

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

Avdeling:  
Internasjonal og  
Regulatoriske forhold

Kontaktperson:  
Kristin Bergum

Tidl. dato og referanse:

Dato og referanse:  
1. juni 2016

**Posten Norge AS**

Divisjon Post

Postboks 1500  
NO-0001 Oslo

Besøksadresse:  
Biskop Gunnerus gate 14A  
Tel: +47 +47 23 14 90 00  
Kundeservice: +47 04004  
www.posten.no

Org nr: NO-984 661 185 MVA

### *Høring av utkast til forordning om grensekryssende pakkepost*

Vi viser til høringsbrev datert 16.6 d.å. om ovennevnte forordning, der departementet spesielt spør om forordningen vil bidra til å oppnå målsetningene for forordningen, hva som er de praktiske konsekvensene og hva som er de økonomiske og administrative kostnadene.

Forslaget til forordning ledsages av en omfattende dokumentasjon fra EU-kommisjonen, med bl.a. innhentet statistikk og ulike data, vurdering av handlingsalternativer mm. Pga. den korte høringsperioden har Posten Norge AS (Posten) ikke mulighet til å kommentere på dette omfattende materialet, men vil begrense innspillet til en generell vurdering av forslaget til ny regulering, spesielt i lys av markedssituasjonen i Norge.

#### **Bakgrunn**

Som det fremgår av «Explanatory memorandum», er bakgrunnen for EU-kommisjonens forslag til forordning at konsumenter og e-handelsbedrifter i EU ikke fullt ut utnytter potensialet som ligger i grensekryssende e-handel i det indre markedet. Kommisjonen viser bl.a. til at kun 15% av konsumentene i EU e-handlet fra et annet EU-land i 2014, og at det anses at BNP i EU ville kunne øke betydelig hvis det fulle potensialet for grensekryssende e-handel hadde blitt tatt ut.

Den foreslåtte forordningen om grensekryssende pakkepost inngår i et større initiativ for å bedre forholdene for det digitale indre marked i Europa. I tillegg til det foreliggende utkastet til forordning, vil det foreslås regulering for å motvirke diskriminering basert på geografi, bosted og statsborgerskap, harmonisering av regler for konsumentkontrakter samt en gjennomgang av reguleringen for konsumentbeskyttelse. Kommisjonen understreker at når den grensekryssende E-handelen i Europa ikke tar ut sitt fulle potensial, kan det skyldes utfordringer innen alle disse områdene.

Kommisjonens problembeskrivelse passer imidlertid svært dårlig for norske forhold. Posten har i flere år fulgt markedet for e-handel, både nasjonalt og grensekryssende, tett. Våre tall viser bl.a. at 93% av norske forbrukere over 18 år handlet fysiske varer på nett i 2015. Ca. 6 av 10 oppgir at de handler fysiske varer fra utenlandske nettbutikker, og kjøperne oppgir at de ikke er opptatt av at nettbutikken er norsk. Se også vedlagte foiler som viser tilsvarende statistikk fra alle de skandinaviske landene.

Problemene med manglende netthandel fra utlandet som Kommisjonen drøfter, er altså ikke til stede i det norske markedet. I tillegg kommer at vi i Norge også skiller oss fra andre EU-land når det gjelder vårt handlemønster. Norge er i all hovedsak et importland for konsumvarer, og grensekryssende e-handel dreier seg i Norge i all hovedsak om

import. Norge står også utenfor EUs toll-union, og e-handels-sendinger til og fra EU-land vil måtte toll-/ og mva-behandles. Bl.a. innebærer dette at for norske e-handels-aktører fremstår eksport som mindre attraktivt enn for tilsvarende aktører i EU-landene. Disse forskjellene mellom Norge og EU-landene generelt bør etter vår vurdering legge føringer for hva Norge skal mene om reguleringen.

### **Kommentarer til de ulike forslagene til ny regulering**

Vi vil nedenfor gi kommentarer til de ulike konkrete reguleringene som Kommisjonen foreslår.

#### Artikkel 3 – Provision of information

Vi antar at det ikke vil by på vesentlige problemer for Posten å etterkomme de krav til informasjon som er opplistet under denne artikkelen. De administrative kostnadene vil imidlertid avhenge av den endelige spesifikasjonen av informasjonskravet.

#### Artikkel 4 – Transparency of tariffs and terminal rates

Forordningen legger opp til at prisene for et utvalg av tjenester oversendes postregulatøren innen den 31. januar hvert år. Dette er priser som allerede vil være offentlige og tilgjengelige gjennom Postens ordinære hjemmesider /prislister, og vi antar at det ikke vil by på problemer for Posten å etterkomme kravet.

Imidlertid er dette et marked i rivende utvikling, der aktørene for tiden utvikler og tilbyr nye produkter og løsninger, også til SMB-segmentet /helt små netthandlere. Sporede brevpakker er et høyst aktuelt eksempel fra Norge, Det må forventes at andre aktører enn de nasjonale postoperatørene i økende grad vil tilby eksport av e-handelsprodukter også til e-handlere som har svært beskjedne volumer. Et krav om rapportering av priser av utvalgte produkter bør derfor i tilfelle gjelde alle aktører i dette segmentet, ikke kun den leveringspliktige postoperatøren.

Når det er et lavt volum av eksport av e-handelsvarer fra Norge skyldes det imidlertid, etter vår vurdering, helt andre forhold enn tilbud og pris på posttjenester. Som nevnt over produseres det relativt lite konsumentvarer i Norge. Norske nettbutikker har også et attraktivt hjemmemarked; norske kunder er bl.a. kjent for å handle for større summer pr. ordre og ha lavere returrater enn kunder i f.eks. Sverige, Danmark og Tyskland. Viktigere er det allikevel at en norsk nettbutikk har en betydelig konkurranseulempe i EU-markedene ved at mva og eventuell toll samt kostnader ved tollbehandling tilkommer. Mva-/tollulempen er relativt sett større for mindre aktører, da kostnadene for utfortolling typisk er faste for et gitt antall varelinjer, slik at det blir dyrere pr. vare jo færre som sendes. Videre er det så langt ikke etablert handleplattformer som legger til rette for at utenlandske kunder skal kunne få en oversikt over samtlige kostnader for mva /toll når de handler fra Norge, slik vi ser det i økende grad tilbys i bl.a. USA. I sum utgjør denne situasjonen en betydelig barriere for e-handel fra Norge til land i EU. Kommisjonens forslag til tiltak innrettet mot pris på pakkeforsendelser fremstår på denne bakgrunn som svært lite treffsikre i en norsk kontekst.

Videre foreslås det i artikkel 4 (3) at «terminal rates» for pakkelevering oppgis til postregulatøren innen utgangen av januar hvert år. Av Kommisjonens kommentarer fremgår det at de anser denne rapporteringen, i likhet med kravet til rapportering av listepriiser omtalt over, å utgjøre en svært begrenset administrativ byrde. Posten deler ikke denne oppfatningen. Avhengig av en eventuell avgrensning som vi ikke kan se at fremgår av reguleringsforslaget, vil det være snakk om svært mange avtaler og priser med en rekke betingelser knyttet til hver pris, slik at det ikke gir mening å vurdere de ulike prisene uten samtidig å vurdere de tilknyttede vilkårene. De faktisk oppnådde prisene vil heller ikke være kjent før året er omme, da det bl.a. er knyttet kvalitetskrav til den enkelte pris. Videre er fortolling /mva-behandling i Norge en integrert del av pris- /tjenestebildet også for

import fra EU-land, hvilket gjør rapportering og eventuell vurdering av disse prisene mer komplisert hos oss enn i EU-landene.

Det er altså vår vurdering at den rapporteringen som foreslås i tredje punkt i artikkel 4, vil utgjøre en betydelig administrativ byrde for Posten, med et tidsforbruk som langt overstiger Kommisjonens anslag.

I tillegg vil vi understreke at det er virksom konkurranse på import og distribusjon av e-handels-pakker i Norge (med unntak av brevpakke-sendinger på UPU-baserte priser, se våre innspill til artikkel 6 nedenfor). Vi stiller på denne bakgrunn spørsmål ved hensikten med og rimeligheten av å underlegge postoperatøren spesielt krav om rapportering av «terminal rates». Et eventuelt krav om rapportering som foreslått bør etter vår vurdering i tilfelle gjelde alle aktører som tilbyr distribusjon av e-handels-pakker i Norge.

#### Artikkel 5 – Assessing affordability of tariffs

De prisene som foreslås innhentet i hht. artikkel 4 (1) er som nevnt allerede offentlig tilgjengelige. Postregulatørene kan altså allerede i dag foreta den type analyser som nå foreslås påkrevd, hvis de mener at det er riktig prioritering av tid og ressurser. Vi kan ikke se at det kan være i Norges interesse å pålegges en slik prioritering av ressurser med bakgrunn i utfordringer i andre land.

Videre stiller vi spørsmål ved anvendbarheten av normen «overkommelig». En vurdering av om prisen er «overkommelig» må nødvendigvis innebære en stor grad av skjønn. Endelig stiller vi spørsmål ved formålet ved en slik vurdering når Kommisjonen i dokumentasjonen understreker at den ikke går inn for prisregulering.

Slik artikkel 5 er utformet, vil dette rapporteringskravet kunne utvikle seg til å utgjøre en betydelig administrativ byrde for Posten, og muligens også for postregulatøren.

#### Artikkel 6 – Transparent and non-discriminatory cross-border access

Som departementet er kjent med, bl.a. fra beskrivelsen i Postens §10-plan 2016, er det et alvorlig problem for Posten at vi i mange tilfeller får svært dårlig betalt for distribusjon av post fra utlandet. Denne situasjonen skyldes at Posten er pålagt å oppfylle Norges forpliktelser i hht. Verdenspostkonvensjonen (UPU), herunder at vi er pålagt å motta og distribuere post til priser og betingelser som er besluttet av UPU. Bl.a. fordi eksporterende land og postselskaper i lang tid har vært dominerende i UPU-systemet, er betalingen til importerende postselskap svært lav, i mange tilfeller betydelig lavere enn de tilhørende kostnadene. Det er anledning til bi-/ eller multilateralt å avtale andre distribusjonspriser enn de som fastsettes av UPU, og slike avtaler er inngått for postutveksling mellom europeiske land. Imidlertid svekker UPU-prisene importør-postselskaperens forhandlingsposisjon vesentlig, hvilket påvirker også de europeiske bi- og multilaterale avtalene.

I Kommisjonens høringsnotat, også gjengitt i departementets høringsbrev, heter det at tilgangskravet i artikkel 6 «stort sett er en kodifisering av prinsippene i «REIMS-beslutningene»...». Det gis på denne måten inntrykk av at dette kravet ikke er noe nytt i forhold til de krav som allerede stilles i dag. Posten er imidlertid særdeles bekymret for at et slikt generelt krav vil kunne stille oss i en svak forhandlingsposisjon mot enda flere – og sterke - forhandlingsmotparter enn det som allerede er tilfelle, og at vi i dag ikke kan overskue mulige negative konsekvenser av en slik regulering. Eksempelvis vil potensielle forhandlingsmotparter kunne være store, internasjonale integratorer og transportkonserner som allerede har betydelig forhandlingsstyrke i forhold til et selskap som Posten Norge AS. Eventuelle urimelig lave priser for distribusjon av importsendinger, slik tilfellet er særlig med de UPU-bestemte/influerte prisene i dag, vil ikke bare være til skade for Posten, men også føre til dårlige konkurransevilkår for innenlandske detaljister, både netthandlere og fysiske butikker.

Den administrative byrden for Posten ved den foreslåtte tilgangsreguleringen, herunder ressurser knyttet til utforming og vedlikehold av «referansetilbud», vil også være betydelig, og langt overstige Kommisjonens anslag,

På bakgrunn av det ovennevnte og spesielt den allerede krevende situasjonen med UPU-systemet, advarer vi mot et generelt krav om tredjepartstilgang ved multilaterale leveringsavtaler, uten mulighet for det enkelte land til å vurdere den konkrete situasjonen i det aktuelle markedet, herunder markedsstyrken til involverte aktører. Etter vår vurdering vil den generelle konkurransereguleringen, der det gis anledning til en konkret vurdering av situasjonen i hvert enkelt marked, være en langt riktigere tilnærming til et eventuelt krav om ikke-diskriminerende tilgang.

#### Oppsummering / konklusjon

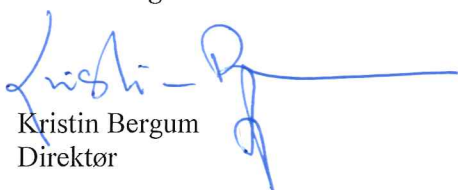
Både problem- og virkelighetsbeskrivelsen som det foreliggende reguleringsforslaget er tuftet på, og forslagene i seg selv, passer dårlig for situasjonen i det norske markedet.

En implementering av de foreslåtte reguleringene i Norge vil føre til at tid og ressurser brukes på dette området utfra behov og prioriteringer i EU-landene. Vi mener at Norge vil være mer tjent med selv å kunne styre ressurs- og virkemiddelbruken basert på den faktiske situasjonen i vårt eget marked.

Mer alvorlig er imidlertid at forslaget om tredjepartstilgang i artikkel 6, vil kunne svekke Postens forhandlingsposisjon vis-à-vis utenlandske transport- og integrator-konsern. Konsekvensen kan bli en svekkelse av Postens økonomi, i tillegg til en svekkelse av norske detaljisters konkurransesituasjon i forhold til utenlandske eksportører. Dersom slik tredjepartstilgang skal reguleres strengere enn det som allerede ligger i det generelle konkurranseregelverket og postdirektivets krav til ikke-diskriminerende vilkår og kostnadsbaserte priser for leveringspliktige tjenester, må det begrenses til en mulighet for det enkelte land til å vurdere behov og konsekvenser utfra en konkret vurdering i det enkelte marked.

På denne bakgrunn mener vi at Norge bør arbeide for at Kommisjonens utkast til regulering, og i særdeleshet artikkel 6, ikke vedtas som foreslått.

*Med vennlig hilsen*

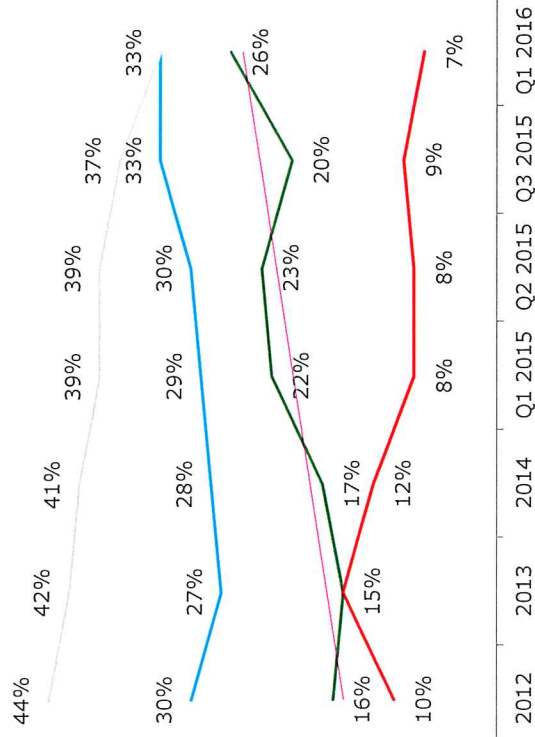
  
Kristin Bergum  
Direktør

Vedlegg

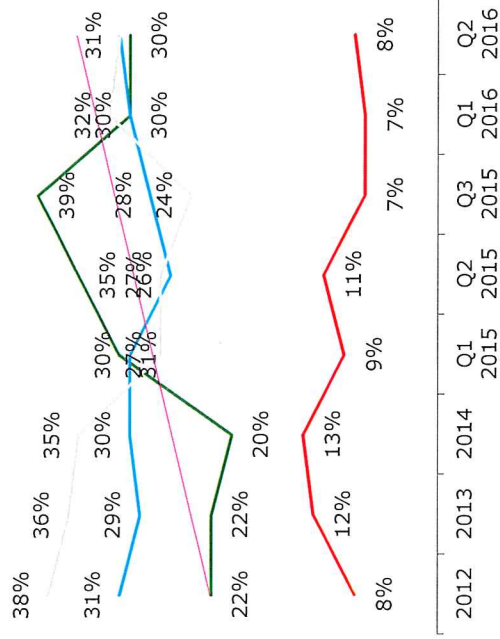
93% av norske forbrukere (over 18 år) har handlet på internett og andelen som aldri har handlet er synkende

**Hvor ofte handler du fysiske varer på internett?**

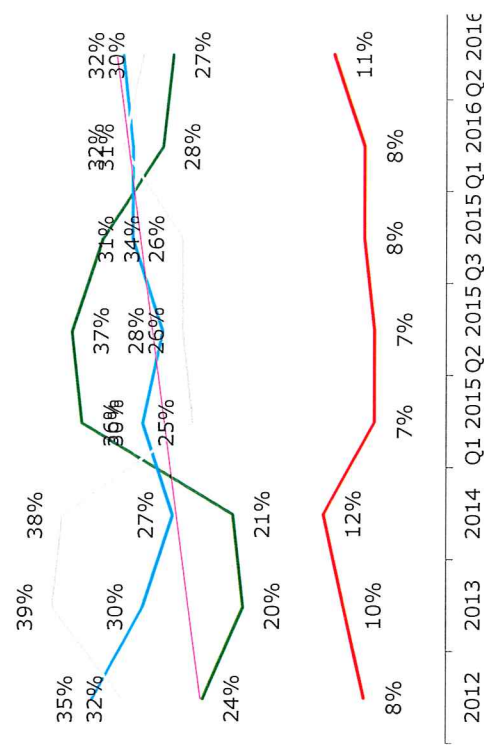
NORGE



SVERIGE



DANMARK

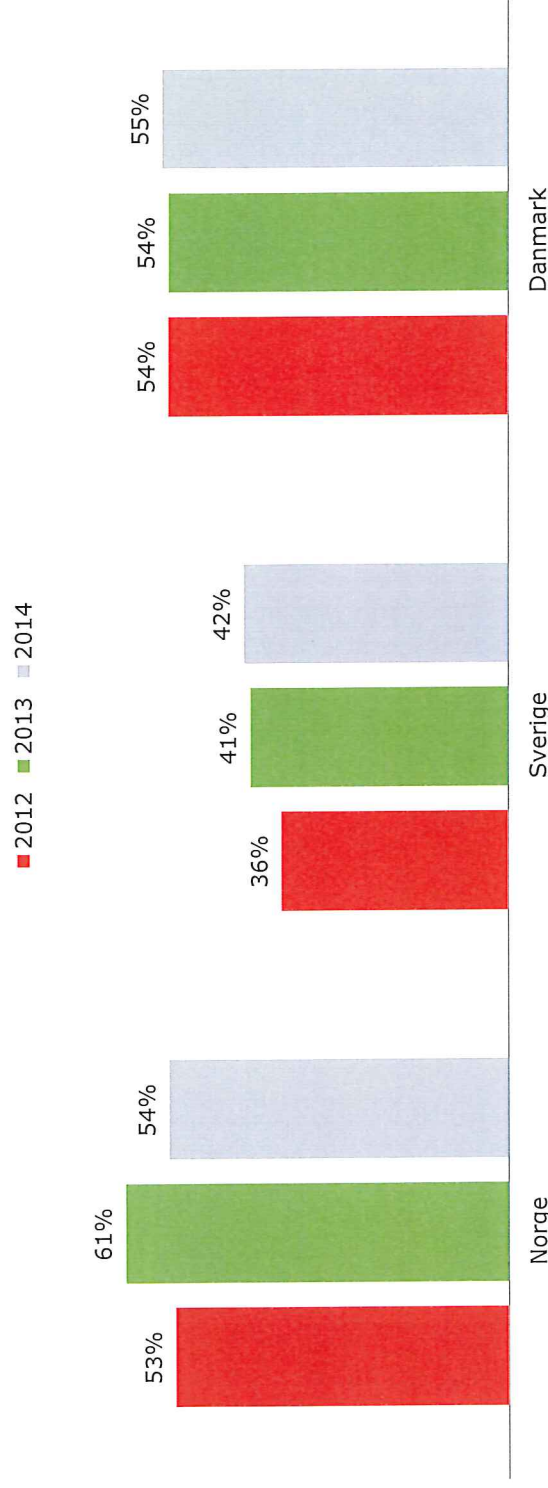


Månedlig — 1-2 ganger hvert kvartal — Sjeldnere — Aldri — Lineær (Månedlig)

Den rosa linjen er en trendlinje for andelen månedlig handle

Kundene er vant med å handle fysiske varer fra utenlandske nettbutikker.

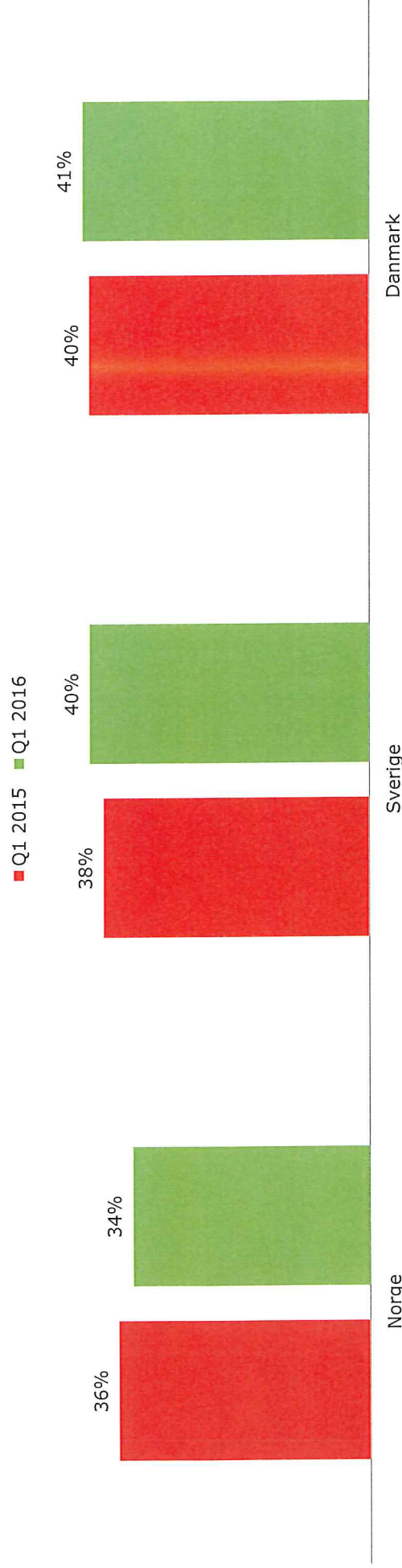
### Har du handlet varer fra utlandet



Vi ser også at kundene ofte ikke kjenner nettbutikkens nasjonalitet, da mange nettbutikker har blitt gode på å fremstå som nasjonale i hvert enkelt land.

At nettbutikken er nasjonal kommer ikke høyt på listen når forbrukerne skal rangere faktorer som påvirker hvorfor de velger en nettbutikk.

### Det er ikke viktig for Nordmenn at nettbutikken er nasjonal når de velger hvor de vil handle



God produktinformasjon, enkel betaling, tillit og gode leveringsmuligheter er de faktorene som rangerer høyst