det gjelder gjennomgående for lov- og forskriftsutkastet, og er ikke lagt inn i Postens vedlagte forslag til ny lov.

<sup>14</sup> Jf. artikkel 2, punkt 9, i dansk oversettelse av postdirektivet.

I merknadene åpnes det for at myndighet kan delegeres også til private rettssubjekter på avgrensede områder. Posten støtter en slik mulighet som vi spesielt mener er hensiktsmessig for forvaltning og drift av det offentlige postnummersystemet, jf. kapittel 3.4.4.

#### 4.1.2 Kapittel 2 – Leveringsplikt

##### **Merknad til § 6 Valg av leveringspliktig tilbyder**

Posten støtter at valg av leveringspliktig tilbyder skal skje gjennom en åpen, objektiv og ikke-diskriminerende prosess.

For å sikre en rimelig grad av forutsigbarhet foreslår vi at en avtale om tilbud av leveringspliktige tjenester skal angi hvordan nettokostnader etter § 13 skal beregnes.

##### **Merknad til § 7 Leveringspliktige posttjenester**

*Første ledd nummer 1:* Av lovtekniske grunner foreslår vi at “brevpost inntil 2 kg, ...” erstattes med “postsending” som er definert slik i § 4. Det materielle innholdet vil ikke endres, men endringen som er foreslått for postsending i § 4 (fra “eller” til “og”) vil innebære at leveringsplikten omfatter både brevpost, aviser/blader og lettgoods.

Når det gjelder hvilke kriterier som skal benyttes for å trekke grensen mellom krav som bør lovfestes og hva som bør reguleres i forskrift/avtale, fremkommer Postens syn i kapittel 2.2.2. Posten mener at den beste tilnærmingen vil være å definere vesentlige leveringspliktige tjenester i loven, eksempelvis formidling av postsendinger, rekommanderte sendinger og verdipostsendinger. Derimot bør ikke *servicenivå* som antall innsamlings-/utleveringsdager, og en eventuell plikt til avisutlevering på lørdager, lovfestes, jf. § 7 nummer 2-4 (alternativ 1).

Danmark har valgt en tilsvarende løsning ved å spesifisere leveringspliktige posttjenester i lovs form uten tilhørende servicekrav. Omfanget av leveringsplikten er definert i § 2 og § 14-15 i den danske postloven av 21. desember 2010.<sup>15</sup> Leveringspliktig postoperatør utpekes av transportministeren, jf. loven § 14. Antall utleveringsdager og andre krav til servicenivå er ikke spesifisert i loven, men transportministeren fastsetter regler med hjemmel i loven § 15.

*Første ledd nummer 2 og 3* anbefales på denne bakgrunn strøket og erstattet av “regelmessig formidling ...” i nummer 1. Myndighetene kan da benytte hjemmelen i annet ledd til å fastsette krav til antall innsamlings- og utleveringsdager i forskrift og/eller ta inn kravene i avtale mellom staten og leveringspliktig tilbyder.

I merknadene til nummer 3 om utleveringsplikten står det at utleveringsadressen for juridiske personer følger av registrert adresse i Enhetsregisteret i Brønnøysund. Vi gjør oppmerksom på at det ikke er korrekt. Kravet om utlevering til forretningssted eller bosted må for øvrig ikke være til hinder for mottakerstyrt utlevering andre steder. Det er økende etterspørsel etter denne type fleksibilitet.

En logisk konsekvens av at nummer 2 og 3 strykes, er at *nummer 4* om plikt til avisutdeling på lørdager også tas ut og at et eventuelt krav reguleres i forskrift/avtale. Dersom myndighetene konkluderer med at en avisplikt er nødvendig og at den må lovfestes, er det spesielt viktig at ordlyden “til mottakere som ikke har annen avisdistribusjon” endres eller presiseres i forarbeidene for å unngå at plikten varierer over tid med hvordan

<sup>15</sup> Se link: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=135208>

avisdistributørene velger å skalere opp eller ned det geografiske dekningsområdet for egen utlevering av aviser på lørdager.

*Første ledd nummer 5* (i alternativ 1): Verdipostsending er nærmere omtalt i forskriftsutkastet § 4, og i merknadene til denne bestemmelsen begrenses leveringsplikt til minst ett «ekspedisjonssted» (Postkontor og PiB) i hver kommune. Landpostnettet er ikke spesifikt nevnt, selv om det i merknadene til § 7 i lovforslaget er slått fast at ekspedisjonssteder også omfatter landpostruter, dvs. mobile ekspedisjonssteder. Det er gode sikkerhetsmessige grunner til at verdisendinger ikke skal tilbys i landpostnettet. Det bør derfor tydelig fremgå av forarbeidene at ekspedisjonssted for tilbud av verdipostsendinger ikke omfatter landposttjenesten. I tillegg har vi i lovutkastet lagt inn “formidling av ...” for å understreke at det er formidlingen av i dette tilfellet rekommandert sending og verdipostsending som utgjør den leveringspliktige tjeneste, og ikke sendingene som sådan.

### **Merknad til § 8 Unntak fra leveringsplikten**

Posten anbefaler flere endringer i ordlyden i samsvar med våre synspunkter gitt i kapittel 3.2.6. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 19 hvor kravet om merking av postkasser foreslås tatt inn i annet ledd. Formålet er å tydeliggjøre at den formelle leveringsplikten ikke gjelder når mottaker ikke har kjent adresse eller har satt opp utleveringspostkasse riktig plassert og tilstrekkelig merket (mottakeransvar), eller at sendingen ikke er adressert i henhold til gjeldende adressestandard (avsenderansvar). Dette vil gi et bedre grunnlag for målrettet dialog med avsender/mottaker om forbedringstiltak.

Av merknadene til § 8 i lovutkastet fremgår det at det med “kjent adresse” menes adressen bruker har meldt til leveringspliktig tilbyder. Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at ikke alle innbyggere melder flytting til Posten eller offentlige myndigheter, og at vi ikke ser behov for at leveringsplikten begrenses i tilfeller hvor postkassen er tydelig merket eller Posten på annen måte har tilstrekkelig sikkerhet for riktig utlevering. Mottaker vil med andre ord ha kjent adresse om vedkommende har meldt sin adresse til Posten eller om postkassen er tilstrekkelig merket.

Annet ledd nummer 1 om høytids- og helligdager anbefales strøket som en naturlig konsekvens av at vi mener antall innsamlings- og utleveringsdager bør fastsettes i forskrift/avtale. Det samme gjelder annet ledd nummer 2 samt tredje ledd som begge gjelder sider ved kravet til utlevering, henholdsvis midlertidig opphør ved ekstraordinære omstendigheter og unntak ved særlige geografiske forhold som gjør leveringsplikten urimelig kostnadskrevende. Det er imidlertid svært viktig at disse unntaksbestemmelsene forskriftsfestes og/eller tas inn i avtale om leveringspliktige tjenester. Vi legger til grunn fjerde ledd, som bør beholdes, gir en tilstrekkelig lovhjemmel for å kunne fastsette eller avtale nevnte unntak, jf. også § 7 siste ledd.

### **Merknad til § 9 Spesielle samfunnspålagte oppgaver**

Vi viser til synspunkter til bestemmelsen gitt i kapittel 3.2.7. Dersom leveringspliktig tilbyder blir pålagt å sikre innsamling og utlevering av forhåndsstemmer innenriks siste helg før valgdagen, vil dette forutsette at det må etableres et innsamlings-, sorterings-, transport- og utleveringsnettverk mellom alle landets kommuner. Ved hvert valg oppstår det som kjent utfordringer, bl.a. feilsending og forsinkelser i postgangen. Ved en spesialløsning som foreslått, vil faren for avvik/kvalitetsbrist øke betydelig.

For leveringspliktig tilbyder vil det være tre hovedutfordringer:

1. Det må etableres et omfattende driftsapparat for et meget begrenset sendingsvolum.

2. En slik løsning vil svært resurskrevende, både for leveringsplikt tilbyder og eksterne samarbeidspartnere.
3. Faren for avvik og kvalitetsbrist vil øke betydelig, noe som ikke er forenlig med målet om å få frem alle forhåndsstemmene til rett tid.

Posten vil derfor sterkt fraråde en løsning som foreslått i § 9 og foreslår at bestemmelsen tas ut av loven.

Av merknadene til bestemmelsen fremgår det at forslaget ikke utelukker at myndigheten kan velge å sikre formidling av forhåndsstemmer gjennom avtale med annen tilbyder enn den som er leveringspliktig etter § 6. Om hjemmelen beholdes, mener Posten at ordlyden i første ledd bør endres tilsvarende slik at det tydeligere fremgår at avtale kan inngås med andre enn leveringspliktig tilbyder.

### **Merknad til § 10 Leveringsvilkår og kostnadsorientering**

Som det fremgår av kapittel 3.2.5 mener Posten at kravene til leveringsvilkår ikke bør lovfestes. Dersom slike krav anses nødvendige i en overgangsperiode, bør det heller i loven gis en hjemmel til å fastsette slike krav i forskrift eller avtale mellom staten og leveringspliktig tilbyder, som da kan dekke både § 10 og § 11. Vi understreker at grunnen til at bestemmelsene ikke er strøket i vedlagte lovforslag, er for å synliggjøre de anbefalte endringene i ordlyd dersom den beholdes i loven.

I annet ledd foreslår vi at kostnadsorienteringsmetode erstattes med “metode for prisregulering”, i samsvar med forskriftsutkastet § 6, første ledd.

### **Merknad til § 11 Regnskapsmessig skille**

Posten mener “Produktregnskap” er en mer dekkende overskrift for bestemmelsen. Videre er vårt syn at krav om produktregnskap og regnskapsmessig skille ikke bør lovfestes, men eventuelt tas inn i forskriften, jf. begrunnelse i kapittel 3.2.5. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at korrekt henvisning i annet ledd skal være tilbake til første ledd.

Det fremgår av merknadene at hensikten er å gi myndigheten en hjemmel til å kunne pålegge produktregnskap og regnskapsmessig skille, noe som tilsier at bestemmelsen bør utformes som en “kan-regel”. Dette er særlig viktig for første ledd, annet punktum.

Det fremgår videre av første ledd i lovforslaget at produktregnskapet skal vise «*resultat og balanse for hver av de leveringspliktige tjenestene*». Vi forutsetter at formuleringen «og balanse» ikke innebærer en reell endring fra prinsippene for dagens produktregnskap der kalkulatorisk rente basert på vektet fremmed- og egenkapitalkostnad på anvendt kapital fordeles på resultatområdene i regnskapet. For mer klarhet foreslår vi likevel at «*og balanse*» og «*hver av*» strykes. Hensikten med sistnevnte endring er å unngå at regelverket legger opp til en unødvendig detaljert inndeling av tjenester i regnskapet. Nærmere bestemmelser om produktregnskapet, herunder beregning og fordeling av kapitalkostnader og gruppering av leveringspliktige tjenester, kan fastsettes i forskrift eller ved enkeltvedtak slik det er lagt opp til i siste ledd.

### **Merknad til § 12 Enhetsporto**

Loven introduserer et nytt begrep «... enkeltendinger av leveringspliktig brevpost ...». I merknad til § 12 er dette definert slik: «En enkeltending er typisk brev som leveres inn i røde og gule innsamlingspostkasser, og som det betales stykkpris for.»

Definisjonen som følger av merknadene vil slik den fremstår også kunne omfatte brevsendinger frankert med andre frankeringsmidler enn frimerker, f.eks. frankeringsmaskin. En slik avgrensning er lite hensiktsmessig da frankeringsmaskin benyttes av både store og mindre virksomheter som har inngått avtale med godkjente maskinleverandør(er) om denne typen frankeringstjenester. Disse kundene har hyppigere og mer regelmessige innleveringer og leverer vanligvis mange sendinger per innlevering, dvs. disse sendingene kan i en slik sammenheng ikke anses som enkeltsendinger hver for seg.

Kravet om enhetsporto bør derfor avgrenses på en annen måte, mer lik definisjonen i det danske postregelverket.<sup>16</sup> Vi anbefaler at følgende forklaring tas inn i forarbeider til bestemmelsen: Med enkeltsending forstås leveringspliktig frimerkefrankert adressert brevpostsending, som innleveres sporadisk og/eller i mindre antall, og som ikke er omfattet av en brukeravtale med leveringspliktig tilbyder.

#### **Merknad til § 13 Finansiering av leveringspliktig tjeneste**

Bestemmelsen bør endres for å gi bedre forutsigbarhet og rettigheter for tilbyder med leveringsplikt som ved direkte utpeking pålegges krav om å tilby bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester, jf. nærmere begrunnelse i kapittel 3.2.4 og vår anbefalte ordlyd for første ledd i vedlagte lovforslag.

Posten er for øvrig enig i definisjonen av nettokostnader i merknadsteksten (side 32), hvor det står at (sitat) "*med nettokostnader menes forskjellen i resultatet mellom en situasjon med og uten leveringsplikt*". Dette er i samsvar med postdirektivet og samme tilnærming som for "merkostnader" i gjeldende statlig kjøp-ordning.

#### **Merknad til § 14 Verdenspostforeningen**

Posten støtter bestemmelsen, herunder at det er viktig å kunne gjøre tilpasninger innenfor de rammene som følger av Verdenspostkonvensjonen og tilhørende regelverk, slik det legges opp til.

#### **Merknad til § 15 Unntak fra formidlingsplikt for postsending fra utlandet**

Posten støtter bestemmelsen som begrenser leveringsplikten dersom avsender i Norge innleverer eller lar andre innlevere postsendinger til tilbyder med leveringsplikt i utlandet i den hensikt å oppnå en klar økonomisk gevinst, ofte betegnet som "re-mailing".

I merknadene til bestemmelsen, tredje avsnitt og siste setning, uttales følgende: «*Dersom hovedhensikten derimot for eksempel er gunstige betingelser for trykking, vil dette ikke rammes av bestemmelsen*». Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt hovedbestemmelsen i praksis da vil komme til anvendelse fordi avsender sannsynligvis alltid oppnår lavere trykkeriutgifter i andre land, og kan bruke denne begrunnelsen for fysisk formidling i Norge til lavere pris enn innenlandsk slik merknadsteksten åpner for. Det virker ikke rimelig at en norsk avsender fordi vedkommende har oppnådd lavere trykkekostnader i utlandet, av prinsipp skal ha *rett* til lavere distribusjonspris enn tilsvarende på innenlandske vilkår. Dette unntaket fra begrensningen i leveringsplikten bør følges eller innsnevres.

Posten støtter for øvrig fullmakten som gis myndighetene i bestemmelsens siste ledd, jf. også § 14.

---

<sup>16</sup> Se Post Danmarks konsesjon ("Individuell tilladelse til Post Danmark AS"), punkt 3 om takster inland og utland, annet avsnitt.

### **Merknad til § 16 Befordringsplikt**

Posten støtter endringen som er foreslått i annet ledd om at vederlaget ved et pålegg om transport skal være kostnadsorientert, mot tidligere “kan fastsettes ved skjønn”. Det nye kriteriet vil være enklere for myndigheten, gi økt forutsigbarhet for berørte parter, og således gjøre ordningen mer hensiktsmessig. Posten antar at et det relativt sjelden vil være aktuelt å gi pålegg om befordringsplikt, og at det i slike tilfeller er rimelig at rutetransportselskapet får dekket relevante (mer)kostnader.

### **Merknad til § 17 Sikkerhet og beredskap**

Ingen merknader.

### **Merknad til § 18 Frimerker**

Av merknadene fremgår det at bestemmelsen i hovedsak er en videreføring av gjeldende rett. Andre ledd setter forbud mot at det utgis frimerker som er av politisk karakter eller inneholder noe som er støtende for personer eller stater, og gjenfinnes ikke i gjeldende postlov § 7.

Fra tid til annen er det ønskelig å markere en politiker i forbindelse med et personjubileum eller en organisasjon som også spiller en politisk rolle. Eksempler her er frimerkeutgivelse ved Einar Gerhardsens 100-årsjubileum i 1997 og Landsorganisasjonen (LO) som feiret 100 år i 1999. Vi legger til grunn at forbudet mot utgivelser av politisk karakter ikke vil være til hinder for at viktige person- og organisasjonsjubileer kan markeres slik praksis har vært frem til nå, men anbefaler at dette fremgår av forarbeidene.

Det skal også nevnes at Posten tilbyr såkalte personlige frimerker som ikke er offisielle frimerkeutgivelser, men frimerker hvor bestiller selv velger motiv i små opplag. Frimerkene er imidlertid gyldige på samme måte som vanlige frimerker. Posten har etablert relativt strenge retningslinjer for hvilke motiv som kan gjengis.<sup>17</sup>

## **4.1.3 Kapittel 3 – Utleveringssted**

### **Merknad til § 19 Utleveringspostkasse**

Posten støtter forlaget om å gjeninnføre den lovfestede plikten til å oppstille utleveringspostkasse for å klargjøre rettigheter og plikter knyttet til det å motta post.

Posten støtter også forslaget om at utgangspunktet for plassering skal være «på eller i nærheten av bolig eller næringseiendom», og at det fra myndighetenes side klargjøres hvordan disse begrepene skal forstås. Posten er også enig i hovedregelen om plassering for fritidseiendom/sesongbolig, og i at unntak fra hovedregelen kun skal skje i særlige tilfeller.

Posten mener imidlertid at deler av § 19 bør fremgå av forskrift. Vi viser til det som står i kapittel 2.2.2 om det generelle skillet mellom lov og forskrift. Presisering av forståelsen «på eller i nærheten av», samt unntak som skal gjelde i særlige tilfeller, er detaljerte og egner seg etter Postens syn best i forskrift. Dette er også forhold som kan tenkes å endres i løpet av lovens levetid, slik at plassering i forskrift synes mest hensiktsmessig også av den grunn.

---

<sup>17</sup> Se retningslinjene her: <http://www.posten.no/vilkar/brev-postkort-og-frimerker/vilkar-for-personlige-frimerker>

Det presiseres likevel at de materielle forslagene til både presisering av hovedregelen og av unntakene, støttes av Posten.

Det er viktig med en klar lovhjemmel for det som skal reguleres i forskrift, og særlig for hjemmel for unntak fra hovedregelen. En hjemmel om å kunne gi unntak i særlige tilfeller, er vid, men hva som skal tillegges vekt vil kunne presiseres i merknadene til bestemmelsen. Posten ser likevel at det kan være hensiktsmessig å gjøre forskriftshjemmelen noe snevrere i loven, og foreslår derfor en forskriftshjemmel for unntaket slik: *«Myndigheten kan (...) gi forskrift om unntak fra plassering av utleveringspostkasse i særlige tilfeller i områder med lav befolkningstetthet og/eller mangelfull tilgjengelighet».*

Lav befolkningstetthet vil for eksempel kunne være etter en standard slik forslagetts annet ledd nummer 1 er forklart (færre enn tre husstander i gjennomsnitt pr. km). Mangelfull tilgjengelighet vil kunne være en standard etter forslagetts annet ledd nummer 3 og 4 (ikke farbar vei eller uten regulær transportforbindelse).

Departementets forslag inneholder i tredje ledd et viktig prinsipp om at rasjonell postomdeling skal være førende for plassering av postkasser. Posten mener imidlertid at hensynet til en rasjonell postomdeling bør knyttes til postkasseplassering generelt, ikke kun til unntakene. Det vil være en kodifisering av gjeldende praksis. Hensiktsmessig plassering av postkassene innenfor hovedregelen er også svært avgjørende for en rasjonell postombæring. Samlestativ innenfor plassering etter hovedregelen er eksempler på dette.

Som et tillegg i § 19, foreslår Posten at utleveringspostkasser skal merkes. Merking av postkasser er på samme måte som plassering, svært viktig for å få til en rasjonell postombæring. Postmottakere bør ha en plikt til å legge til rette for at posten kan komme raskt frem og i riktig kasse. Det er for eksempel viktig at Posten og andre tilbydere vet hvilken postkasse som tilhører hvilken adresse i de tilfeller hvor flere kasser er satt opp ved siden av hverandre (f.eks. på samlestativ eller oppgang i bygård). God merking vil ha betydning for alle tilbydere og gjøre det lettere å levere gode tjenester. For leveringspliktig tilbyder vil dette også ha en side til unntaket for leveringspliktige tjenester, hvor tilstrekkelig merking av postkassen vil kvalifisere som «kjent adresse» etter § 8 (unntak fra leveringsplikt). Vi viser til merknaden til § 8 om begrepet «kjent adresse» samt våre egne kommentarer til bestemmelsen.

Reglene om postkasseplassering i § 19 er, både slik departementets forslag fremstår og slik Posten foreslår dem, en videreføring av den praksis Posten har ført frem til nå. Det bør presiseres at reglene om postkasseplassering uansett er minimumskrav, og at reglene ikke er til hinder for at postmottakere og Posten avtaler andre utleveringssteder.

I siste ledd er det foreslått at myndighetene kan fatte enkeltvedtak om plassering av utleveringspostkasser. Posten vil gjøre oppmerksom på at dersom dette skal forstås slik at et enkeltvedtak vil angi en konkret plassering av en postkasse, vil dette være endring av dagens ordning. Dagens system er at reglene om postkasseplassering kun gir anvisningsrett for Posten, en anvisning som en postmottaker kan velge å følge. Konsekvensen av å ikke følge anvisningen, er at posten da leveres på nærmeste faste ekspedisjonssted, slik forslagetts § 20 angir.

Posten mener at dagens system med anvisningsrett og en valgfrihet for postmottaker fungerer godt og foreslår en videreføring av det. Myndighetens kompetanse bør etter Postens syn kun ligge i å fastslå om den anviste plasseringen er innenfor de avstandskravene og kriteriene som følger av lov og forskrift.



### **Merknad til § 20 Flytting av utleveringspostkasse**

Posten støtter en lovfesting av leveringspliktig tilbyders rett til å anmode om flytting av postkasser og prinsippet i annet ledd om at dersom utleveringspostkasse ikke settes opp på det sted leveringspliktig tilbyder anviser, skal postsendingene utleveres på nærmeste faste utleveringssted.

Posten foreslår en forenklet ordlyd i første ledd, uten at innholdet er tenkt endret.

Postens er enig i merknadene til bestemmelsen med hensyn til hva som skal vektlegges i vurdering av «*egnet sted*».

For øvrig vises til merknaden til § 19 hva gjelder myndighetenes kompetanse til å fatte enkeltvedtak.

### **Merknad til § 21 Bevegelseshemmede**

Posten støtter en lovfesting av bevegelseshemmedes rett til å ha postkassen nærmere enn det som fremgår av postkasseplasseringsreglene for øvrig.

Posten foreslår at det presiseres at dette gjelder for bevegelseshemmedes faste helårige bolig. Vi antar forslaget skal forstås slik. Dersom dette ikke tas inn i loven, er det viktig at denne forståelsen presiseres i forarbeidene.

Posten støtter også det som fremgår av merknadene om dokumentasjon for behov for nærmere utleveringssted.

Posten foreslår at § 21 endres til en kan-regel, og at rettigheten reguleres nærmere i forskrift. Det er bør i forarbeidene presiseres at bestemmelsen ikke er til hinder for at det kan avtales andre løsninger.

For øvrig vises til merknaden til § 19 hva gjelder myndighetenes kompetanse til å fatte enkeltvedtak.

## **4.1.4 Kapittel 4 – Generelle bestemmelser**

Kapittel 4 i lovutkastet inneholder en rekke bestemmelser med generelle krav til tilbyder. Det er ryddig å ha et kapittel med krav som omfatter alle tilbydere. Posten foreslår å tydeliggjøre dette ved å gi kapitlet overskriften «Generelle krav til tilbyder».

Posten foreslår at to bestemmelser, som i forslaget er plassert i andre kapitler, flyttes til kapittel 4, nettopp fordi de inneholder bestemmelser om generelle krav til tilbyder. Det gjelder forslagets § 37 første ledd om ettersending og § 42 om klageordning. Vi viser til merknadene til disse bestemmelsene for nærmere forklaring.

### **Merknad til § 22 Registrering**

Posten støtter forslaget om registreringsplikt for tilbydere.

Posten foreslår en noe endret ordlyd i første ledd for å presisere at det er *tilbyder* som plikter å registrere seg, og at det ikke kun skal være en registrering av *tilbudet*, jf. gjeldende postlov § 17 og forskrift § 4a, samt forslaget til ny postforskrift § 8.

### **Merknad til § 23 Krav til kvalitet, måling og rapportering**

Ingen merknad.

Vi viser imidlertid til merknader til § 11 i forskriftsutkastet.

### **Merknad til § 24 Leveringsvilkår og offentliggjøring**

Posten støtter forslaget om lovfesting av tilbyders plikt til å utarbeide og offentliggjøre leveringsvilkår i første ledd og myndighetenes forskriftshjemmel i tredje ledd.

Andre ledd retter seg kun til leveringspliktig tilbyder og angir spesifikke krav til innhold. Posten foreslår andre ledd strøket i bestemmelsen av flere grunner. For det første er lovens system slik at leveringspliktig tilbyders særlige plikter fremgår av kapittel 2, mens plikter for tilbydere generelt fremgår av kapittel 4. Lovteknisk hører derfor ikke andre ledd hjemme i kapittel 4/§ 24. For det andre er det Postens syn at plikten til å utarbeide og offentliggjøre leveringsvilkår bør fremgå av loven, mens *innholdet* i dem ikke bør lovfestes. Her viser vi til den generelle merknaden om plassering av bestemmelser i lov og forskrift. For det tredje viser Posten til at myndigheten kan stille innholdsmessige krav til leveringspliktig tilbyder i avtalen om leveringspliktige tjenester. Det er etter Postens syn mer naturlig at særskilte krav til varsling av endring i vilkår fremkommer der.

Av merknadene fremgår det at plikten viderefører bestemmelse i Postens konsesjon punkt 2.5 og 3.7 som gjelder for leveringspliktige tjenester. Vi anbefaler derfor at det i bestemmelsen tydelig avgrenses mot ikke-leveringspliktige posttjenester dersom bestemmelsen likevel blir stående.

Posten foreslår en ny bestemmelse som et tillegg i første ledd: «*Dersom tilbyder krever betaling for posttjenester fra mottaker, skal dette fremgå av leveringsvilkårene.*» Forslaget avviker fra Postens generelle holdning om at innhold i leveringsvilkårene ikke skal festes i lov, men har en særskilt begrunnelse.

Tilbydere av posttjenester vil ha et avtaleforhold med avsendere, hvor tilbyder leverer sendingen, og avsender sørger for riktig frankering. Dersom sendinger er underfrankert, vil avsender kunne bli krevd for manglende betaling i henhold til avtalen/leveringsvilkår. Dette fremstår i dag uproblematisk.

I noen tilfeller er imidlertid avsender ukjent. Underfrankerte sendinger med ukjent avsender kan føre til at tilbydere ikke får betalt for tjenesten de utfører. For Postens tilfelle er dette regulert i gjeldende leveringsvilkår, hvor det fremgår at mottaker har valget mellom å betale for den manglende frankeringen eller å ikke motta sendingen. De fleste mottakere vil naturlig nok ønske å motta sendinger som er adressert til dem, men Posten har ment at muligheten til å frasi seg retten til å motta sendingen er viktig.

Posten mener at den praksis som Posten her utfører, med krav om betaling fra mottaker dersom denne ønsker sendingen utlevert, er fullt ut hjemlet i avtalen/leveringsvilkårene. Det er likevel slik at Posten jevnlig får spørsmål om grunnlaget for denne praksisen, og Posten ser at dette med fordel kan hjemles i lov. Det er bakgrunnen for Postens forslag til første ledd, andre setning i § 24.

### **Merknad til § 25 Håndtering og oppbevaring**

Posten støtter forslaget i første ledd om plikt til å håndtere postsendinger forsvarlig for å unngå tap og skade på disse.

Posten mener at det også bør stilles krav til tilbydere om sikker håndtering av tilgang til postkasser og/eller postboksanlegg dersom tilbyder får slik rett etter § 36, og foreslår en lovfesting av dette i andre ledd i § 25. En alternativ plassering av denneplikten, er i § 36 som et vilkår for tillatelse.

### **Merknad til § 26 Merkeplikt**

Ingen merknad.

### **Merknad til § 27 Avsenders råderett**

Posten har ingen merknader til bestemmelsen.

Vi gjør oppmerksom på at det i merknaden står at bestemmelsen er ment å sikre at tilbyder av *leveringspliktige tjenester* skal kunne få (...). Posten legger til grunn at bestemmelsen gjelder generelt, og ikke er avhengig av om avsender benytter leveringspliktig eller annen tilbyder. Det er viktig at merknaden blir klar på dette punktet.

### **Merknad til § 28 Ikke-leverbar postsending**

Posten støtter forslaget om plikt til å sikre forsvarlig behandling av ikke-leverbar postsending, og er enig i at "ikke-leverbar postsending" er et mer tidsmessig og selvforklarende begrep enn uttrykket "ubesørgelig postsending" som benyttes i gjeldende regelverk.

Definisjonen i forslaget avviker fra dagens definisjon uten at det er forklart eller begrunnet i merknadene. I gjeldende regelverk er ubesørgelige postsendinger definert som «sendinger som verken kan formidles til mottaker eller avsender grunnet feilaktig eller mangelfull adressering» jf. konsesjonen punkt 6.3. Posten mener at dagens definisjon er god og dekkende. Forslagets definisjon er uklar og til dels også uriktig fordi den gir inntrykk av at en kjent avsender skal kunne avstå fra å motta sendingen i retur. Dette vil åpenbart gi en uheldig virkning. Systemet er som kjent at sendinger som ikke kan leveres til mottaker, skal returneres til avsender dersom denne er kjent.

Vi påpeker at det i tredje ledd står «én leveringspliktig tilbyder», mens det klart fremgår av merknadene og sammenhengen for øvrig at det skal være «en tilbyder».

Posten støtter forslaget om at tilbyder som ikke selv har godkjent system, skal overlate slike sendinger til en tilbyder med godkjent system, og at slik tjeneste må tilbys på kommersielle vilkår av tilbyder med slikt system.

Det er imidlertid viktig å presisere at det er den enkelte tilbyders ansvar å klassifisere sendingen som «ikke-leverbar». Tjenesten som tilbyder plikter å tilby etter § 28 inkluderer med andre ord ikke det å finne ut om en sending er ikke-leverbar eller ikke. Dette bør klart fremgå i forarbeidene.

### **Merknad til § 29 Erstatning for tap, skade og forsinkelse**

Posten støtter forslaget til lovfesting av erstatningsplikt for registrerte sendinger. Posten støtter videre avgrensingen som gjøres mot sikker digital post i erstatningsbestemmelsene.

Posten støtter forslaget og er enig i begrunnelsen for ikke å knytte erstatningsplikt til uregistrerte sendinger. Posten foreslår at dette eksplisitt fremgår av loven, særlig fordi erstatningsbestemmelsene vil være viktige rammebetingelser for alle tilbydere. En klargjøring i lovteksten vil også ha preventiv effekt for brukere, ved at det blir tydelig at verdifulle gjenstander ikke bør sendes som uregistrerte postsendinger. Det vises for øvrig til våre overordnede kommentarer i kapittel 3.

Posten støtter også resten av bestemmelsen, herunder foreldelsesfrist på ett år regnet fra dagen etter at postsending er innlevert til tilbyder, og tilbyders rett til i leveringsvilkårene å tilby erstatning utover det lovfestede kravet. Posten er enig i at erstatningsreglene er et egnet virkemiddel for konkurranse mellom tilbydere, og lovforslaget legger godt til rette for det med denne bestemmelsen.

Den delen av § 30 som gjelder ansvarsfritak, foreslås inntatt i § 29. Forslaget innebærer ingen endring i den materielle forståelsen av bestemmelsen(e), men dette foreslås fordi det beskriver situasjoner med ansvarsfritak (og ikke ansvarsbegrensning). De fire punktene er også overlappende, og Posten foreslår en noe annen ordlyd for å forenkle bestemmelsen. Heller ikke dette er mest å innebære noen annen forståelse av bestemmelsen enn den som er lagt til grunn i forslagets merknader.

### **Merknad til § 30 Ansvarsbegrensning**

Posten støtter en bestemmelse om ansvarsbegrensning. Som over, mener Posten at klare erstatningsbestemmelser i loven er en klar fordel, herunder også bestemmelser om ansvarsbegrensning.

Begrensingen for følgeskader er svært viktig, og Posten støtter denne fullt ut. I tillegg foreslår Posten at det lovfestes at tilbyder kan fastsette en maksimumsgrense for erstatning. En slik maksimumsgrense er svært viktig, er gjeldende rett og praktiseres i dag. Når forslaget legger opp til en mer detaljert erstatningsregulering enn gjeldende lov, og har en bestemmelse om ansvarsbegrensning, er det naturlig at også retten til å sette en maksimumsgrense fremgår.

Posten foreslår at det føyes til et ledd som sier at tilbyder i leveringsvilkår kan fastsette erstatning utover det som følger av bestemmelsen, på samme måte som i § 29. Det vises til det som er sagt om tilsvarende ledd i § 29 ovenfor.

### **Merknad til § 31 Taushetsplikt**

Posten støtter forslaget om å videreføre tilbyders taushetsplikt for visse typer opplysninger som tilbyder får kjennskap til gjennom virksomheten. Posten er enig i at det er svært viktig å sikre at informasjon som omfattes av taushetsplikten, ikke tilkommer uvedkommende.

Punkt 1 og 2 er etter Postens oppfatning klargjørende, og rammer «bruk» og «innhold». Posten er enig i merknadene til disse punktene.

Punkt 3 omfatter «opplysninger om avsender og mottaker», og er ment å ramme forhold som mottakers private økonomi, økonomiske forhold, livsførsel eller helse. Dette er opplysninger tilbydere kan få tilgang til under utøvelsen av virksomheten, og som ikke dekkes direkte av punkt 1 og 2. Posten er enig i at slike opplysninger også bør omfattes av taushetsplikten.

Punkt 3 er formulert svært vidt, og vil etter en naturlig forståelse f.eks. omfatte mottaker og avsenders navn og adresse. Det fremgår imidlertid av merknadene at navn og adresse oppført i offentlige og allment tilgjengelige registre, ikke skal omfattes av taushetsplikten. Posten er

enig i denne avgrensingen som fremgår av merknadene, og understreker at det er viktig at dette fremgår klart av forarbeidene siden det er en klart innskrenkende tolking av ordlyden som skal legges til grunn.

Av merknadene fremgår det at reservasjon mot utlevering av adresseinformasjon «vil kunne være» taushetsbelagt. Etter Postens syn er slik reservasjon taushetsbelagt informasjon. Både adressen, og også det faktum at en person har reservert seg mot slik utlevering, er etter Postens syn taushetsbelagte opplysninger. Dersom adresser eller opplysning om reservasjoner i enkelte tilfeller ikke skal anses som taushetsbelagte opplysninger, ber Posten om at det klargjøres hvilke tilfeller det er tale om.

Merknadene nevner ikke hemmelig adresse. Etter Postens oppfatning er opplysning om hemmelig adresse å anse som taushetsbelagt informasjon. Som for reservasjon, mener Posten at adressen i seg selv er taushetsbelagt, og også det faktum at en person har hemmelig adresse.

Forslagets tredje ledd, første punktum innebærer at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene etter første ledd, punkt 3 kan utgis til annen myndighet i medhold av hjemmel i lov. Kravet til lovhjemmel er strengt, og Posten legger til grunn at det kun er lovhjemlede henvendelser fra klart definerte myndigheter som skal gi et unntak fra taushetsplikten.

Dersom det foreligger en slik klart lovhjemlet henvendelse, mener Posten at dette bør kunne være tilstrekkelig for å oppheve taushetsplikten også for opplysninger som rammes av første ledd punkt 1 og 2. Det vil også være en videreføring av gjeldende rett. Dersom klar lovhjemmel ikke skal fritta for taushetsplikt for opplysninger etter første ledd punkt 1 og 2, bør det begrunnes klarer i forarbeidene hvorfor dette skillet opprettes.

Posten merker seg at unntaket kun er for annen «myndighet» som har klar lovhjemmel. I tillegg til politi/påtalemyndighet, som nevnes i merknaden, er NAV et praktisk eksempel på myndighet som har slik hjemmel i dag. Med en avgrensing til kun «myndighet», vil private foretak eller privatpersoner som representerer andre, for eksempel advokater, ikke omfattes. Dette er en snevrere unntaksbestemmelse enn dagens lov, og Posten ønsker at det i forarbeidene klart redegjøres for begrunnelsen for dette. Det presiseres at Posten ikke er imot forslaget, men som forklart i kapittel 3 er det svært viktig at taushetspliktens grenser er tydelige.

Begrepet «annen myndighet» skiller seg fra f.eks. § 32, som benytter «annen offentlig myndighet». Dersom det er en bevisst forskjell på hvilke myndigheter som omfattes av disse begrepene, må denne forskjellen klargjøres.

Forslagets tredje ledd andre punktum omhandler reservasjon, og sier at også slike opplysninger kan utgis dersom det foreligger klar lovhjemmel. Denne presiseringen synes unødvendig. Dersom det foreligger klar lovhjemmel for at taushetsplikten oppheves, er den naturlige forståelsen at også opplysninger om reservasjon også kan utgis.

Informasjon om hemmelig adresse er ikke nevnt og må klargjøres enten i loven, eller i alle fall i forarbeidene. Det kan etter Postens syn være hensyn som taler for at opplysninger om hemmelig adresse ikke skal kunne utleveres selv om det foreligger lovhjemmel som opphever Postens taushetsplikt. Posten ber om dette blir adressert i merknadene.

Taushetsbelagte opplysninger kan etter forslaget «ikke nyttes i egen virksomhet (...), med unntak av statistiske opplysninger som er anonymisert». Bestemmelsens innhold og omfang

er etter Postens syn uklar. Posten mener at det må være klart at tilbyder kan bruke opplysningene til det opplysningene er innhentet for, som for eksempel å distribuere post og å oppdatere registre også for personer som har reservert seg mot utlevering av adresseinformasjon. Men slik bruk omfattes i utgangspunktet av ordlyden. Dersom hensikten med denne bestemmelsen er å *begrense bruken og behandlingen av opplysningene til det som er formålet med innhenting av opplysningene*, er Postens syn at dette blir ivaretatt av personopplysningslovens bestemmelser, og at den således er overflødig i postloven. Denne setningen foreslås derfor tatt ut av loven.

### **Merknad til § 32 Reservasjon mot utlevering av adresseinformasjon**

Posten støtter forslaget første ledd, som gir brukere en rett til kostnadsfritt å reservere seg mot utlevering av adresseinformasjon og kontaktinformasjon til allmennheten. Bestemmelsen retter seg mot alle tilbydere som forvalter adresseinformasjon (ikke kun leveringspliktig tilbyder), og det er derfor naturlig at den er plassert i kapittel 4. Det må likevel innledningsvis bemerkes at for leveringspliktig tilbyder er denne bestemmelsen nært knyttet til, og spiller sammen med, § 40.

For fysisk post er begrepet «utlevering av adresseinformasjon» kjent, og Posten legger til grunn at gjeldende praksis skal videreføres.

For sikker digital post er det behov for å gå opp grensen for hvilken informasjon som omfattes. Det er viktig å være klar over at tilbyder av sikker digital posttjeneste må kunne utlevere den digitale postkasseadressen (i Digipost benyttes en adresse på format `ola.nordmann#1234`) til avsendere som har vedkommende mottaker med adresseinformasjon i sine registre, også i tilfeller hvor brukeren har reservert seg. Slik utlevering er nødvendig for at tilbyder skal kunne formidle meldinger fra avsender til mottaker, men inneholder altså ikke nærmere kontaktopplysninger eller informasjon om fysisk bosteds-/postadresse. Denne presiseringen må klart fremgå av forarbeidene til bestemmelsen.

Annet ledd angir den opplagte følgen av en reservasjon; at opplysningene som hovedregel ikke skal leveres ut til allmennheten. Posten foreslår en forenklet ordlyd i andre ledd, om at opplysningene ikke skal leveres ut uten hjemmel i lov. Det er to grunner til at en slik forenkling er å foretrekke.

Det ene er at bestemmelsen hviler på en forutsetning om at tilbyder i utgangspunktet kommer til å levere ut adresseopplysninger. Det kan også synes som om Folkeregisteret har en rett på slike opplysninger fra alle tilbydere, noe som ikke har grunnlag i andre bestemmelser. Leveringspliktig tilbyder har imidlertid plikter knyttet til adresseopplysninger, og for leveringspliktig tilbyder, er dette regulert i § 40. Posten foreslår at en ordlyd tilnærmet forslaget andre ledd i § 32, tas inn i § 40. For leveringspliktig tilbyder blir således den materielle regelen lik.

Til dette skal det også bemerkes at fordi det kun er leveringspliktig tilbyder som har en plikt til å holde adresseinformasjon oppdatert, vil det i praksis være til leveringspliktig tilbyder brukere reserverer seg dersom de kun ønsker å gjøre det én gang. Reservasjoner gitt til andre tilbydere vil man med det foreslåtte systemet ikke kunne forvente tilflyter alle tilbydere. Reservasjonsretten henger svært tett sammen med adresseinformasjonen generelt, og det kan være grunn til å vurdere om brukere skal henvises til å reservere seg hos leveringspliktig tilbyder. Posten foreslår i § 40 en setning om at brukere skal melde flytting og annen adresseoppdatering til leveringspliktig tilbyder. Bakgrunnen er nettopp at andre tilbydere da også får denne informasjonen siden leveringspliktig tilbyder har en plikt forbundet med

oppdateringer. Hensynet til brukere, som kun skal trenge å oppgi slik informasjon (både adresseinformasjon generelt, samt reservasjon), tilsier at de bør ledes til én aktør, og det naturlige vil være leveringspliktig tilbyder. Posten foreslår ingen ordlyd som dekker dette, men vil støtte en slik ordning.

Den andre grunnen til at andre ledd foreslås forenklet, er at heller ikke tilbydere av sikker digital posttjeneste har noen plikt til å levere ut kontaktinformasjon. Forvaltningen av både adresseinformasjon og digital kontaktinformasjon, inkludert reservasjoner, vil fremgå av leveringsvilkår/avtale mellom bruker og slik tilbyder. Behovet for en lovfesting av hvordan kontaktinformasjonen skal forvaltes, er dermed ikke tilstede på samme måte for sikker digital posttjeneste fordi det alltid vil være en brukeravtale mellom bruker og tilbyder (i motsetning til forholdet mellom bruker og tilbyder av fysiske posttjenester, hvor det ofte ikke foreligger avtale). Uansett hvordan bestemmelsen til slutt utformes, er Postens råd at det klargjøres at tilbydere av sikker digital posttjeneste ikke har noen plikt til å utlevere kontaktinformasjon annet enn etter medhold i lov. Det er f.eks. ingen grunn til at andre tilbydere av sikker digital posttjeneste skal få kontaktinformasjonen til brukere, utenom de tilfeller hvor bruker selv ber om det f.eks. ved flytting av brukerkonto fra en tilbyder til en annen, eller samtykker. Som nevnt vil dette være forhold som fullt ut blir regulert i avtale.

For formidling av *digitale meldinger mellom tilbydere* vil det kun være behov for utlevering av den digitale postkasseadressen. Slik utlevering er som nevnt ovenfor en nødvendig forutsetning for formidling og kan ikke omfattes av reservasjonsretten. Digital kontaktinformasjon er det således ikke behov for å utlevere til annen tilbyder annet enn i de tilfeller brukeren selv har gitt samtykke til eller bedt om det. Det anses ikke nødvendig å spesifisere dette i loven.

Siste punktum i andre ledd omhandler «*hemmelig adresse*». Også dette hører naturlig mer hjemme i § 40. For det første fordi det vil være til leveringspliktig tilbyder slik informasjon gis. Og videre er hemmelig adresse ikke noe som berører sikker digital posttjeneste.

Som en oppsummering av Postens merknad til § 32, mener Posten at det ved vurdering av en endelig bestemmelse om reservasjon er svært viktig å se hen til § 40 som et utgangspunkt. Dersom andre tilbydere enn leveringspliktig tilbyder har en plikt knyttet til utlevering av adresser, må dette tydeliggjøres. Det er viktig å få klarlagt hvilke tilbydere som har rett til, eventuelt en plikt til, å levere ut adresseinformasjon, før reservasjonsbestemmelsen utformes. «Unntaket» fra utlevering (Folkeregisteret m.v.), gir en antydning om en plikt for alle tilbydere til å utgi slik informasjon, som ikke kan leses av andre bestemmelser, og som heller ikke synes tilsiktet. Endelig er det også svært viktig at denne bestemmelsen skiller klart mellom fysisk posttjeneste og sikker digital posttjeneste. Det er som nevnt ingen grunn for utlevering av kontaktinformasjon til andre tilbydere av sikker digital posttjeneste utenom de tilfeller brukeren selv ønsker det.

### **Merknad til § 33 Politiattest**

Posten støtter bestemmelsen om å kreve fremleggelse av politiattest ved tilbud om visse typer stillinger hos tilbyder.

Posten vurderer omfanget av stillinger som dekkes av ordlyden som unødvendig vid, og foreslår at regelen begrenses til stillinger som medfører «behandling» av postsendinger. Det er særlig disse stillingsgruppene vi ser behov for slik attest fra, og ut fra Postens erfaring vil dette være dekkende for tilbyreres behov.

Bestemmelsen gjelder også for tilbydere av sikker digital posttjeneste, og for slike tjenester vil den naturlige beskrivelsen være «tilgang til innholdet i» sikker digital post. Posten foreslår en endret ordlyd i tråd med dette.

Tilbyder skal kreve fremleggelse ved tilbud om stilling. Med dette forstår Posten at det ikke ligger krav om at attesten skal foreligge før vedkommende kan begynne i stillingen. I de fleste tilfeller vil det naturlig nok være slik at attesten foreligger før jobbtilbudet blir endelig, og dermed også før vedkommende tiltrer stillingen.

Vi anbefaler at også vikarer, herunder fra bemanningsbyråer, omfattes av bestemmelsen dersom arbeidsforholdet er ment å ha en varighet på mer enn én måned. En slik presisering må fremgå av forarbeidene.

### **Merknad til § 34 Sikkerhet i postnettet**

Ingen merknader.

### **Merknad til § 35 Sikkerhet i digital posttjeneste**

Posten støtter forslaget om at det settes høye krav til sikkerhet i den digitale meldingsutvekslingen og postkassen slik at forsvarlig konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ivaretas. Posten er enig i at tilbyder skal gjennomføre regelmessige risikovurderinger, samt kunne dokumentere både disse vurderingene og sikkerhetstiltak.

Innenfor rammen av høye sikkerhetskrav er det avgjørende at lovverket gir rom for at detaljeringsnivå, form og omfang på dokumentasjonen kan endres over tid, og at krav kan settes i takt med erfaringer i et samarbeid mellom tilsyn og tilbydere.

Posten har ut over dette ingen merknader til § 35 som sådan, men viser til våre kommentarer til forslaget til forskrift § 18.

## **4.1.5 Kapittel 5 – Felles bruk av postnett**

### **Merknad til § 36 Tilbyders tilgang til utleveringspostkasse**

Vi viser til redegjørelse i kapittel 3.4.2. Posten anbefaler at det skilles tydelig mellom tilgang til oppganger og kasseanlegg på den ene siden, og tilgang til postboksenlegg på den annen side. Dagens praksis er at tilbydere som ønsker tilgang til låste oppganger og kasseanlegg, må innhente samtykke fra gårdeier eller beboere. Denne ordningen bør videreføres uten å innføre en plikt om at eier skal imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang. For postboksenlegg kan tilgang eventuelt skje etter avtale mellom tilbydere på kommersielle vilkår.

Dersom departementet likevel velger å beholde en bestemmelse om tilgang til utleveringspostkasse, har Posten flere kommentarer. Det fremgår av merknadene til lovutkastet at bestemmelsen om tilgang til oppganger og kasseanlegg i inngangspartiene for Postens del er en lovfesting av gjeldende praksis. Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at Posten ikke har inngått skriftlige avtaler med alle gårdeiere om nøkler til oppganger og kasseanlegg. Som leveringspliktig tilbyder er Posten avhengig av tilgang til utleveringspostkasser for å kunne utføre sikker levering. Vi anbefaler derfor at det i loven eller i forarbeidene presiseres at det er tilstrekkelig å innhente samtykke fra eier av utleveringskasser.



I merknadene til bestemmelsen henvises det til et tredje ledd som åpner opp for at leveringspliktig tilbyder kan pålegges å la annen tilbyder tre inn i eksisterende avtaler med postkasseiere, et ledd som ikke gjenfinnes i lovens ordlyd. En slik forpliktelse ville vært prinsipielt svært betenkelig. Vi legger til grunn at merknaden ved en inkurie henger igjen fra en tidligere versjon av lovutkastet og at en slik plikt ikke vil tas inn i nytt regelverk.

Når flere tilbydere har adgang til samme eiendom/kasseanlegg, kan det bli vanskelig å påvise hvilken tilbyder som har muliggjort innbrudd eller skadeverk på eiendom ved misbruk av tapte nøkler. Dette gjelder også ved fordeling av kostnader etter reparasjon av felleslokk i kasseanlegg. Denne problemstillingen bør så langt det er mulig avklares i forarbeidene.

Av merknadene fremgår det at kun direkte kostnader skal dekkes, f.eks. til ekstra nøkler. Vi antar at direkte kostnader også omfatter andel av direkte felleskostnader, og ikke rene ekstra-/marginalkostnader. Allikevel bør begrepet endres til «relevante» kostnader, for å gi rom for en rimelig kostnadsfordeling mellom aktørene. Vi viser til erfaringene fra Sverige hvor man synes å ha funnet frem til gode praktiske ordninger.

For postboksanlegg vil en begrensning til kun å dekke direkte kostnader for å etablere tilgang være urimelig og kunne ha utilsiktede virkninger. Som nevnt i kapittel 3.4.2 er de fleste av Postens postboksanlegg utplassert i PiB'er og betjenes kun av butikkansatte hos driver av PiB (tredjepart). Det er derfor ikke aktuelt å gi tilbydere tilgang til butikk/postboksanlegg i form av nøkler eller fysisk adgang for selv å betjene postboksanleggene. Registrerte tilbydere vil måtte inngå en avtale med Posten om de praktiske og forretningsmessige vilkårene, og prisene vil da måtte dekke leveringspliktig tilbyders og PiB-drivers kostnader for behandling av de sendingene som overleveres.

### **Merknad til § 37 Ettersending og viderefremføring av postsending**

Ettersending er noe enhver tilbyder har plikt til å utføre. Vi foreslår derfor at første ledd flyttes til kapittel 4 i loven og legges i en ny bestemmelse, § xx, med overskriften "Utlevering av feiladressert postsending". Det foreslås at tilbyder av posttjeneste skal søke å utlevere feiladressert post til adressat. Dersom sendingen ikke kan formidles til adressat, skal den returneres til avsender.

Det understrekes imidlertid at det må være en rimelig balanse mellom avsender, mottaker, leveringspliktig tilbyder og øvrige tilbyders ansvar, plikter og rettigheter, jf. våre synspunkter i kapittel 3.2.6. Offentlig post blir over de nærmeste år digitalisert, og fysisk brevvolum vil fortsette å falle i rask takt. Andelen «ikke-kritiske» postsendinger øker. Disse forholdene må det tas hensyn til når tilbydernes plikter til å få posten riktig frem til mottaker innenfor et forsvarlig kostnadsnivå, skal presiseres.

Posten mener definisjonen av feiladresserte sendinger i merknadsteksten må justeres og ta inn i seg en forutsetning om bruk av riktig postadressestandard. Feiladressert post som ikke oppfyller kravene, må kunne returneres til avsender uten ressurskrevende merinnsats fra tilbyder.

Viderefremføring, som typisk innebærer at Posten formidler sendinger på vegne av annen tilbyder, er noe annet og hører naturlig hjemme i lovens kapittel 5. Leveringspliktig tilbyder vil for det første kunne håndtere feiladressert eller feilinnlevert post i henhold til avtale med annen tilbyder. I tillegg vil det kunne avtales fremsending utenfor annen tilbyders dekningsområde. Dette er tydeliggjort gjennom endret ordlyd i lovforslaget.

Tredje avsnitt i merknadsteksten avsluttes med en rimelighetsvurdering som foreskriver at det sentrale hensynet vil være at posten skal frem, det vil si at hensynet til avsender og mottaker veier tyngst. Det er igjen grunn til å påpeke at avsender må ha et tydelig ansvar for riktig adressering samt at den enkelte tilbyder er ansvarlig for å benytte seg av oppdaterte postadresser som sikrer riktig utlevering. Leveringspliktig tilbyder kan etter avtale ta ansvar for å sende frem feilinnleverte postsendinger som er korrekt adressert, eller der mottaker har avtalt ettersending. Øvrige sendinger må kunne returneres til avsender eller dennes valgte tilbyder.

Lovutkastets annet ledd som altså kun gjelder tilbydere med leveringsplikt, fastsetter at slik tilbyder "... skal imøtekomme enhver rimelig anmodning fra annen tilbyder om videreformidling av postsendinger (...) uavhengig av tilbyders leveringsområde. Tilgang skal gis andre tilbydere på åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår." Selv om departementet i høringsnotatet klart uttaler at lovforslaget ikke omfatter tilgang til innsamlings- og distribusjonsnett, finnes det i merknadene til § 37 i loven formuleringer som likevel kan indikere åpning for tilgangsregulering. Vi legger til grunn at dette ikke er tilsiktet. Vi viser spesielt til avsnittet hvor det står at videreformidling skal skje til samme eller likeverdige kvalitet og vilkår som til egen virksomhet, datterselskaper eller samarbeidspartnere, samt at bestemmelsen skal sikre at enhver tilbyder som ønsker å tilby formidling i et større geografisk område og under eget firmanavn skal gis mulighet til det. Vi oppfatter at dette er begrenset til videreformidling av feiladressert eller feilinnlevert post. I den grad andre tilbydere ønsker å benytte Posten til fremsending av post utenfor eget leveringsområde, legger vi til grunn at det skal skje på ikke-diskriminerende vilkår som for andre avsendere, slik dagens regelverk anviser og i tråd med departementets overordnede føring om at Posten ikke vil pålegges å åpne innsamlings- og distribusjonsnettet på spesielle grensesnitt eller tilgangspriser. En slik forståelse må presiseres i lovproposisjonen.

### **Merknad til § 38 Offentlig postnummersystem**

Vi viser til redegjørelse i kapittel 3.4.4., hvor Posten foreslår en tilpasset rolle- og ansvarsdeling mellom myndighetene og leveringspliktig tilbyder av posttjenester, hvor førstnevnte eier det offentlige postnummersystem, mens forvaltning og løpende drift delegeres til leveringspliktig tilbyder.

Med dette som utgangspunkt bør bestemmelsen etter Postens syn være overordnet utformet med formål å ivareta postnummersystemet som en offentlig fellesressurs, samt inneholde prinsipper for å gjennomføre endringer i systemet, jf. vårt lovforslag. Vi anbefaler bl.a. at krav til tidsfrister hører hjemme i forskrift, og har derfor strøket annet ledd, men tatt inn tekst i forskriften § 20. Videre bør det i forarbeidene avklares hva som regnes som endringer i det offentlige postnummersystemet og som da skal høres hos posttilbydere og andre instanser, jf. første ledd annet punktum. Etter Postens syn bør terskelen her ikke legges for lavt. Eksempler på endringer som bør høres, ut over strukturelle endringer i og bruk av postnummersystemet, er oppretting, gjenoppretting og opphør av postnummer/poststed samt endring av poststedsnavn.

### **Merknad til § 39 Tildeling av postnummer**

Som redegjort for under kapittel 3.4.4, foreslår Posten at forvaltning og løpende drift av det offentlige postnummersystem delegeres fra myndigheten til leveringspliktig tilbyder av posttjenester. Vår hovedbegrunnelse for en slik løsning er den nære sammenheng det alltid vil være mellom det offentlige postnummersystemets utvikling og drift, og leveringspliktig tilbyders struktur og organisering av de samlede ressurser i det landsdekkende postnettet.

For å sikre nødvendig konkurransenøytralitet i fremtidig forvaltning av det offentlige postnummersystem, foreslår Posten at det vurderes å etablere et «postnummerråd» etter svensk modell.<sup>18</sup> Rådet foreslås ledet av Nkom, og bestå av medlemmer fra leveringspliktig tilbyder, andre utvalgte tilbydere og brukere. Rådet bør ha rådgivende kompetanse overfor relevante beslutningstakere med hensyn til utvikling og forvaltning av systemet.

Etter Postens vurdering bør derfor § 39 endre fokus og overskrift fra «Tildeling av postnummer» til «Forvaltning av offentlig postnummersystem». Bestemmelsen bør si noe om prinsipper og kriterier for forvaltning av systemet i sin helhet. Som et nytt og etter vårt syn viktig kriterium, har vi også tatt inn vurdering av konsekvenser for berørte postmottakere.

I merknadens fjerde avsnitt nevnes det at det for eksempel vil være aktuelt å gi regler om adgangen til å tildele storkunder egne postnummer. Vi har i praksis gått bort fra egne postnummer til storkunder i Norge. Posten anbefaler derfor at denne setningen strykes i forarbeidene, og at merknadsteksten for øvrig tilpasses ny ordlyd som fremgår av vedlagte lovforslag.

Prinsipper og prosedyrer for forvaltning av det offentlige postnummersystemet er nærmere utdypet i vårt forslag til forskriftstekst § 20, jf. kapittel 4.2.3 nedenfor.

### **Merknad til § 40 Adresseregister**

Posten støtter utgangspunktet i § 40 om at leveringspliktig tilbyder skal etablere og drifte et adresseregister.

Ett av hensynene bak § 40 er å bidra til å redusere antallet feilsendte postsendinger. Posten støtter dette hensynet fullt ut. Det synes også i § 40 å være lagt opp til at brukere kun skal behøve å registrere adresseopplysninger hos én tilbyder, og videre at informasjonen derfra skal tilflyte eventuelle andre tilbydere. Posten støtter også dette og mener det er naturlig at brukere blir henvist til leveringspliktig tilbyder for å melde adresseoppdateringer. Posten foreslår en setning om dette i bestemmelsen, sammen med den leveringspliktige tilbyders plikt til å sikre løpende oppdateringer av adresseregisteret.

Forslaget innebærer videre en plikt for leveringspliktig tilbyder til å gi andre tilbydere «tilgang» til adresseregisteret. En slik utleveringsplikt, eller rett på adresser for andre tilbydere, frarådes på det sterkeste. Vi viser til redegjørelse i kapittel 3.4.3. Her gjentas kort at det er svært lave krav til å registrere seg som tilbyder, mens det etter høringsutkastet gir en rett til et adresseregister (personopplysninger) med informasjon om alle postmottakere som Posten har registrert, private så vel som virksomheter. Det avgjørende er imidlertid at en tilbyder av posttjenester ikke har behov for et fullstendig adresseregister for å kunne utføre virksomheten, slik at behovet og rettighetene ikke står i forhold til hverandre. Prinsippene fra personopplysningsloven om at behovet for personopplysninger må være førende for hvilke personopplysninger aktører (her tilbydere) skal få tilgang til og behandle, bør ivaretas og vurderes nærmere.

Posten støtter imidlertid som nevnt ovenfor, et system som gjør at brukere kun trenger å gi opplysninger ett sted (til leveringspliktig tilbyder). Posten foreslår derfor at leveringspliktig tilbyder pålegges en plikt til å *tilby oppdatering av adresseopplysninger*. Dette betyr at alle aktører som har behov for å verifisere adresseinformasjon, det være seg f.eks. avsendere eller andre tilbydere, skal kunne «vaske» sine kunderegistre mot leveringspliktig tilbyders

<sup>18</sup> Jf. link til PostNord Sverige ABs hjemmeside: <http://www.posten.se/sv/Kundservice/Sidor/postnummer.aspx>

oppdaterte adresser. Dette er en tjeneste Posten tilbyr i dag og som vil kunne videreutvikles for å møte registrerte tilbyreres behov. Posten har ingen motforestillinger mot at et slikt tilbud blir en lovfestet plikt. Avsendere, leveringspliktig tilbyder, registrerte tilbydere og andre har en felles interesse i at oppdaterte adresseopplysninger skal være tilgjengelig og bidra til best mulig adressekvalitet. Etter Postens syn vil retten til vask av egen kontaktinformasjon fullt ut tilfredsstillende andre tilbyreres behov med hensyn til å drive postvirksomhet.

Forslaget inneholder en særbestemmelse om andre tilbyreres rett til informasjon om reservasjoner foretatt i henhold til § 32. Posten ser behovet for at andre tilbydere også skal få informasjon om reservasjoner knyttet til eget adresseregister, som altså skiller seg fra behovet til allmennheten. Grunnen til det, er at reservasjonen ikke gjelder utlevering av post, men for utlevering av adresseinformasjon i andre sammenhenger. Posten er derfor enig i at det gjøres en differensiering mellom tilbydere og allmennheten her. Det må likevel poengteres at forutsetningen for at reservasjonsinformasjonen skal utleveres, er lik som for adresseinformasjonen for øvrig, nemlig at tilbyder allerede har brukeren i sitt register.

Utleveringsplikten skal etter forslaget ikke omfatte «hemmelig adresse». Det er klart at adressen i disse tilfellene vil være unntatt. Posten minner imidlertid om at også informasjon om at en person har hemmelig adresse, er taushetsbelagt informasjon som ingen skal få tilgang til. Dersom en tilbyder skal få rett til alle adresser i Norge, foruten de med hemmelig adresse, vil dette i seg selv kunne avsløre informasjon som ikke skal tilfalle tilbyder.

Unntaket med hensyn til reservasjoner, omfatter Folkeristerest og annen «offentlig» myndighet i medhold av lov. Posten viser til at bestemmelsen om taushetsplikt (§ 31) omtaler annen «myndighet med hjemmel i lov». Dersom det er en bevisst grunn til at «offentlig» er med i den ene bestemmelsen, men ikke den andre, ber Posten om at skillet forklares og begrunnes. Hvis ikke, bør begrepene være like og omfatte de samme myndigheter.

Posten har ikke motforestillinger mot lovfesting av at oppdatering av adresseopplysninger skal skje på åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår.

### 4.1.6 Kapittel 6 – Konfliktløsning og klage

#### **Merknad til § 41 Mekling i tvister mellom tilbydere**

Bestemmelsen er ny, og formålet er å sikre en alternativ tvisteløsningsmekanisme. Vi oppfatter at det foreslåtte meklingsinstituttet er frivillig, både for PT (nå Nkom) som meklingsinstans og for partene. Posten har derfor ikke sterke innvendinger mot en slik bestemmelse. Vi viser for øvrig til kommentarer i kapittel 3.9.

#### **Merknad til § 42 Tilbyders klageordning**

Posten støtter kravet til at tilbydere skal ha en klageordning for egne brukere. Posten har ingen merknader til utformingen av bestemmelsen.

Posten mener imidlertid at bestemmelsen tematisk hører hjemme i lovens kapittel 4, hvor tilbyreres plikter listes opp. Posten forslår at paragrafen i sin helhet flyttes dit.

#### **Merknad til § 43 Brukerklagenemnd for posttjenester**

Vi viser til redegjørelse i kapittel 3.9.

Posten har ingen sterke innvendinger mot at det opprettes en Brukerklagenemnd og støtter avgrensingen mot sikker digital posttjeneste, slik at dette ikke inngår i nemndas kompetanseområde.

Ett av områdene som foreslås å ligge under Brukerklagenemnda er postkasseplassering. Bakgrunnen for det er, i følge departementets merknader, blant annet at disse sakene kan ha stor betydning for brukerne, og at man ønsker å gi brukerne en ekstra mulighet til å få saken vurdert. Posten er ikke uenig i departementets vurdering her. Posten vil imidlertid gjøre oppmerksom på at postkassereflytting etter gjeldende rett innenfor avstandskravene er frivillig for bruker. Alternativet er utlevering av post på nærmeste faste ekspedisjonssted. Postens anvisning av postkasseplassering innenfor avstandskravene, er ikke myndighetsutøvelse, men en del av Postens forretningsmessige beslutninger. Poenget i denne sammenhengen er at det ikke er noen som kan pålegge bruker å flytte postkassen. Posten mener dette er en god ordning og anbefaler at den ikke endres, jf. Postens merknad til § 19.

Dersom Brukerklagenemndas kompetanse skal begrenses til å fastslå om man er innenfor avstandskravene i lov og forskrift, er spørsmålet om man har oppnådd det man ønsket med å legge disse sakene under Brukerklagenemndas kompetanseområde. For øvrig vises det til Posten merknader til § 19 om temaet anvisning og myndighetsutøvelse.

Dersom det er aktuelt å gi Brukerklagenemnda kompetanse til å anvise konkret plassering av postkasser, anbefaler vi at spørsmålet om myndighetsutøvelse utredes nærmere. Selv om avgjørelsene ikke er enkeltvedtak, og kun rådgivende, kan en slik avgjørelse gi inntrykk av pålegg overfor brukere.

#### **Merknad til § 44 Klage til myndigheten**

Ingen merknader.

### **4.1.7 Kapittel 7 – Tilsyn og sanksjoner**

#### **Merknad til § 45 Tilsyn**

Ingen merknader.

#### **Merknad til § 46 Medvirkning til tilsyn**

Ingen merknader.

#### **Merknad til § 47 Opplysningsplikt**

Ingen merknader.

#### **Merknad til § 48 Internasjonal utveksling av taushetsbelagt informasjon**

Ingen merknader.

#### **Merknad til § 49 Pålegg om retting og endringer m.v**

Posten støtter forslaget om at myndighetene kan pålegge retting eller opphør av ulovlige forhold og fastsette vilkår for at tjenestene skal være i samsvar med fastsatte krav.

Andre ledd i bestemmelsen gir myndighetene rett til å gi pålegg, stille krav og sette vilkår. Bestemmelsen er etter sin ordlyd så vid at det kan synes som om myndighetene ikke har noen grenser for sin myndighetsutøvelse her. Det er ikke kommentert i merknadene, men Posten

legger til grunn at enkeltvedtak etter andre ledd må ligge innenfor det som følger av loven. Posten foreslår at det fremgår av bestemmelsen, eller i det minste presiseres i merknaden.

**Merknad til § 50 Oppsigelse og tilbakekall**

Posten støtter forslaget om at avtale kan sies opp og at registreringer og tillatelser kan trekkes tilbake på de vilkår som fremgår av forslaget. Posten har for øvrig ingen merknader til bestemmelsen.

**Merknad til § 51 Internkontroll**

Ingen merknader.

**Merknad til § 52 Overtredelsesgebyr**

Ingen merknader.

**Merknad til § 53 Tvangsmulkt**

Ingen merknader.

**Merknad til § 54 Straff**

Ingen merknader.

**Merknad til § 55 Instruksjonsadgang**

Ingen merknader.

**4.1.8 Kapittel 8 – Gebyr og ekspropriasjon**

**Merknad til § 56 Gebyr til Post- og teletilsynet**

Ingen merknader.

**Merknad til § 57 Innkreving av tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, gebyr mv.**

Ingen merknader.

**Merknad til § 58 Ekspropriasjon**

I bestemmelsens første ledd henvises det til hensynet til effektiv postinnsamling og postomdeling. Andre steder i lovutkastet er begrepet rasjonell postomdeling benyttet, jf. § 19. Posten anbefaler at begrepsbruken harmoniseres.

**4.1.9 Kapittel 9 – Avsluttende bestemmelser**

**Merknad til § 59 Ikrafttredelse**

Ingen merknader.

**Merknad til § 60 Endring av andre lover**

Ingen merknader.

**Merknad til § 61 Overgangsbestemmelser**

Så vidt Posten kan se er det ingen bestemmelser i lovutkastet som viderefører eneretten inntil videre. Gitt at Posten skal tillates en viss omstillingstid, f.eks. frem til 1. januar 2017 slik vi anbefaler i kapittel 3.1, og loven for øvrig trer i kraft før den tid, må det inn en bestemmelse som sikrer at det er mulig, jf. § 59, annet ledd.

## 4.2 Forslaget til ny postforskrift

Posten har ikke utarbeidet en endringsmarkert postforskrift slik vi har gjort med postloven. Tematisk vil vi for forskriftens del også vise til merknadene til loven, for anbefalingen om at alle tilbyderes plikter bør fremgå av ett kapittel.

Reglene i forskriften har naturlig nok nær sammenheng med loven, og utformingen av forskriften vil avhenge av hvilke valg som tas med hensyn til utformingen av den endelige loven. Posten nøyer seg derfor med å påpeke forhold ved de enkelte bestemmelsene. De gjennomgås fortløpende nedenfor.

Vi minner også om at vi flere steder har anbefalt at lovtekst bør flyttes til forskrift, og det er viktig at disse bestemmelsene fanges opp på en god måte i arbeidet med ny postforskrift. Dette gjelder en rekke bestemmelser, eksempelvis § 7, § 8, §§ 10-11 og § 19 i lovutkastet.

Posten gjør for ordens skyld oppmerksom på at når det i høringsutkastet til ny postforskrift refereres til lovutkastet, henvises det gjennomgående til et paragrafnummer som er én lavere enn den nummereringen som ble sendt på høring.

Nedenfor følger Postens kommentarer til forskriftsutkastet.

### 4.2.1 Kapittel 1 – Leveringsplikt

#### **Merknad til § 1 Faste ekspedisjonssteder og innsamlingspostkasser**

I merknadene til § 1 i forskriftsutkastet fastslås bl.a.: «For eksempel skal åpningstiden tilpasses på steder uten fastlandsforbindelse slik at ekspedisjonsstedet er åpent når den mest aktuelle pendlerferje/hurtigbåt kommer frem på ettermiddagen». Posten har ikke gjennomført analyse av i hvilke grad dette er en utfordring i dag. Det er Post i Butikk som er driftsformen for fast ekspedisjonssted på denne type steder, og åpningstidene følger den lokale butikks åpningstider. Det antas at disse som oftest er tilpasset lokale trafikk- og pendlermønster. Posten mener likevel dette er en detaljeringsgrad som ikke bør inn som merknad til nytt regelverk.

#### **Merknad til § 2 Varsling av endringer i tilgjengelighet**

Det foreslås i bestemmelsen en innskjerping i varslingsplikten for landpost ved at enhver omlegging i landpostruter skal varsles brukerne og myndighetene, mens gjeldende krav omfatter *vesentlige* endringer. Begrunnelsen i merknadene er at landpostrutene også fungerer som mobile ekspedisjonssteder og at varsling av endringer derfor er like viktig. Videre skal det også varsles om endret plassering av innleveringspostkasser. Etter Postens syn har gjeldende varslingsplikt fungert tilfredsstillende, og vi mener det ikke er behov for mer detaljert varsling overfor myndighetene. Posten vil uansett informere brukerne på hensiktsmessig måte. I noen tilfeller kan det hende at en absolutt varslingsfrist på to måneder kan virke mot sin hensikt. Det tilsier at det bør være mulig å gjøre unntak fra fristen om myndighetene vurderer at det er ønskelig, eller i det minste forsvarlig. Myndighetenes informasjonsbehov må også vurderes i lys av at det foreslås videreført en årlig rapportering, jf. forskriftsutkastet § 23, som synes å dekke det meste av innholdet i den årlige konsesjonsrapporten som Posten har utarbeidet siden årtusenskiftet. På denne bakgrunn anbefaler vi at gjeldende varslingsplikt videreføres og ikke gjøres mer omfattende og detaljert.

### **Merknad til § 3 Ettersending, oppbevaring og retur til avsender**

Ingen merknader.

### **Merknad til § 4 Verdipostsendinger**

Posten ble i 2009 innvilget dispensasjon fra kravet om å formidle verdibrev til utlandet. Dispensasjonen ble forlenget av departementet i brev av 18. februar 2013.

Forskriften § 4, 2. ledd, er formulert som følger: «*For sendinger til utlandet skal tjenesten tilbys dersom leveringspliktig tilbyders samarbeidspartner i mottakerlandet tilbyr slik formidling.*» Bakgrunn og begrunnelse for Postens søknad om forlenget dispensasjon, som ble innvilget av departementet, har fortsatt gyldighet. Posten anbefaler derfor at den nevnte delen av bestemmelsen tas ut av forskriften.

### **Merknad til § 5 Tjenester til blinde, svaksynte, krigsfanger og sivilt internerte**

Ingen merknader.

### **Merknad til § 6 Pris- og regnskapsregulering**

Myndighetene bør unngå å benytte et så inngripende virkemiddel som prisregulering i et fullstendig liberalisert marked. Vi ser likevel at det kan være behov for en slik hjemmel, utformet som en "kan-regel", men mener det må presiseres at myndighetene må dokumentere og rettferdiggjøre at det er behov for prisregulering før slike krav pålegges. Posten anbefaler for øvrig at tekst som flyttes fra §§ 10-11 i lovutkastet, innarbeides i forskriften § 6, eventuelt tas inn i avtale med leveringspliktig tilbyder.

I følge merknadene setter bestemmelsen rammene for hvordan en maksimalprisordning kan utformes, og opplistingen i nummer 1 til 4 er ikke uttømmende. Dersom det viser seg å være behov for prisregulering for enkelte av de leveringspliktige tjenestene, mener Posten at tilsynsmyndighetene bør ha fleksibilitet til å utforme reguleringen på en hensiktsmessig måte. Eksempelvis bør forventet volumfall kunne hensyntas i utformingen av en maksimalprisordning, slik det gjøres i flere andre europeiske land. Det er på denne bakgrunn viktig at det ikke forskriftsfestes rammer for hvordan en maksimalprisordning kan utformes, med en opplisting som uansett ikke er uttømmende.

### **Merknad til § 7 Bruken av kronen og postflagget**

Ingen merknader.

## **4.2.2 Kapittel 2 – Generelle bestemmelser**

### **Merknad til § 8 Registreringsplikt**

I bestemmelsen foreslås ulike nøkkelopplysninger som skal oversendes myndighetene ved registrering, jf. punktene 1-5. Det begrunnes imidlertid i liten grad hvorfor myndighetene er avhengig av de ulike opplysningene.

Posten legger til grunn at det overordnede formålet med registreringsplikten er å gi myndighetene en oversikt over alle tilbydere i markedet med tanke på å følge opp de pliktene som følger av regelverket. Dette vil kunne ivaretas på en god måte av punktene 1 og 2, eventuelt også av punkt 4 om virksomhetens art og omfang. Vi kan derimot ikke se at det skal være nødvendig å rapportere opplysninger om samarbeidspartnere ved tilbud av posttjeneste (punkt 3) eller forventet omsetning (punkt 5). Posten har et stort antall samarbeidspartnere som er involvert i vår verdikjede for produksjon og levering av posttjenester, bl.a. eksterne transportører, flyselskap og alle butikkene som driver PiB'ene rundt om i landet. Å gi en



fullstendig oversikt over alle samarbeidspartnere, hvor endringer må meldes myndighetene uten ugrunnet opphold, jf. tredje ledd, vil resultere i unødvendig merarbeid og byråkrati. Det samme gjelder for forventet omsetning hvor det bør være tilstrekkelig for myndighetene å ta utgangspunkt i faktisk omsetning som allerede finnes i offentlige register for eksisterende aktører og etter hvert også blir tilgjengelig for nye tilbydere. Posten oppfordrer derfor til en kritisk gjennomgang for å sikre at kun helt nødvendige opplysninger pålegges rapportert.

### **Merknad til § 9 Utvekslingskontor**

Ingen merknader.

### **Merknad til § 10 Leveringsvilkår og offentliggjøring**

Posten har ingen merknader til bestemmelsen når det gjelder fysiske posttjenester, men vil knytte noen kommentarer til kravene som stilles for sikker digital posttjeneste.

Forskriftsutkastet § 10 innebærer at tilbyder av sikker digital posttjeneste bl.a. skal offentliggjøre priser, rabatter og vilkår for rabatter. Til et slikt krav viser vi til at tilbyderne selv vil ønske å informere på en ryddig måte overfor allmenheten om priser og rabattmuligheter, og vilkårene vil alltid fremgå i avtalen tilbyderen gjør med hhv. avsenderkundene og brukerne av postkassen. Videre er det viktig for utvikling av tjenesten og konkurransen i markedet at tilbyderne – innenfor rammene av annet relevant regelverk – selv får velge hvordan de vil informere om sine pris- og rabattmodeller. En lett minimumsregulering bør derfor legges til grunn. I den grad myndighetene mener det er behov for bestemte myndighetskrav til offentliggjøring, bør kravene begrenses til informasjon om eventuell betaling for brukerkonto i den digitale postkassen, priser for eventuelle tilleggstjenester for brukerne, mv.

Vi har for øvrig ikke innvendinger til kravene til tilbyder av sikker digital posttjeneste om offentliggjøring av leveringsvilkår. Forskriften bør imidlertid ikke gi åpning for ytterligere krav. «*blant annet*» bør derfor strykes der det før opplistingen står «skal blant annet inneholde opplysninger om:».

### **Merknad til § 11 Krav til kvalitet for sikker digital posttjeneste**

§ 23 i lovutkastet gir en vid hjemmel for myndighetene til å stille krav til tjenestekvalitet, måling av tjenestekvalitet og offentliggjøring av målt kvalitet, samt om årlig rapportering, for posttjeneste og sikker digital posttjeneste.

I forskriftsutkastet § 11 er kravene til sikker digital posttjeneste avgrenset til:

- Digitale meldinger skal bli levert til mottakers digitale postkasse innen avtalt tid.
- Oppetid 24 timer i døgnet alle dager med unntak for nødvendig vedlikehold.
- Kundeservice tilgjengelig minimum alle virkedager.
- Tjenesten skal kunne brukes uavhengig av type operativsystem og nettleser.

Levering innen avtalt tid er opplagt, men synes unødvendig å forskriftsregulere i og med at dette er en forpliktelse som normalt inngår i kundeavtalene tilbyder har med avsender- og postkassekundene.

Et absolutt krav om at tjenesten skal kunne brukes uavhengig av type operativsystem og nettleser, er svært uheldig bl.a. ut fra sikkerhetshensyn, og bør strykes. Tilbyder må ha frihet til å styre hvilke operativsystem/nettlesere som kan benyttes for å ivareta sikkerhet i løsningen og for å unngå store kostnader på løsninger uten utbredelse.

Krav om oppetid 24/7 med unntak for nødvendig vedlikehold er for strengt. 24/7 oppetid er en målsetning for seriøse aktører som Digipost, men kan ikke garanteres og er svært uvanlig i IT-systemer. Kravet bør som et minimum tilpasses til å gjelde «i hovedsak».

#### **Merknad til § 12 Håndtering og oppbevaring**

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at kravet i denne bestemmelsen er at postsending skal oppbevares på en «betryggende» måte, mens kravet i lovutkastet § 25 er «forsvarlig». Dette bør harmoniseres for å unngå usikkerhet om eventuell forskjell i meningsinnholdet.

#### **Merknad til § 13 Avsenders råderett**

Ingen merknader.

#### **Merknad til § 14 Ikke-leverbar postsending**

Ingen merknader.

#### **Merknad til § 15 Erstatning for tap, skade eller forsinkelse**

Posten viser til departementets merknad til erstatningsbestemmelsene til lovforslaget, herunder at erstatning er et område hvor tilbydere kan konkurrere. Når forskriften i denne bestemmelsen setter en begrensning *oppad*, virker det mot sin hensikt. Posten mener forskriften bør sette en begrensning nedad, og at dette minimumskravet må samsvare med forpliktelser i internasjonalt regelverk.

#### **Merknad til § 16 Taushetsplikt**

Ingen merknader.

#### **Merknad til § 17 Politiattest**

Ingen merknader.

#### **Merknad til § 18 Krav til sikker digital posttjeneste**

Vi viser her til kommentarer til § 35 i lovutkastet.

Innenfor rammen av høye sikkerhetskrav må reguleringen gi rom for at detaljeringsnivå, form og omfang på dokumentasjonen må kunne utvikles over tid i takt med erfaringer i et samarbeid mellom tilsyn og tilbydere. På denne bakgrunn mener vi det virker for strengt å fastsette som et krav i forskriften at «alle» sikkerhetstiltak skal dokumenteres, i og med at det uansett vil være tilbyders ansvar overfor både egne brukere i henhold til avtale og overfor myndighetene at sikkerhet er tilfredsstillende ivaretatt. I verste fall kan et krav om dokumentasjon av «alle» sikkerhetstiltak kunne virke mot sin overordnede hensikt dersom mindre viktige tiltak ikke gjennomføres på grunn av dokumentasjonskrav. Vi foreslår på denne bakgrunn at «*alle sikkerhetstiltak*» i forskriften § 18, siste ledd, endres til «*styringssystem for informasjonssikkerhet*».

Videre er det grunn til å understreke at det, på samme måte som i den fysiske posttjenesten, vil være opp til avsenderen å vurdere hvilket sikkerhetsnivå som er egnet med tanke på innholdet i den enkelte sending. Dette betyr at myndighetskravene til sikker digital posttjeneste må kunne gi rom for å tilby ulike sikkerhetsnivåer for ulike typer sendinger. For eksempel bør det ikke være et myndighetskrav at «tilbyder skal gi kvittering for innlevering og utlevering av digital melding», slik det fremgår i nest siste ledd i § 18 i forskriftsutkastet. Derimot vil det være et egnet krav at tilbyder skal tilby kvittering dersom avsender ber om det. Vi foreslår derfor at «*Tilbyder skal*» i innledningen til dette leddet, endres til «*Når avsender ber om det, skal tilbyder...*».

Tilsvarende bør det være rom for ulik grad av sikker innlogging til ulike funksjonaliteter i den digitale postkassen slik at enkelhet og fleksibilitet for brukeren kan ivaretas best mulig, med tilfredsstillende sikkerhet og i samsvar med vilkår i brukeravtalen. For registrering av en sikker digital postkasse, bør det derimot i forskriften stilles krav til autorisering ved bruk av elektronisk ID på nivå 4, for å forhindre mulighet for misbruk av tjenesten.

For å beskytte lagrede brev i den digitale postkassen, bør forskriften i tillegg stille krav om at digital post skal lagres kryptert med god nøkkelhåndtering.

### **Merknad til § 19 Forbudt innhold og farlig gods**

Ingen merknader.

### **4.2.3 Kapittel 3 – Felles bruk av infrastruktur**

#### **Merknad til § 20 Tildeling av postnummer**

Vi viser her til våre kommentarer til § 39 i lovutkastet.

Basert på dagens innarbeidede praksis i forvaltningen av postnummersystemet foreslår Posten forholdsvis omfattende endringer i forskriften. Vi har lagt vekt på å beskrive noen viktige prinsipper og prosedyrer for forvaltning og drift av systemet som vil sikre fortsatt forutsigbarhet og trygghet for alle interessenter og brukere av systemet.

Posten anbefaler at bestemmelsens overskrift endres til “Forvaltning av offentlig postnummersystem” og foreslår følgende ordlyd:

*“Forvalter av postnummersystemet plikter å vurdere alle søknader om postnummerendringer, herunder ønske om nye postnummer, endring av postnummer og opphør av postnummer samt skifte av postnummer på enkeltadresser. Søknader kan komme fra tilbydere, kommuner, vel-/grendelag, organisasjoner, enkeltbedrifter, enkeltpersoner og husstander. Postnummersystemet skal forvaltes på en åpen, objektiv og ikke-diskriminerende måte.*

*Postnummerendringer skal gjennomføres kun én gang hvert år og til en fastsatt dato. Unntatt fra dette er endringer som ikke berører eksisterende postmottakere, slik som nye postnummer til nye boligområder og postboksanlegg, tilpasning av eksisterende postnummergrenser ved utbygging, opphør av postnummer som ikke er i bruk og retting av postnummerfeil i Matrikkelen.*

*De årlige postnummerendringene skal beslattes minst tre måneder før gjennomføring. Alle tilbydere skal få beslutningsdokumentet til gjennomsyn minst én måned i forkant av beslutning. Hvis tilbyder ønsker, skal myndigheten og/eller den som myndigheten pålegger å forvalte postnummersystemet, fremskaffe ytterligere dokumentasjon og/eller avholde møte(r) med tilbyderne i rimelig tid før beslutning.*

*Dersom myndigheten har pålagt en annen instans å forvalte postnummersystemet, vil det ved tvist mellom tilbydere være myndigheten som avgjør tvisten. Dersom en berørt postmottaker vil klage på et vedtak, er det myndigheten som avgjør anken.*

*Forvalter av postnummersystemet, plikter å informere om besluttede endringer på en hensiktsmessig måte til dem som direkte berøres av endringene ved at de får ny postadresse, og til de virksomheter som har adresseregistre og kunderegistre som må oppdateres.*

*Forvalter av postnummersystemet, plikter videre å publisere beslutningene på internett, og også på slike formater at endringer kan oppdateres i brukeres adressedatabaser maskinelt.*

*Forvalter av postnummersystemet, skal til enhver tid besørge oppdatert postnummertabell og oppdatert postnummerkart. Det skal være søkemuligheter mot postnummer, postadresser og postnummerkart.*

*Ved endring av postnummersystemet, jf. postloven § 38, kan tildelte nummer bli trukket tilbake.”*

#### **Merknad til § 21 Adgang til utleveringspostkasse**

Ingen merknader.

### **4.2.4 Kapittel 4 – Klage, tilsyn og sanksjoner**

#### **Merknad til § 22 Tilbyders klageordning**

Bestemmelsen hører tematisk hjemme under krav til tilbyder (generelle bestemmelser).

#### **Merknad til § 23 Rapporteringsplikt**

Bestemmelsen hører tematisk hjemme under krav til tilbyder (generelle bestemmelser).

I henhold til bestemmelsen skal alle tilbydere rapportere årlig til myndighetene om bl.a. antall klager fordelt på kategori, jf. nummer 1. Det er uklart hvilke kategorier det her siktes til.

Videre er det i annet ledd videreført krav om en slags årlig konsesjonsrapport for leveringspliktig tilbyder. Her er henvisningene i nummer 3 feil. Riktig henvisning er hhv. § 19 (eller forskrift etter Postens anbefalte løsning) og § 21. I nummer 5 henger begrepene prioritert og uprioriterte sendinger igjen i forbindelse med fremsendingstider som skal rapporteres fordelt på kategori. Det er uklart hvilke kategorier det her siktes til. Posten anbefaler at begrepene prioritert/uprioritert tas ut og at fordelingen på kategori klargjøres.

Rapporteringsplikten for tilbyder av sikker digital posttjeneste er spesifisert i tredje ledd. Posten stiller spørsmål med om kravene er forholdsmessige og nødvendige.

I fjerde ledd fremgår det at “Tilbyder av posttjeneste og sikker digital posttjeneste skal dokumentere målemetoder og dekke kostnadene ved målingene.” Et slikt krav gjelder i dag kun for måling av fremsendingstider. Posten har vanskelig for å se at et utvidet krav er hensiktsmessig.

#### **Merknad til § 24 Utmåling av overtredelsesgebyrets størrelse**

Ingen merknader.

#### **Merknad til § 25 Dispensasjon**

Ingen merknader.

### **4.2.5 Kapittel 5 – Avsluttende bestemmelser**

#### **Merknad til § 26 Ikrafttredelse**

Ingen merknader.

#### **Merknad til § 27 Ending i andre forskrifter**

Ingen merknader.