

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Håkan Ericsson
VD och Koncernchef

D: +46 10 436 00 01

Hakan.ericsson@postnord.com

23 januari 2015

1. Innledning

Takk for invitasjon til TollpostGlobe AS av 22. oktober 2014 om å komme med en uttalelse vedrørende forslaget til ny postlov (Postloven) og postforskrift. Tollpost Globe AS er en del av PostNord-konsernet, og vi har valgt å la Post Nord AB svare på vegne av hele konsernets virksomhet i Norge. PostNord Strålfors vil komme med en egen høringsuttalelse.

PostNord AB er Nordens største post- og transportbedrift, med virksomhet i Danmark, Sverige, Finland og Norge. I Norge er PostNord en stor logistikk- og kommunikasjonsaktør gjennom selskapene PostNord AS og Direct Link. Samlet omsatte PostNord AS og øvrige datterselskaper i Norge for ca 4,5 mrd. NOK i 2013. Selskapet har cirka 1800 ansatte i Norge og 800 tilknyttede sjåførere.

Vi vil starte med noen innledende kommentarer til lovens formål, leveringspliktens omfang samt enhetsporto. Deretter kommenterer vi noen av paragrafene i loven og forskriften.

Først og fremst er det gledelig at den norske staten har tatt initiativet til å gjennomføre EUs tredje postdirektiv (postdirektivet), slik at norske innbyggere kan nyte godt av fordelene ved fri konkurranse på postmarkedet.

Hensikten med postdirektivet er å skape et fritt og deregulert marked. I kommersielle markeder, der konkurransen fungerer fra før, er det ikke direktivets intensjon å skape ytterligere regulering. I velfungerende markeder er det derfor hensiktsmessig at kun høyst nødvendige beskyttelsesregler finnes for den alminnelige borger.

Sett i lys av dette, er det en rekke områder som ikke bør reguleres for andre enn den utvalgte befordringspliktige virksomheten, herunder pakker, lettgods samt elektronisk post. Her er det snakk om velfungerende markeder – og når vi ser bort fra den befordringspliktige virksomheten, har disse områdene tidligere bare i begrenset omfang vært omfattet av postregulering. For ikke-befordringspliktige virksomheter skal det overordnede prinsippet for disse områdene være at de ikke omfattes av postlovens regulering. Verken i Sverige eller Danmark er digital post omfattet av postlovgivningen.

Når det gjelder kontraktpakker (pakker som sendes i henhold til en kontrakt mellom avsender og mottaker) som transporteres med kjøretøy av andre enn Posten Norge, er disse i dag allerede regulert av lov om vegfraktavtaler, som blant annet inneholder regler om råderett, plikt til å dra omsorg for godset og erstatningsansvar for godset. Disse bransjekonforme reglene, som er basert på internasjonale avtaler, inneholder en avbalansert regulering av avsenders og transportørs interesser. Det er derfor ikke hensiktsmessig at reglene erstattes av sektorregulering i postloven.

PostNord AB (publ)
SE-105 00 Stockholm
Sverige

Besöksadress
Terminalvägen 24, Solna
Tietgensgade 37, Copenhagen

Styrelsens säte
Solna

Org nr
556771-2640

postnord.com



PostNord har i dag pakkeutlevering fra cirka 1400 butikker over hele Norge. Hvis fri konkurranse tillates også for brev under 50 gram, vil disse butikkene kunne omdannes til 1400 nye "postkontor", der publikum både vil kunne hente og levere inn brev og pakker.

PostNord har i dag avtaler med aktører som leverer uadressert post til husstander i hele Norge. Dette er også et nettverk som vil kunne utnyttes i en situasjon med fri konkurranse.

Ombæring av post på lørdager har et mindre volum enn andre dager, slik at kostnadsdekningen ved ombæring på lørdager er lavere enn ellers. Postombæring på lørdager er derfor foreslått strøket under de leveringspliktige tjenestene (§ 7). I den forbindelse er høringsinstansene spesielt bedt om å vurdere "utlevering av aviser i abonnement seks dager i uken til mottakere som ikke har annen avisdistribusjon".

PostNord vurderer omdeling av ferske aviser som svært viktig for innbyggernes mulighet til å delta i den politiske og samfunnsmessige debatten og støtter derfor omdeling av aviser også på lørdager, der det ikke er andre tilbud om omdeling.

En annen side ved leveringspliktens omfang er spørsmålet om utpeking eller valg av leveringspliktig tilbyder (§ 6). EUs tredje postdirektiv gir myndighetene tre muligheter til å sikre at direktivet (og lovens) formål oppnås:

- a) Utpeking av leveringspliktig tilbyder
- b) Anbudskonkurranse om å få være leveringspliktig tilbyder (offentlig anskaffelse)
- c) Fri konkurranse

Eventuelt en kombinasjon av disse for ulike deler av landet, slik det vises til på anbudsbrevevis side 4. Vår prinsipielle oppfatning er at alternativ a) bør velges, da dette er det beste alternativet dersom formålet med Postloven skal kunne oppfylles.

Enhetsporto skal gjelde for all brevpost inntil 50 gram (§ 12). Prinsipielt er PostNord tilhenger av at prisen skal avspeile de reelle kostnadene for å få en mest mulig effektiv ressursfordeling, men støtter forslaget om lik porto for hele landet for brev inntil 50 gram, fordi det er en enkel og rettferdig ordning.

Vår generelle konklusjon er derfor at innføring av EUs tredje postdirektiv gjennom det foreliggende lovforslaget vil sikre en bedre, billigere og mer distriktsvennlig posttjeneste i Norge.

2. Bemerkninger til enkeltbestemmelser i postloven

Sikker digital posttjeneste

Lovforslaget inneholder en rekke forpliktelser for allerede etablerte tilbydere som disse tilbyderne ikke er underlagt i dag: registrering og betaling av gebyr, krav til kvalitet og sikkerhet samt offentliggjøring av oppnådd kvalitet, krav til etablering av klageordning, underleggelse av offentlig tilsyn osv.

Som sagt i innledningen, er hensikten med postdirektivet ikke å regulere ytterligere, men derimot å deregulere. Digital post omfattes ikke av postdirektivet. Markedet for sikker digital post er i dag markedsdrevet, og det er ikke hensiktsmessig at det i fremtiden skal være sektorregulert. En regulering risikerer å skape begrensninger for den effektiviseringen, innovasjonen og teknologiske utviklingen som i dag drives av markedskreftene. For å lykkes i et slikt marked, er man avhengig av at det finnes løsninger som skaper verdi for både brukere og avsendere. Dermed risikerer reguleringen å hindre realisering av mulige samfunnsmessige

gevinstene som ligger i en stor utbredelse av sikre digitale posttjenester og i en fortsatt innovasjon på området.

I argumentene som fremsettes i forbindelse med ønsker om en revidering av det nåværende postdirektivet, inngår det da heller ikke at den digitale kommunikasjonen skal reguleres. Vi har heller ikke kjennskap til lignende regulering i andre land. Andre land med lang erfaring fra sikker digital post, bl.a. Danmark, har ikke på noe tidspunkt hatt behov for regulering av området.

På denne bakgrunn er det PostNords oppfatning at bestemmelsene om en sikker digital posttjeneste bør fjernes fra postloven.

Definisjoner

Det fremgår av § 4, nr. 6 at registrert postsending omfatter postsending som det gis kvittering for ved innlevering, og som utleveres mot kvittering. Ifølge lovanmerkningene til bestemmelsene omfatter begrepet "kvittering" også en kode, og det angis samme sted at en registrert postsending er sporbar eller på annen måte registrert hos tilbyder. Disse bemerkningene skaper tvil om i hvilken grad bare det forholdet at det tilbys sporing og søking på et alminnelig brev, innebærer at brevet blir ansett som en registrert postsending, med den konsekvens at brevet omfattes av lovens krav om dette. Etter PostNords oppfatning er dette ikke hensiktsmessig.

Leveringspliktige posttjenester

For å sikre omdeling av tidsskrifter i utkantstrøk, foretrekker PostNord alternativ 1 til postlovens § 7.

Leveringsvilkår og kostnadsorientering

I både lovteksten (§ 10) og i kommentaren foreligger en uklarhet i forhold til det som angis i andre avsnitts første setning, at myndigheten kan treffe beslutning om at "tilbyders" plikt til å tilby leveransepliktig tjeneste på åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår. I første avsnitt er prisvilkårene begrenset til "leveransepliktig tilbyder". Tilsvarende bør det uttrykkelig angis i annet avsnitt at bestemmelsen angår "leveransepliktig" tilbyder, for å unngå misforståelser.

Krav til kvalitet, måling og rapportering

I et konkurransepreget marked er det ikke hensiktsmessig at det offentlige fastsetter krav til kvaliteten på tjenestene. Dette bør reguleres av markedsmechanismene og kundenes etterspørsel. Hjemmelen i lovens § 24 til å fastsette krav til tjenestekvalitet, bør derfor etter PostNords oppfatning utgå. Krav til kvalitet, måling og rapportering skal kun gjelde for leveransepliktig tilbyder.

Leveringsvilkår og offentliggjøring

Ifølge § 24 i postloven fremgår det at tilbyder skal offentliggjøre en oversiktlig informasjon om leveransevilkår for formidling av postsending. Informasjonen skal blant annet inneholde tjenestetilbud, priser, rabatter og vilkår for rabatter. Med rabatter menes i henhold til kommentaren blant annet storkunderrabatter.

Når det gjelder priser og rabatter for store kunder, vil en offentliggjøring umuliggjøre effektiv konkurranse, siden prisene ville være kjent for brukerne på forhånd og forhandlede priser ville være forbudt. En slik ordning ville dessuten være konkurranserettslig tvilsom og nærmest sammenlignbar med på forhånd avgjorte priser mellom konkurrentene i postmarkedet.

I henhold til postdirektivet svarer medlemsstatene for at direktivets krav til en samfunnsomfattende posttjeneste opprettholdes på de minimumsvilkårene som angis i direktivet. Hvis en stat utpeker en leverandør av USO helt eller delvis, påligger det denne

leverandøren å ha ansvaret for USO. Derimot står en ikke utpekt leverandør fri til å tilpasse sine egne priser og leveransevilkår innenfor rammen for integritets- og sikkerhetsvilkårene til beskyttelse for bl.a. brevhemmeligheten. Det er altså bare den som utpekes som leveransepliktig aktør som skal omfattes av vilkårene om åpenhet, kostnadsorientering, rimelighet og ikke-diskriminering når det gjelder priser og vilkår for tjenestene.

Remailing

Bestemmelsen i § 15 er et vern mot at den leveringspliktige tilbyder ikke får dekket omkostningene sine. Det bør derfor eventuelt i kommentaren til lovutkastet presiseres at bestemmelsen ikke gjelder der det er omkostningsbestemte avregnings-/betalingsforhold, for eksempel i EU/EØS.

Ikke-leverbar postforsending

I § 28 finnes bestemmelser om ikke-leverbar postforsending. Denne bestemmelsen bør bare omfatte brevpost inntil 2 kg for tilbyder. Bestemmelsen er ikke relevant for tidsskrifter, og for pakker/lettgods har det hittil vært opp til den enkelte operatør å fastsette det nærmere innholdet av systemet for behandling av ikke-leverbare postsendinger. Som sagt i innledningen, er ikke intensjonen med postdirektivet å etablere en ny regulering av eksisterende og allerede velfungerende markeder.

Erstatning for tap, skade og forsinkelse

Ifølge postlovens § 29 skal tilbyder betale erstatning for registrert postsendning ved skade og tap. Her bør pakker/lettgods ikke være omfattet, men derimot følge det som gjelder i bransjen, inkl. særskilt transportlovgivning i Norge.

Det bemerkes i tillegg at erstatningsbeløpet er på kr. 14 000 på uprioritert postsendning virker urimelig høyt i forhold til internasjonale konvensjoner, herunder UPU- og CMR-konvensjonen og Nordisk Speditørforbunds Almindelige Bestemmelser (NSAB 2000). Erstatning for en forsendelse på 20 kg utgjør etter disse regelsettene henholdsvis ca. kr 1415 og kr 1810. Beløpet er også langt høyere enn det som følger av vegfraktloven. I henhold til vegfraktloven kan erstatning for skadet eller forsvunnet innenlandsk forsendelse som veier 20 kg, maksimalt utgjøre kr 3693.

I postforskriftens § 15 differensieres det mellom prioritert og uprioritert postsendning. Av dette fremgår derfor at det skal ytes erstatning med opptil kr 1400 for registrert prioritert postsendning med vekt opptil 2 kg, mens det som nevnt skal ytes erstatning på opptil kr 14 000 for uprioritert postsendning med vekt opptil 20 kg. Med uprioritert post menes normalt økonomipost, men begrepet er ikke nærmere definert i postforskriften. Differensieringen mellom uprioritert og prioritert post fører etter PostNords oppfatning lett til uhensiktsmessige vurderinger. For eksempel oppstår tvil om hvilken erstatning som skal ytes for en pakke på 1,5 kg som normalt ville blitt sendt med prioritet.

Etter UPU-konvensjonen ytes det ikke erstatning for forsinkelse av postforsendelser, og i henhold til UPU-konvensjonen gjelder særlige bestemmelser om utmåling av erstatning for skader og tap av postforsendelser. I overensstemmelse med dette bør postlovens § 15 innskrenkes til bare å gjelde nasjonale forsendelser.

I den grad det er hensiktsmessig å fastsette bestemmelser om erstatning for forsinkelse, bør erstatningen begrenses til fraktbeløpet, noe som er i overensstemmelse med CMR-konvensjonen, NSAB 2000 og vegfraktloven.

Taushetsplikt

I postlovens § 31 reguleres taushetsplikten til også å omfatte alle postsendinger. Også her bør det gjelde at bestemmelsen bare bør omfatte brevpost. Taushetsplikt i forhandlingsforholdet

mellom tilbydere bør ikke lovreguleres, men i stedet reguleres i avtale mellom slike tilbydere at taushetsplikten kan tilpasses til omstendighetene i det enkelte tilfellet.

Politiattest

Postloven § 33 krever at tilbyder skal kreve politiattest når noen tilbys ansettelse som medfører behandling av eller tilgang til postsendinger. Bestemmelsen gjelder for alle tilbydere. Kravet står ikke i forhold til hva som er beskyttelsesverdig, og bør begrenses til personale som håndterer rekommanderte sendinger og verdipost.

Tilbyders tilgang til utleveringspostkasse

Andre postvirksomheter og distribusjonsvirksomheter bør ved lov ha tilgang til postkasseanlegg i avlåste oppganger. Ellers fungerer den manglende adgangen til anleggene som adgangsbarriere for konkurransen.

Tilsyn og sanksjoner

Ifølge postloven § 49 "Pålegg om retting og endring mv." kan myndigheten bl.a. treffe beslutning om å pålegge avtaleinngåelse og å fastsette avtalevilkår i avtale mellom tilbydere og mellom tilbyder og bruker.

At myndigheten skal kunne bestemme avtaleinnhold mellom tilbyder og bruker, står ikke i proporsjon til formålet med postdirektivet, og slike krav kjenner vi heller ikke til fra andre lands postlovgivning. Hvis et slikt krav opprettholdes, bør det i tilfelle kun gjelde for den avleveringspliktige tilbyderen.

I § 52 finnes det bestemmelser om "overtredelsegebyr", som er en slags sanksjonsavgift. Ifølge § 24 i postforskriften kan Post- og teletilsynet pålegge overtredelsesgebyr på inntil 10 prosent av foretakets omsetning der foretaket, eller noen som handler på vegne av foretaket, tilsiktet eller av uaktsomhet begår overtredelse etter § 52 i postloven. Igjen bør det kommenteres at det ikke er postdirektivets intensjon å regulere områder som ikke hittil har vært regulert.

PostNord er også av den oppfatning at bøter av rettssikkerhetsmessige årsaker ikke bør utstedes administrativt. Nivået på overtredelsesgebyrene virker også svært høyt sett i forhold til karakteren av delovertredelsene som kan sanksjoneres i henhold til lov.

Råderett

For å unngå misforståelser bør det etter PostNords oppfatning, og i overensstemmelse med merknadene til postforskriften, uttrykkelig angis i postforskriftens § 13 at råderetten alene gjelder for registrerte postsendinger.

3. Avslutning

Som det fremgår av kommentarene våre i avsnitt 2, medfører postloven regulering av en rekke områder som hittil enten ikke har vært regulert, har vært begrenset regulert, eller der regulering bare har omfattet den befordringspliktige virksomheten.

Hensikten med å iverksette tredje postdirektiv er å liberalisere brevmarkedet. Den transportpliktige virksomheten mister sitt monopol, og det gis plass til reell konkurranse på brevmarkedet, til nytte for innbyggerne. I denne situasjonen er det forståelig at det tilstrebes å skape like vilkår mellom den befordringspliktige virksomheten og andre tilbydere på nettopp det liberaliserte brevmarkedet.

Derimot er det ikke akseptabelt at liberaliseringen brukes som anledning til å innføre merregulering på allerede eksisterende kommersielle markeder, der konkurransen fungerer.

Dette strider mot postdirektivets formål og vil svekke en sunn konkurranse på det norske postmarkedet.

Posten Norge er til stede på en lang rekke områder i post- og logistikkmarkedet i Sverige og Danmark, og nyter godt av fullt liberaliserte markeder, der virksomheten ikke omfattes av en lang rekke belastende krav, blant annet prissetting og offentliggjøring av rabatter.

Det vil være rimelig at det norske postmarkedet liberaliseres tilsvarende, slik at en fri og effektiv konkurranse ikke hemmes, og slik at vi får et effektivt nordisk postmarked.

Med vennlig hilsen



Håkan Ericsson
Adm.dir. og konsernsjef

23 januari 2015
Sid 6/6