



**Samferdselsdepartementet**

*postmottak@sd.dep.no*

Vår dato 28.09.2021

Deres dato 02.07.2021

Vår referanse

Deres referanse 21/1847-

## **Høringsuttalelse om endringer i lov av 4. september 2015 nr. 91 om posttjenester (postloven)**

*Mediebedriftenes Landsforening (MBL) skal bidra til å styrke og verne ytringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten, som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. MBL skal styrke og verne de publisistiske verdier som representeres av redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.*

*MBL skal bidra til at et mangfold av økonomisk sunne medier kan fungere som det åpne samfunns arena for fri informasjon, samfunnskritikk og debatt.*

*MBL representerer 325 medlemsbedrifter med ca. 10.000 ansatte: 201 mediehus, herunder 185 aviser hvorav 150 er lokalaviser. Andre mediehus er kommersiell allmennkringkasting, magasiner og lokal-tv. MBL representerer også virksomheter tilknyttet mediehusene, bl.a. avistrykkerier og distribusjonsselskaper.*

### **Om høringen**

I høringsnotatet foreslår departementet å gjøre endringer innenfor fem temaer i postloven. Fire av temaene foreslås endret på bakgrunn av erfaringer med dagens postlov, mens ett tema har sin bakgrunn i EU/EØS-retten. Følgende endringer foreslås:

1. Presisere postlovens tilbyderbegrep (§ 4)
2. Legge til rette for å ta pakkepostforordningen (Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/644 av 18. april 2018 om grensekryssende pakkeleveringstjenester) inn i EØS-avtalen og i norsk rett
3. Opphevelse av postlovens bestemmelse om brukerklagenemnd (§ 40) og endring av klagemyndighet (§ 41)
4. Overføring og fordeling av ansvaret for forvaltning av det offentlige postnummersystemet (§§ 35 og 36)
5. Oppheve postlovens bestemmelse om at tilbyder skal kreve politiattest ved tilbud om stilling som medfører behandling av postsendinger (§ 31)

MBL vil primært kommentere 1, men også kort ta stilling til 3 og 5.

## Oppsummering

- Avisdistribusjon inngår i avisenes logistikkjede, og er en integrert del av infrastrukturen som er nødvendig for at innholdet skal nå frem til leserne. Derfor bør distribusjon bare pålegges byrder som er absolutt nødvendige. Avisdistributører bør ikke defineres som posttilbydere, slik det legges opp til i lovendringen.
- Departementet foreslår å presisere tilbyderbegrepet i § 4 nr. 7 jf. nr. 1. Forslaget endrer ikke gjeldende rett, ifølge departementet. MBL er uenig. Rettskildene gir ikke støtte for den sterkt utvidende tolkning av loven departementet legger til grunn. Tvert imot er det tungtveiende hensyn som taler for at loven må tolkes i samsvar med sin nåværende ordlyd, slik at man ikke kommer i konflikt med legalitetsprinsippet. Vårt syn er derfor at forslagene endrer gjeldende rett og ikke kan fremmes som en presisering av gjeldende rett.
- MBL er ikke enig i forslaget om at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) etter § 41 også skal behandle postklager fra forbrukere der tjenesten ikke har grunnlag i kjøpsavtale, samt alle postklager fra juridiske personer (bedrifter). Vi mener at klager fra forbrukere vil være godt ivaretatt gjennom en ordning i Forbrukertilsynet.
- MBL er enig i forslaget om å oppheve bestemmelsen om at det skal opprettes en brukerklagenemnd for postsaker (§ 40).
- MBL er enig i forslaget om å oppheve postlovens bestemmelse om at tilbyder skal kreve politiattest ved tilbud om stilling som medfører behandling av postsendinger.

## Om avisdistribusjon

Avisenes samfunnsoppdrag er både en sentral del av demokratiets infrastruktur og viktig for komparative fortrinn Norge har, som tillit og kompetanse. Det er nødvendig å ta vare på avisenes mulighet og kapasitet til å produsere nyheter, aktualiteter og debatt. Regjeringens mediepolitiske mål er bl.a. å «legge til rette for ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet» og «et mangfold av redaktørstyrte medier over hele landet og en bredt anlagt offentlig samtale i det digitale mediesamfunnet».

Staten bevilger derfor penger, både gjennom mediestøtten og distribusjonsanbudene der det ikke finnes daglig distribusjon, for at avisene skal nå ut til flest mulig lesere. Salg av aviser har også nullsats for mva, for ikke å legge avgift på nyheter og samfunnsdebatt. Disse tiltakene er et uttrykk for at staten ønsker at en så stor andel av befolkningen som mulig får mulighet til å lese avis.

Avisdistribusjon inngår i avisenes logistikkjede, og er en integrert del av infrastrukturen som er nødvendig for at innholdet skal nå frem til leserne. Det er vanskelig å se hvorfor avisdistribusjon skal tvinges inn i en kategori den ikke hører hjemme i – posttilbyder – og som utløser krav om sektoravgift for å finansiere et tilsyn – Nkom – som fører tilsyn med en sektor man ikke opplever seg som en del av. Som en del av logistikken for å få innhold frem til leserne bør distribusjon bare pålegges byrder som er absolutt nødvendige. Avisdistributører bør derfor ikke defineres som posttilbydere, slik det legges opp til i lovendringen.

### **Brukerklagenemnd (§ 40 og § 41)**

Departementet foreslår å oppheve bestemmelsen om at det skal opprettes en brukerklagenemnd for postsaker. Det vurderes som lite hensiktsmessig å bruke ressurser på å opprette og drifte en brukerklagenemnd siden klageomfanget på postområdet er relativt lavt og Forbrukertilsynets behandling av postsaker ivaretar forbrukerhensynene og kravene fra EU for klageordning på postområdet. MBL støtter denne vurderingen.

Departementet foreslår også å videreføre noen av elementene i gjeldende § 40 ved å flytte dem over til § 41. Endringen innebærer at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) etter § 41 også vil behandle postklager fra forbrukere der tjenesten ikke har grunnlag i kjøpsavtale, samt alle postklager fra juridiske personer (bedrifter). Her er MBL uenig, og mener at klager fra forbrukere vil være godt ivare tatt gjennom en ordning i Forbrukertilsynet.

### **Politiattest (§ 31)**

Departementet foreslår å oppheve postlovens bestemmelse om at tilbyder skal kreve politiattest ved tilbud om stilling som medfører behandling av postsendinger. Gjeldende krav gjelder kun tilbydere som selv skal tilby stilling som medfører behandling av postsendinger, og omfatter ikke underleverandører som for eksempel konseptet Post i Butikk. MBL støtter forslaget.

### **Postlovens tilbyderbegrep (§ 4)**

Departementet foreslår å presisere tilbyderbegrepet i § 4 nr. 7 jf. nr. 1 for å fjerne usikkerhet om hvem som er tilbyder etter postloven. Forslaget endrer ikke gjeldende rett, ifølge departementet.

Departementet skriver at "det er den som overfor avsender er ansvarlig for å formidle postsending til mottaker som anses som tilbyder etter loven. Etter gjeldende rett er det nettopp dette ansvarsforholdet som er det avgjørende i vurderingen av hvem som er tilbyder. En tilbyder vil i forlengelsen av det følgelig være ansvarlig for de leddene i formidlingskjeden som tilbyder utfører, alene eller ved hjelp av underleverandører. Dette ansvaret er imidlertid ikke det samme som et krav om at alle ledd i formidlingskjeden skal være oppfylt for at man skal regnes som en tilbyder, som loven per i dag kan gi et misvisende uttrykk for."<sup>1</sup>

Departementet har nylig konkludert med at Helthjem og distribusjonsselskapene i Helthjem-nettverket skal regnes som "tilbyder" av "posttjeneste", jf. postloven § 4 nr. 1 og 7. Vi er uenige i departementets generelle lovtolkning og konkrete lovanvendelse. Basert på en drøfting under av forhold knyttet til bransjens distribusjonsselskaper viser vi at forslaget som er lagt frem endrer gjeldende rett.

### **Legalitetsprinsippet**

Ifølge høyesterettspraksis gjelder det på legalitetsprinsippet område et krav om klar lovhjemmel.<sup>2</sup> Det er altså ikke tilstrekkelig at et inngrep overfor den private part har en viss lovmessig forankring; loven må være tilstrekkelig klar i lys av hvilket inngrep det er tale om og hvor tyngende det er. Derfor er det snevre rammer for utvidende tolkning på legalitetsprinsippet

<sup>1</sup> Høringsnotatet, side 8

<sup>2</sup> Jf. f.eks. Rt. 2004 s. 1603 avsnitt 31 og Rt. 2009 s. 86 avsnitt 22.

område.<sup>3</sup> Status som tilbyder medfører en rekke plikter, og flere av disse er straffsanksjonert. I sum er det tale om en rekke tyngende inngrep i den private handlefrihet, og manglende overholdelse er belagt med både administrative sanksjoner og straff. Dette skjerper klarhetskravet og medfører at det er ytterst lite rom for utvidende tolkning, som vi mener departementet legger til grunn.

### **Generelt om posttjeneste**

"Posttjeneste" er i postloven § 4 nr. 1 definert som "*tilbud til allmennheten om regelmessig innsamling, sortering, transport og utdeling av postsending mot vederlag*". Lovteksten inneholder fem hovedvilkår som må være oppfylt for at det skal foreligge en "posttjeneste". I det følgende kommenterer vi de vilkårene som etter vårt syn ikke er oppfylt av avisdistributørene. For øvrig vises det til vår drøftelse i brev av 26. januar 2017 til Samferdselsdepartementet.

### **"Tilbud til allmennheten"?**

I henhold til en naturlig språklig forståelse av ordet "allmennheten" må distribusjonsselskapenes tilbud være rettet mot offentligheten, dvs. en ubestemt krets av fysiske og/eller juridiske personer. Ordlyden innebærer en avgrensning mot enkeltpersoner og bestemte personkretser. En ordlydsfortolkning tilsier således at avisdistribusjon faller utenfor, fordi tilbudet bare retter seg mot bestemte avisutgivere, og ikke mot en videre og ubestemt personkrets. Spørsmålet er om det foreligger tilstrekkelig tungtveiende hensyn som kan forsvare en utvidende fortolkning til skade for distribusjonsselskapene.

Det er ikke dokumentert at det foreligger tungtveiende hensyn som gjør det nødvendig å tolke loven utvidende slik at også avisdistribusjon blir omfattet.

Kan uttrykket "allmennheten" ifølge lovforarbeidene også omfatte "avgrensede grupper av allmennheten"? I lys av lovens ordlyd kan forarbeidene ikke tolkes så vidt at det omfatter bestemte personkretser, f.eks. nærmere angitte avisutgivere. Det må således være et krav at tilbudet blir rettet mot en generelt angitt personkrets, og ikke f.eks. en bestemt angitt gruppe av personer. Det kan ikke være slik at uttrykket "allmennheten" bare innebærer en avgrensning mot "de aktører som ikke tilbyr tjenester til andre avsendere i det hele tatt", altså at det i prinsippet er tilstrekkelig at tilbudet bare er rettet mot en bestemt aktør. En slik tolkning strider klart mot både lovtekst og lovforarbeid, og synes ikke å ha noen støtte i rettskildefaktorene.

Ifølge høyesterettspraksis og juridisk teori er det alminnelige utgangspunktet i norsk rett at næringsdrivende som tilbyr standardiserte tjenester til allmennheten, har kontraheringsplikt med mindre de har saklig grunn for å nekte kontrahering.<sup>4</sup> Nkom legger til grunn at avisdistribusjonsselskapene ikke har kontraheringsplikt. Bakgrunnen for at disse selskapene ikke har kontraheringsplikt, er at de ikke tilbyr tjenester til allmennheten. Etter vårt syn blir det da inkonsekvent å hevde at selskapene i relasjon til postloven likevel tilbyr tjenester til allmennheten. Når loven taler om å tilby tjenester til allmennheten, har det formodningen for seg at uttrykket skal forstås i samsvar med normal juridisk språkbruk, som i dette tilfellet faller sammen med dagligtalen.

<sup>3</sup> Jf. f.eks. Mads Henry Andenæs, *Rettskildelære*, 2. utgave, Oslo 2009 s. 34 og Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 2014 s. 84–87.

<sup>4</sup> Jf. bl.a. Rt. 2014 s. 36 avsnitt 81 og Tore Fjørtoft, *Økonomiske medlemsrettar i samvirkeforetak*, Oslo 2014 s. 218–221 med videre henvisninger.

Vi kan ikke se at verken loven, lovforarbeidene eller rettspraksis gir støtte for at de alminnelige reglene om kontraheringsplikt er irrelevante ved vurderingen av om en distributør retter sitt tilbud mot allmennheten. Etter vårt syn er det tvert imot et sentralt moment om distributøren bare retter sitt tilbud mot bestemte selskaper, eller om tilbudet i prinsippet er åpent for enhver som kan ha interesse i å benytte seg av det. Denne tolkningen har støtte i lovforarbeidene, som stiller krav om at tilbudet er "offentlig tilgjengelig".

Avisdistribusjonsselskapene retter sitt distribusjonstilbud til bestemte avisutgivere, og det er på det rene at de kan nekte å kontrahere med andre avisutgivere eller andre aktører. Basert på lovtekst, forarbeid og reelle hensyn – herunder forholdet til reglene om kontraheringsplikt – må konklusjonen derfor bli at de ikke retter sitt tilbud mot "allmenheten" i lovens forstand.

### ***Kravene til formidlingskjeden skal ikke tilpasses postsendingens egenart og virksomhetens organisering***

Vi har undersøkt både lovforarbeidene og rettspraksis og har ikke funnet støtte for et syn om at kravene til formidlingskjeden kan variere med postsendingens egenart og virksomhetens organisering. Vi legger etter dette til grunn at lovens krav ligger fast, og ikke varierer ut fra postsendingens egenart mv.

Utgangspunktet må være at man forholder seg til de avtalene som avisutgiverne og distribusjonsselskapene har inngått, og som representerer en funksjonsfordeling som har vært praktisert lenge før det ble spørsmål om distribusjonsselskapene tilbyr posttjenester.

### ***Innsamling av postsendinger?***

Etter vårt syn er ikke passivt "mottak" av postsendinger tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav. En normal språklig forståelse av "innsamling" tilsier at det stilles et krav om en aktiv handling. Kjerneeksempelet er Postens tradisjonelle henting av brevpost i de røde postkassene. Vi finner det klart at kravet til innsamling ikke er oppfylt i tilfeller hvor avisene leveres til distribusjonsselskapenes hentepunkter. I disse tilfellene er avisene klare for utdeling, og dermed blir det ikke spørsmål om innsamling. Dersom distribusjonsselskapet henter avisene på trykkeriet, er ikke spørsmålet like opplagt. Etter vårt syn faller det imidlertid utenfor en normal språklig forståelse av innsamlingsbegrepet dersom distribusjonsselskapet henter én leveranse fra én avisutgiver. Innsamlingsbegrepet dekker typisk tilfeller hvor det er tale om å hente samme eller tilsvarende type varer fra forskjellige steder, jf. eksempelet ovenfor om tradisjonell innsamling av brevpost.

Vi holder etter dette fast ved at avisdistribusjonsselskapene ikke driver med innsamling av postsendinger.

### ***Sortering av postsendinger?***

Vi vil understreke at "sortering" er et selvstendig og absolutt vilkår for at det skal foreligge en posttjeneste i lovens forstand.

Avisene trykkes og sorteres av trykkerier etter oppdrag fra avisutgiver. Trykkeriets plikt til å sortere følger av avtaleforholdet mellom avisutgiveren og trykkeriet. Den bygger ikke på instruks fra avisdistributøren. Distributøren mottar avisene ferdig sortert, og sortering inngår således ikke i den tjenesten som distributøren tilbyr avisutgiveren.

Når distributørene mottar avisene, er de ferdig sortert. At avisene senere *fordeles* på budrutene/budene, har ikke noe med sortering å gjøre. Nettopp det faktum at avisene allerede er sortert, gjør det til en kulant sak å fordele dem på de ulike rutene. Vi kan etter dette ikke se at det er grunnlag for å tolke sorteringsbegrepet utvidende.

### ***Transport og utdeling av postsending***

Ombringing til postmottakerne oppfyller kravet til "utdeling", men transporten til hentepunktene inngår ikke i distributørens tilbud til avisutgiverne. Det er avisutgiverne selv eller deres innleide transportører som frakter avisene til hentepunktene. Etter avtaleforholdet mellom partene inntre distributørens forpliktelser først når avisene er levert på hentepunktene. Avisene er da transportert, og det er kun utdelingen som gjenstår. Vi tilføyer at avisutgiverne selvsagt ikke kan anses som distributørens underleverandør, av den enkle grunn at de ikke oppfyller distributørens forpliktelse, men egen forpliktelse.

Konklusjonen blir etter dette at transport-vilkåret ikke er oppfylt, i alle fall for så vidt gjelder aviser som leveres på hentepunkt.

### ***Distribusjon av annet enn aviser***

Distribusjon av blad i abonnement foregår i hovedsak på samme måte som avisdistribusjon, og må derfor bedømmes på samme måte, jf. ovenfor.

Definisjonen av postsending i postloven § 4 nr. 3 omfatter også "lettgods inntil 20 kg". I den grad distribusjonsselskapene distribuerer pakker på inntil 20 kg, kan det spørres om de for denne delen av virksomheten anses som tilbydere av posttjeneste etter § 4 nr. 1 og 7.

Rettskildematerialet gir etter vårt syn grunnlag for en innskrenkende tolkning av "lettgods inntil 20 kg", slik at dør-til-dør-levering av slike pakker faller utenfor. Årsaken er at dette ikke er en *basistjeneste*. Dette kriteriet fremgår ikke uttrykkelig av postloven av 2015, men må anses "arvet" fra 1996-loven.

I postloven av 1996 § 3 første ledd bokstav a var "landsdekkende postsending" definert slik: "*brevpost, aviser og blad i abonnement eller lettgods inntil 25 kilogram*".

Det ble sondret mellom basistjenester (i og utenfor enerettsområdet) og tjenester ut over basistjenestene. I lovforarbeidene heter det således:

*"Formidling av vanlige postpakker inntil 25 kilo (fra postkontor til postkontor, postfilialer, evt. gjennom landpostruter) er en basistjeneste. Dør-til-dør tjenester går ikke inn under basistjenestene."*<sup>5</sup> (våre understrekninger)

Departementet uttaler videre:

*"Det er et økende antall leverandører av andre tjenester, dvs. tjenester ut over basistjenestene. I de fleste større byene er det f.eks. etablert budfirmaer som bl.a. distribuerer mindre varesendinger dør-til-dør. Innen hastemarkedet er det også et bredt tjenestetilbud fra f.eks., flyselskap, drosjer og internasjonale selskaper. Disse tilbudene er viktige for næringslivet. Innen fysisk informasjonsformidling har imidlertid Postverket fortsatt en sentral rolle."* (vår understrekning)

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 64 (1995–1996) Lov om formidling av landsdekkende postsendinger (Postloven) s. 4

Som det fremgår, var dør-til-dør tjenester ikke en basistjeneste.

I særmerknaden til § 1, på s. 17 i proposisjonen, heter det så:

*"Loven gjelder formidling av landsdekkende postsendinger, dvs. basistjenester som ihht. Stortingets vedtak skal være allment tilgjengelig over hele landet." (vår understrekning)*

Formidling av "lettgods inntil 20 kg" inngår i Postens leveringspliktige posttjenester etter postloven § 7 første ledd nr. 1. I relasjon til den tilsvarende bestemmelsen i postloven av 1996 uttalte samferdselsministeren 16. januar 2004 bl.a. følgende i sitt skriftlige svar til Stortinget:

*"Det er Postens generelle lettgodsprodukter, herunder "Norgespakken", som regnes som leveringspliktig i henhold til konsesjonen. Når det gjelder "Bedriftspakke Ekspress - Over natten", er dette et spesialtilbud der Posten garanterer sendingen levert på døren hos mottaker innen bestemte tidspunkter. Produktet inngår således ikke i de leveringspliktige tjenestene".<sup>6</sup>*

Bedriftspakker som leveres direkte på døren ble altså ikke regnet som "lettgods inntil 25 kg". Vi kan ikke se at uttrykket "lettgods inntil 25 kg" har fått et annet innhold i den nye postloven, bortsett fra at vektgrensen er redusert til 20 kg.

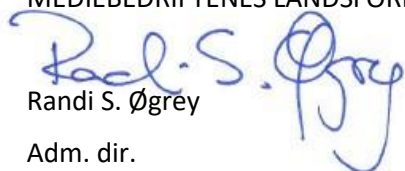
Konklusjonen blir etter dette distribusjonsselskapenes distribusjon av pakker på inntil 20 kg ikke kan anses som en posttjeneste, allerede fordi pakkene ikke kan anses som postsending i lovens forstand.

### **Avsluttende bemerkninger**

Som det fremgår av drøftelsene ovenfor er det ikke rettskildemessig grunnlag for å konkludere med at distribusjonsselskapene skal regnes som "tilbyder" av "posttjeneste" etter postloven § 4 nr. 1 og 7. Rettskildene gir ikke støtte for en sterkt utvidende tolkning av loven. Tvert imot er det tungtveiende hensyn som taler for at loven tolkes i samsvar med sin ordlyd, slik at man ikke kommer i konflikt med legalitetsprinsippet. Vårt syn er derfor at forslagene om å presisere postlovens tilbyderbegrep (§ 4) endrer gjeldende rett og ikke kan fremmes som en presisering av gjeldende rett.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING

  
Randi S. Øgrey  
Adm. dir.

<sup>6</sup> Se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=28557>