



Transport- og kommunikasjonskomiteen

09.01.2023

transport-kommunikasjon@stortinget.no

Andre-N.Skielstad@stortinget.no

Endringer i postloven (tilbyderbegrepet) i Prop. 4 LS (2022-2023)

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) skal bidra til å styrke og verne yringsfriheten, 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 saken

I Prop. 4 LS (2022-2023) foreslår Samferdselsdepartementet å presisere tilbyderbegrepet i § 4 nr. 7 jf. nr. 1 for å fjerne usikkerhet om hvem som er tilbydere etter postloven. Forslaget endrer ikke gjeldende rett, ifølge departementet. Det er MBL uenig i, og vi merker oss at departementet ikke viser til rettskilder som underbygger sitt syn.

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 forslaget endrer gjeldende rett og ikke kan fremmes som en presisering av gjeldende rett, og må avvises.

Om avisdistribusjon

Avisenes samfunnsoppdrag er både en sentral del av demokratiets infrastruktur og viktig for komparative fortrinn Norge har, som høy tillit og høy kompetanse. Det er nødvendig å ta vare på avisenes mulighet og kapasitet til å produsere nyheter, aktualiteter og debatt. Regjeringens

overordnede mediepolitiske mål er "å sikre sterke norske medium og leggje til rette for at alle grupper i samfunnet har eit godt medietilbod."

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 foreslås.

Postlovens tilbyderbegrep (§ 4)

Legalitetsprinsippet

Ifølge høyesterettspraksis gjelder det på legalitetsprinsippets område et krav om klar lovhjemmel.¹ 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 legalitetsprinsippets område.² 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 i forslaget.

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 kort de vilkårene som etter vårt syn ikke er oppfylt av avisdistributørene.

"Tilbud til allmennheten"?

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 til å nekte kontrahering.³ Nkom legger til grunn at

¹ Jf. f.eks. Rt. 2004 s. 1603 avsnitt 31 og Rt. 2009 s. 86 avsnitt 22.

² 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.

³ Jf. bl.a. Rt. 2014 s. 36 avsnitt 81 og Tore Fjørtoft, *Økonomiske medlemsrettar i samvirkeforetak*, Oslo 2014 s. 218–221 med videre henvisninger.

avisdistribusjonsselskapene ikke har kontraheringsplikt. Bakgrunnen for at disse selskapene ikke har kontraheringsplikt, er at de ikke tilbyr tjenester til allmennheten.

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. Innsamlingsbegrepet dekker typisk tilfeller hvor det er tale om å hente samme eller tilsvarende type varer fra forskjellige steder. Avisdistribusjonsselskapene driver derfor ikke med innsamling av postsendinger.

Sortering av postsendinger?

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 kurant sak å fordele dem på de ulike rutene. Vi kan ikke se at det er grunnlag for å tolke sorteringsbegrepet utvidende. Vi vil understreke at "sortering" er et selvstendig og absolutt vilkår for at det skal foreligge en posttjeneste i lovens forstand.

Transport og utdeling av postsending

Ombringing til mottakerne 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. 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 at transport-vilkåret ikke er oppfylt, i alle fall hva gjelder aviser som leveres på hentepunkt.

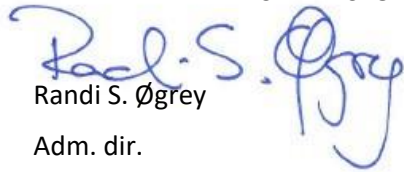
Avsluttende bemerkninger

Som det fremgår 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.

Vi ber derfor komiteen avvise forslaget om å endre tilbyderbegrepet i postloven § 4 nr. 7 jf. nr. 1.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING


Randi S. Øgrey

Adm. dir.