

Høringsnotat

Dato: 22.10.2014

HØRINGSNOTAT

Ny postregulering – høring av utkast til ny postlov og postforskrift

I dette høringsnotatet vil Samferdselsdepartementet gjøre rede for de viktigste punktene i utkastet til ny postregulering. Samferdselsdepartementet har laget forslag til ny lov for å:

- gjennomføre EUs tredje postdirektiv
- oppdatere regelverket som følge av de endringer som har skjedd i postmarkedet siden forrige revisjon av postregelverket
- sikre en minimumsstandard for kommersielle tilbud av sikker digital posttjeneste hva angår sikkerhet og notoritet
- styrke brukernes rettigheter
- innarbeide relevante internasjonale forpliktelser i Verdenspostkonvensjonen

Særlig viktige endringer omtales i kapitlene 1 til 10 i dette høringsnotatet. Omtale av de enkelte bestemmelsene følger av merknader til lov og forskrift. Lovutkast og forskriftsutkast med merknader følger som egne vedlegg.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på følgende to forslag:

Lørdagsomdeling

Departementet foreslår at postomdeling på lørdager ikke lenger skal være en leveringspliktig tjeneste. Likebehandling av aviser og øvrig post tilsier at også kravet om omdeling av aviser på lørdager skal avvikles. Videre antas økende bruk av nettaviser/elektronisk avis å innebære at behovet for og etterspørselen etter papiraviser reduseres. Enkelte vil likevel fortsatt ønske papiraviser på lørdager. Kostnadene på 50 – 120 mill. kroner for videreføring av dette kravet er vesentlige, og det kan stilles spørsmål ved om nytten står i forhold til kostnadene.

Departementet ønsker blant annet innspill på behovet for statlig kjøp av en slik tjeneste. Det sendes derfor to alternativer løsninger for lørdagsomdeling av aviser på høring. I alternativ 1 foreslås det at lørdagsomdeling av aviser i områder uten eget avisdistribusjonsnett skal være leveringspliktig. I alternativ 2 foreslås det ikke en slik plikt. Alternativ 2 vil medføre at lørdagsomdeling av aviser bare vil skje på kommersielle vilkår.

Sikker digital posttjeneste

Utkast til ny postlov og -forskrift inneholder enkelte krav til sikker digital posttjeneste. Forhold som gjelder sikkerhet, ansvar, innbyggernes rettigheter og liknende er i dag gjenstand for avtaleregulering mellom de involverte parter. Departementet foreslår en minimumsregulering av sikker digital posttjeneste, men ber spesielt om høringsinstansenes syn på behovet for en slik regulering på det nåværende tidspunkt er formålstjenlig og egnet til å fremme utvikling av sikre og gode digitale posttjenester. Forslaget innebærer at enkelte sentrale deler av den etablerte reguleringen av posttjenester (taushetsplikt, notoritet og ansvar) får virkning for sikker digital posttjeneste. Dersom det skulle vises seg at behovet for regulering ikke kan anses å være til stede, vil departementet trekke forslaget etter høringsrunden.

1. GJENNOMFØRING AV TREDJE POSTDIREKTIV

EUs første og andre postdirektiv (96/67/EF og 2002/39/EF) er innlemmet i EØS-avtalen og er gjennomført i norsk rett gjennom gjeldende postlov. Det tredje direktivet (2008/6/EF) er ennå ikke en del av EØS-avtalen, men i Sundvoldenerklæringen er det slått fast at regjeringen Solberg vil oppheve den norske reservasjonen mot direktivet. Lovforslaget med tilhørende postforskrift er ment å gjennomføre EUs tredje postdirektiv i norsk rett. Dette innebærer en full liberalisering av det norske postmarkedet. Den største endringen i norsk rett er at Posten Norge AS' enerett på formidling av brev under 50 gram oppheves. Det vil fortsatt være adgang til å videreføre ordningen med leveringsplikt for et grunnleggende posttilbud.

Samferdselsdepartementet har utredet konsekvensene av en liberalisering i postmarkedet gjennom flere utredninger.

- I 2009/2010 utredet Samfunns- og næringslivsforskning konsekvensene av å innføre EUs tredje postdirektiv. Rapportene konkluderte med at økt konkurranse fører til økt samfunnsøkonomisk effektivitet i form av mer kostnadsbasert prising, incentiver til kostnadseffektivitet og produktinnovasjon. Samfunns- og næringslivsforskning fant ingen negative konsekvenser for tjenestetilbudet i distriktene, så lenge leveringspliktige tilbyder fortsatt får finansiert ulønnsomheten knyttet til leveringsplikten over statsbudsjettet.
- Den økonomiske utviklingen for de leveringspliktige tjenestene ble utredet av Oslo Economics i 2010. Konklusjon var at behovet for statlig kjøp vil øke til 2,5 mrd kr i 2020 dersom ikke omfanget av leveringspliktige tjenester blir redusert. Årsaken til de økte kostnadene var i hovedsak fallende brevmengder på grunn av e-substitusjon (overgangen til elektronisk meldingsformidling). Konsekvensen av å innføre konkurranse vil bare utgjøre en brøkdel av de økte kostnadene.
- Copenhagen Economics utredet i 2010 konsekvensene av liberalisering i utvalgte land, med særlig vekt på endringer i lønns- og arbeidsvilkår. Der lønningene i postsektoren var på nivå med lønningene i privat sektor i utgangspunktet, har ikke nye postoperatører tilbudt lavere lønninger (Sverige, Storbritannia). Der lønningene i postsektoren var høyere enn i privat sektor har nye postoperatører presset lønninger og andre arbeidsvilkår mot et mer markedsbasert nivå (Tyskland, New Zealand og Nederland). I Norge anses Posten å ha et lønnsnivå på linje med det som tilbys i privat sektor for tilsvarende arbeidskraft.

Utredningene gir samlet sett et godt bilde av muligheter og utfordringer knyttet til en full liberalisering av det norske postmarkedet. Departementet konkluderer ut fra disse rapportene at en liberalisering av det norske postmarkedet er samfunnsøkonomisk lønnsomt og at det ikke er sannsynlig at liberaliseringen fører til reduserte lønninger i postsektoren. Utredningene ligger på departementets hjemmeside på samme sted som dette høringsbrevet.

2. LEVERINGSPLIKTIG POSTTJENESTE

Fem dagers postomdeling

De leveringspliktige posttjenestene følger av Norges internasjonale forpliktelser etter postdirektivet og Verdenspostkonvensjonen. Det foreslås å videreføre ordningen med et landsdekkende tilbud av leveringspliktige posttjenester av god kvalitet. Når det gjelder plikt til avisdistribusjon på lørdager er dette en begrenset videreføring av gjeldende ordning med postutlevering seks dager i uken.

Departementet foreslår i utkastet å redusere antall omdelingsdager for postsendinger fra seks til fem dager per uke. Bakgrunnen for dette er nedgangen i brevmengden, og at det har vist seg at volumet av postsendinger som omdeles på lørdager kun er en fjerdedel av volumet som går ut på hverdager. Fallet i brevmengden og markedsutviklingen på området tilsier at det er behov for å gi leveringspliktig tilbyder større fleksibilitet.

Det er imidlertid behov for særlige løsninger for enkelte posttjenester. Bortfall av lørdagsomdeling vil i forbindelse med valg kunne medføre utfordringer med fremsendelsen av forhåndsstemmer ved stortings- og lokalvalg. Dette kan løses ved at myndigheten avtaler særskilt innsamling og distribusjon av forhåndsstemmer med leveringspliktig tilbyder eller en annen tilbyder. For eksempel kan det gjennomføres en anbudskonkurranse.

Når det gjelder forsendelser med biologisk innhold og medisiner, vil avvikling av lørdagsomdeling innebære at avsender må ta høyde for at postsendinger som postlegges på torsdager ikke nødvendigvis kommer frem før helga, samt at sendinger postlagt på fredager ikke vil bli utlevert før tidligst mandag. Tidskritiske analyser sendes i dag med andre distribusjonsalternativer, slik som ekspressendinger. Det vil fortsatt være mulig å bruke dagens løsninger for ekspresspakker for fremsending på fredager, da ekspresspakker utleveres også på lørdager i sentrale strøk. Ekspresspakker er dyrere enn ordinære brev, men i sum vil kostnadene ved en slik løsning bli langt lavere enn å opprettholde seks dagers omdeling.

For pasienter som i dag får tilsendt medisiner med landpostbudet som lokalpakker fra apoteket, vil det kunne opprettholdes et tilbud gjennom lokale løsninger i samarbeid med kommune, pasient, lege og apotek. Det vil om nødvendig kunne opprettholdes løsninger gjennom avtale mellom staten og leveringspliktig tilbyder der det er behov for det, jf. lovutkastet § 6.

Når det gjelder utlevering av aviser på lørdager, sendes to alternative forslag på høring. Det vises til omtale innledningsvis. I alternativ 1 åpnes det for leveringsplikt for avisomdeling på lørdager i områder der det ikke eksisterer et alternativt avisdistribusjonsnett. Alternativ 2 har ingen leveringsplikt for lørdagsomdeling av aviser.

Videreføring av enhetsporto

Samferdselsdepartementet foreslår i lovutkastets § 11 å videreføre ordningen med geografisk enhetsporto for postsendinger inntil 50 gram, men begrenset til enkeltsendinger. Dette vil sikre at privatpersoner fortsatt vil nyte godt av ordningen med enhetsporto. Etter departementets oppfatning vil brukernes behov for beskyttelse mot eventuelle urimelige geografiske prisforskjeller med geografisk enhetsporto for enkeltsendinger på denne måten være godt ivaretatt. Hensynet bak avgrensningen er at det er et stort konkurransepress i storkundemarkedet (massesendinger), mye på grunn av e-substitusjon. Det er derfor ønskelig å overlate prisingsstrategien for massesendinger til markedet. Bestemmelsen åpner derfor for at også leveringspliktig tilbyder selv bestemmer sin prisstruktur for massesendinger.

Utvelgelse av leveringspliktig tilbyder

Lovforslaget innebærer at dagens ordning med konsesjon avskaffes og erstattes med direkteutpeking eller utvelgelse gjennom en offentlig anbudsprosess. Myndigheten kan i tillegg velge en kombinasjon av utpeking og offentlig anskaffelse, basert på en markedsanalyse av det norske postmarkedet. Markedsanalysen vil kunne avdekke om deler av leveringsplikten kan tilbys på kommersielle vilkår uten utpeking, hvilke deler av leveringsplikten som er egnet for et offentlig tilbud og hvor det er hensiktsmessig å direkteutpeke en leveringspliktig tilbyder.

Dersom to eller flere tilbydere får leveringsplikt til deler av de leveringspliktige tjenestene eller deler av landet, skal dette til sammen sikre et landsdekkende tilbud av alle leveringspliktige tjenester.

Direkteutpekt leveringspliktig tilbyder skal kunne kompenseres for sine nettokostnader knyttet til ulønnsomme posttjenester. Kompensasjon til en leveringspliktig tilbyder som er valgt gjennom en anbudsprosess, vil begrense seg til avtalt pris. Begge former for kompensasjon er tenkt gjort gjennom bevilgninger til statlig kjøp over statsbudsjettet.

3. SPESIELLE SAMFUNNSPÅLAGTE OPPGAVER

Ved stortingsvalget i 2013 ble nesten 1700 stemmer forkastet fordi de kom for sent fram til stemmestyrene i den enkelte kommune. Noe av årsaken var stemmer forsinket i postgangen. Stortingets fullmaktskomité har i Innst. 1 S (2013-2014) lagt til grunn at det skal "foreslås tiltak for å sikre at forhåndsstemmer avgitt utenfor egen kommune blir tatt med i valgoppgjøret". Bortfall av lørdag som distribusjonsdag siste helgen før valget vil kunne medføre økte utfordringer med å få fram forhåndsstemmer tidsnok, og Samferdselsdepartementet foreslår derfor en hjemmel til å pålegge eller inngå avtale om formidling av forhåndsstemmer siste helg før lokal- og stortingsvalg.

En slik avtale eller pålegg om å befordre forhåndsstemmer den aktuelle helgen i valgår omfatter ikke en plikt til generell lørdagsomdeling. Forslaget utelukker heller ikke at formidling av forhåndsstemmer kan sikres gjennom avtale med annen tilbyder enn leveringspliktig tilbyder.

Samferdselsdepartementet ber spesielt om høringsinstansenes syn på krav om formidling av forhåndsstemmer.

4. KONKURRANSE I POSTMARKEDET

Det norske postmarkedet er i stor grad et konkurransemarked. Det er betydelig konkurranse i segmentene for pakkepost og distribusjon av reklame, aviser og blader. Både Norpost og Mediepost oppgir at de distribuerer post til rundt 85 prosent av norske husstander. Videre har PostNord (det svenske og danske postverket) etablert et betydelig nett for utlevering av pakker til privatkunder i norske dagligvarebutikker. Alle disse selskapene tar bare imot postsendinger fra bedrifter med sikte på videre distribusjon til mottakerne.

Den delen av markedet der det ikke ser ut til å være noen form for konkurranse, er befordring av post fra privatkunder, det være seg brev eller pakker. I dette markedet er Posten Norge AS i praksis eneste tilbyder. Ut fra utviklingen i andre europeiske land anser Samferdselsdepartementet at det neppe er realistisk at det vil vokse frem en konkurransesituasjon i dette segmentet.

Det foreslås i utkastet til ny postlov at alle tilbydere i markedet får mulighet til å benytte eksisterende postnummersystem og få tilgang til avlåste utleveringspostkasser. Lovforslaget omfatter imidlertid 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. Enn videre vil konkurrenter av leveringspliktig tilbyder kunne kreve viderebefordring på ikke-diskriminerende vilkår i samsvar med lovutkastet § 9.

Samferdselsdepartementet ber spesielt om høringsinstansenes syn på det valgte nivået for tilgangsreguleringen.

5. TILGANG TIL UTLIVERINGSPOSTKASSER OG POSTBOKSANLEGG

For å legge til rette for konkurranse i det norske postmarkedet er det viktig at alle tilbydere av posttjenester får tilgang til avlåste postkasser og postboksanlegg som ikke er tilgjengelig for allmennheten. Etersom slik tilgang innebærer et inngrep i den private eiendomsretten, går departementet inn for at alle tilbydere som skal kreve slik tilgang må ha en tillatelse fra myndigheten. For å få slik tillatelse må tilbyder tilfredsstille krav fastsatt i forskrift. Det foreslås blant annet at tilbyder må sikre at ingen får uautorisert tilgang til nøkler eller adgangskort og at det kan kreves politiattest av personer som i kraft av sin stilling skal ha tilgang til avlåste postkasseanlegg eller postboksanlegg.

Det settes i lovutkastet krav til at eier av avlåste utleveringspostkasser eller postboksanlegg skal imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang. Bakgrunnen for å sette en slik rimelighetsstandard er at det skal foretas en avveining mellom eiers interesser og tilbyders interesse i å få tilgang til utleveringspostkasser og postboksanlegg. Det er tilbyder som skal dekke kostnadene med å etablere tilgang, for eksempel kostnaden for ekstra nøkler til eiendommen, postkasser og postboksanlegg.

6. SIKKER DIGITAL POSTTJENESTE

Reguleringsforslaget

Det foreslås å innføre regulering av sikker digital posttjeneste. Det finnes argumenter både for og imot en slik regulering. **Samferdselsdepartementet ber derfor spesielt om**

høringsinstansenes syn på om det er behov for en regulering av sikker digital posttjeneste.

Privatpersoner sender stadig mindre tradisjonell post. Selv om e-post, SMS og sosiale medier i stor grad tilfredsstiller folks daglige kommunikasjonsbehov, så har denne typen kommunikasjon ikke tilstrekkelig sikkerhet og notoritet til å spore sendinger eller sende konfidensiell eller beskyttelsesverdig informasjon. Det er derfor viktig å ta vare på disse egenskapene ved den tradisjonelle posttjenesten ved overgangen til digitale løsninger.

Behovet for sikker alle-til-alle-kommunikasjon med lav terskel for tilgjengelighet, tilsier at det kan være behov for å legge til rette for regulering av sikker digital posttjeneste. Departementet foreslår en minimumsregulering av sikker digital posttjeneste i den nye postloven, slik at brukerne av sikre digitale posttjenester skal ha et grunnleggende forbrukervern. Dette legger til rette for at sikker digital posttjeneste kan brukes i stedet for vanlig e-posttjeneste når det er behov for løsninger som ivaretar sikkerhet, notoritet og konfidensialitet. I forslaget tas det ikke stilling til valg av teknisk løsning, i det dette vil kunne være uheldig for konkurranse, innovasjon og teknisk utvikling.

Behovet skissert ovenfor må veies opp mot ulempene knyttet til slik regulering. Det vil kunne argumenteres for at slike løsninger fortsatt vil finnes i markedet og dekke brukernes behov fremover, uten særskilt regulering. Selv om forslaget ikke tar stilling til valg av teknisk løsning for sikker digital posttjeneste, kan regulering begrense innovasjon og teknologisk utvikling ved at en type tjeneste som finnes i dag trekkes fram og reguleres særskilt. Det kan være bedre at utviklingen drives framover av krevende kunder, som staten og store finansinstitusjoner, enn gjennom lov og forskrift. Regulering kan videre gi opphav til avgrensingsproblemer mot andre typer digital meldingsformidling.

Forholdet til annen regulering

Utkastet til ny postlov retter seg mot tilbydere av posttjeneste og sikker digital posttjeneste og brukerne av disse tjenestene. Lovutkastet påvirker ikke gjeldende personvernlovgivning, og bestemmelsene i personopplysningsloven og personopplysningsforskriften gjelder for tilbud av sikker digital posttjeneste. Det er fortsatt avsenders ansvar å sikre at personvernet er ivaretatt ved valg av fremsendingsmetode.

E-forvaltningsforskriften regulerer generell bruk av sikker digital post og elektronisk meldingsformidling i og med forvaltningen. Forskriften regulerer ikke bruk av sikker digital post eller annen elektronisk meldingsutveksling mellom private aktører.

7. REGLER OM POSTKASSEPLASSERING

Det foreslås en lovfesting av reglene for plassering av utleveringspostkasser som i dag følger av vedlegg 1 i Posten Norge AS' konsesjon. Departementet mener dette er et viktig grep i et liberalisert marked, slik at reglene om plassering av utleveringspostkasser fremgår av loven uavhengig av hvem som er leveringspliktig tilbyder til enhver tid. Departementet er opptatt av at reglene om postkasseplassering skal være lett tilgjengelig for brukerne.

8. VANDELSKONTROLL OG POLITIATTEST

Det foreslås i lovutkastet § 32 at det skal kreves fremleggelse av politiattest som grunnlag for vandelskontroll i forbindelse med ansettelse hos tilbyder av posttjenester.

Politiregisterlovens kapittel 7 gir regler om vandelskontroll og utstedelse av politiattester. Etter lovens § 36 første ledd kan vandelskontroll kun foretas når det er hjemlet i lov eller forskrift. Gjeldende postlov gir ikke hjemmel for utstedelse av politiattest og departementet anser det som formålstjenlig å etablere en klar hjemmel for å kunne kreve slik attest. Som betrodd tredjepart av alle typer postsendinger er det svært viktig at brukere og kunder har tillit til at tilbyder gjør det som er mulig for å forhindre tyverier. Tyveri av postsendinger kan i prinsippet skje ved alle ledd i kjeden av behandling av postsendinger. Det vil kunne forekomme under transport, ved postterminalene, ved ekspedisjonssteder, og under postomdeling. Politiaattest er et supplement til at tilbyder har gode rutiner og internkontrollsystem for å forebygge kriminalitet i egen virksomhet.

Det fremgår av § 40 nr. 1 i politiregisterloven at med mindre noe annet er særskilt angitt, skal det utstedes ordinær politiattest. I ordinære attester anmerkes forhold med tidsbegrensning, og mindre alvorlige reaksjoner anmerkes ikke. Det må angis særskilt i spesiallovgivningen dersom det skal utstedes uttømmende politiattest, jf. § 41. I uttømmende attester anmerkes alle ilagte reaksjoner uten tidsbegrensning, og mindre alvorlige reaksjoner tas også med. Etter politiregisterloven § 41 nr. 2 må det angis særskilt om verserende saker skal anmerkes på politiattesten (utvidet attest). Politiregisterloven trer i kraft 1. juli 2014.

Det foreslås et obligatorisk krav om fremleggelse av politiattest for personer som har tilgang til postsendinger eller innhold i sikker digital posttjeneste. Det tenkes her på grupper av ansatte, ikke på den enkelte stillingsutlysning. Personer som har samme type arbeidsoppgaver med samme tilgang til postsendinger skal være underlagt samme krav om fremleggelse av politiattest. I dette kravet ligger ikke et generelt krav om plettfriandel. I utkastet til lovbestemmelse stilles det som grunnvilkår for å kreve fremlagt politiattest at stillingen kan medføre behandling eller tilgang til postsendinger, eller innhold i sikker digital posttjeneste. Attesten kan etter politiregisterloven bare kreves ved tilbud om stilling. Nye eller oppdaterte opplysninger etter at politiattest er utstedt, kan bare kreves på visse vilkår, jf. politiregisterloven § 43. Forslaget til § 32 skiller mellom tilfeller hvor det skal kreves ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40 og tilfeller hvor det kan kreves uttømmende og utvidet politiattest etter politiregisterloven § 41. Ordinær politiattest kan kreves når fastsatte grunnvilkår er oppfylt. For uttømmende og utvidet politiattest stilles det i tillegg krav om at det dreier seg om ansettelse i en særlig betrodd stilling. Det tenkes her spesielt på stillinger som har funksjoner som er særlig ansvarsfulle eller hvor det kreves en særlig grad av tillit, eller hvor utøvelsen av oppgavene kan være spesielt kritiske ut fra et samfunnssikkerhetsperspektiv. Eksempelvis vil dette kunne gjelde ansatte som håndterer verdipost og rekommanderte sendinger.

Departementet foreslår videre at politiattesten ikke skal være altomfattende, men begrenses til forhold som anses relevante for formålet. Begrunnelsen for å avgrense politiattesten er blant annet den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 nummer 2, hvoretter det ikke skal gjøres større inngrep i den enkeltes privatliv enn hva som er nødvendig for formålet. Departementet mener hensynet til forholdsmessighet setter skranker for hva en arbeidsgiver har rett til å få oppgitt om en ansatt og dennes straffbare fortid. Forutsetningen er imidlertid at

det straffbare forholdet er uten betydning for den stilling eller det verv vedkommende er tiltenkt. Departementet har valgt å avgrense attesten til straffelovens bestemmelser om vinningskriminalitet, narkotikakriminalitet, organisert kriminalitet og forbrytelser mot rikets sikkerhet som deltakelse i voldelige sammenslutninger med et politisk formål. Listen over relevante lovbrudd finnes i § 16 i utkastet til postforskrift. Som følge av den varslede ikrafttredelse av den nye straffeloven i annet halvår 2015, vil det være behov for å endre forskriften for å sikre at også brudd på bestemmelser i den nye straffeloven skal anmerkes på politiattesten. Endringene vil derfor bli endret før ny straffelov trer i kraft.

I tråd med politiregisterlovens system vil bestemmelsen kun gjelde for ansettelse etter at loven er trådt i kraft.

Departementet finner at stillingsbetegnelser ofte ikke er dekkende for å beskrive hvilken befattning den enkelte ansatte har med postsendinger. Det sentrale i vurderingen vil være om stillingen medfører behandling av eller tilgang til postsendinger eller innhold i sikker digital posttjeneste.

En regel om at en tilbyder kan kreve fremlagt politiattest, sier i seg selv ikke noe om hvilken vekt arbeidsgiver skal legge på de opplysningene som fremkommer. Utkastet til bestemmelse setter ikke noen rettslig skranke for hva tilbyder skal legge vekt på.

Når det gjelder regler for frister, saksbehandling, ansettelsesprosesser og sletting av data, vises det til at politiregisterforskriften stiller krav om at det må foreligge et konkret tilbud om stilling eller lignende for å utstede politiattest, og at politiattesten skal tilintetgjøres når det ikke lenger er nødvendig for formålet å oppbevare den.

9. KLAGEORDNING

Tilbyders klageordning

Endringene i lovverket er ment å styrke forbrukervernet, gjennom innføring av krav til at alle tilbydere av posttjeneste og sikker digital posttjeneste skal ha en klageordning for egne brukere. I dag stilles det krav i Posten Norge AS sin konsesjon om at selskapet skal ha en klageordning som gjør det mulig for brukerne å få behandlet et hvert spørsmål om de leveringspliktige tjenestene. I et fullt ut liberalisert postmarked antas det at det vil være et behov for å sikre at alle tilbydere har en hensiktsmessig og forsvarlig klageordning for egne brukere.

Brukerklagenemnd for posttjeneste

Det eksisterer i dag ingen brukerklagenemnd på postområdet. Det foreslås at det opprettes en egen brukerklagenemnd som skal behandle klager på posttjeneste fra fysiske personer og små bedrifter i tvister om plassering og flytting av utleveringspostkasse, særskilt plassering av utleveringspostkasse for bevegelseshemmede, avsenders råderett, erstatningssaker og klagesaker om ettersending og videreformidling av postsending. Dette er sakstyper som erfaringsmessig er av stor betydning for den enkelte bruker. Departementet anser det som en svakhet ved gjeldende regelverk at det ikke er adgang for brukerne til å påklage tilbyders avgjørelse i slike klagesaker på en rask og rimelig måte til en uavhengig tredjeinstans. Departementet vil derfor også vurdere om det er hensiktsmessig å legge brukerklagenemnden for post til en eksisterende brukerklagenemnd. Se mer om dette i merknaden til § 42 i lovutkastet.

Klageadgang til myndigheten

Post- og teletilsynet fører i dag et overordnet tilsyn med at Posten Norge AS opptrer i samsvar med postregelverket, herunder konsesjonen. Etter gjeldende rett er det ikke formalisert en klageordning som gir Post- og teletilsynet kompetanse til å fatte vedtak i klagesaker mellom tilbydere og brukere. Det foreslås derfor også at det lovfestes en klageadgang til myndigheten for brukere av posttjeneste og sikker digital posttjeneste, i saker som faller utenfor Brukerklagenemndas kompetanse. Ikke alle slike klager vil egne seg for enkeltvedtak, men vil kunne følges opp gjennom myndighetens tilsyn.

I et fullt ut liberalisert marked forventes det at det kan oppstå konflikter mellom tilbydere av posttjeneste, eller mellom tilbydere av sikker digital posttjeneste. Det foreslås at slike tvister kan påklages til myndigheten. Videre foreslås det at tvister mellom tilbyder og eier av utleveringspostkasse eller postboksanlegg om tilgang til avlåste utleveringspostkasser eller postboksanlegg kan påklages til myndigheten. Bakgrunnen for forslaget er at det vil kunne oppstå konflikt om hvorvidt det foreligger en rimelig anmodning om tilgang, og at eier bør kunne få avklart dette spørsmålet hos myndigheten, blant annet fordi slik tilgang er et inngrep i den private eiendomsrett.

10. VERDENSPOSTFORENINGEN

Norge er medlem av Verdenspostforeningen (Union Postale Universelle - UPU), som er en FN-organisasjon med 192 medlemsland. Verdenspostforeningen har som formål å sikre fri og uhindret bevegelse av postsendinger over landegrensene i alle medlemsland. Norge har undertegnet foreningens konstitusjon, generalreglement og konvensjon. Norge har tiltrådt og ratifisert konstitusjonen fra 1964. Regelverket endres løpende på hver verdenspostkongress som for tiden avholdes hvert fjerde år. Konvensjonen regulerer plikter og rettigheter mellom nasjonale postselskaper for å sikre fri bevegelse av postsendinger over landegrensene. Utkastet til ny lov og postforskrift gjør nødvendige tilpasninger for å ivareta de forpliktelser som følger av Norges medlemskap i UPU.

11. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Oppheving av enerett

Opphevingen av Postens enerett er beregnet til å gi en samfunnsøkonomisk gevinst gjennom at økt konkurranse fører til effektiv ressursbruk, kostnadsreduksjon og innovasjon. Økt konkurranse kan også øke behovet for statlig kjøp av ulønnsomme posttjenester fordi marginene i lønnsomme deler av leveringsplikten blir mindre. De siste årene har bevilgningene til statlig kjøp økt, som følge av fall i brevmengden på grunn av e-substitusjon, det vil si overgangen til elektronisk meldingsformidling. I statsbudsjettet for 2014 er det budsjettert med 270 mill. kr til statlig kjøp av ulønnsomme posttjenester.

Økningen i statlig kjøp i årene fremover vil først og fremst avhenge av hvor raskt brevmengden fortsetter å falle. Oslo Economics anslår i en utredning fra 2010 en økning i statlig kjøp på grunn av økt konkurranse på mellom 23 mill. kr og 322 mill. kr i 2020.

Erfaringer fra andre land som har liberalisert, viser begrenset nyetablering i postmarkedet etter liberaliseringen. Departementet antar imidlertid at aktører som allerede er etablert i det

norske postmarkedet kan utvide sitt tilbud til også å omfatte dagens enerettsområde. Allerede i dag har selskaper som driver med distribusjon av reklame og aviser en dekning tilsvarende 70 til 80 prosent av norske husstander.

Reduksjon i antall omdelingsdager

Forslaget om å redusere antall omdelingsdager fra seks til fem dager i uken, ventes å redusere behovet for statlig kjøp av ulønnsomme posttjenester med 400 mill. kr per år. Besparelsen er knyttet til lavere personalkostnader fordi postbudene ikke jobber på lørdager og fordi det ikke er behov for drift av distribusjonsnettets natt til lørdag.

Lørdagsomdeling av aviser

Lørdagsomdeling av aviser for abonnenter i områder der det ikke eksisterer et alternativt avisbudnett foreslås opprettholdt i § 7 alternativ 1. Dette er kostnadsberegnet til mellom 50 og 120 mill. kr per år. Kostnaden vil blant annet avhenge av hvilket servicenivå staten krever av leveringspliktig tilbyder i avtalen om leveringspliktige tjenester. Det vil bli rimeligere dersom leveringspliktig tilbyder krever at avisutgiverne innleverer avisene ved lokale distribusjonssentre, enn dersom innlevering skjer sentralt og leveringspliktig tilbyder må dekke transport ut til lokale distribusjonssentre. Alternativ 2 vil ikke medføre noen økonomiske eller administrative konsekvenser for staten.

Brukerklagenemnd

Lovforslaget legger opp til at det innføres en brukerklagenemnd. Kostnaden for denne nemnden er foreslått dekket av tilbyderne i markedet, slik at tilbyderne blir forpliktet til å bruke ressurser på deltakelse. Siden nemnda er tilbyderfinansiert, vil dette indirekte kunne føre til besparelser i form av mindre ressursbruk på avtaler mv. Det blir ingen budsjettmessige konsekvenser for staten ved opprettelse av nemnden.

Politiattest

Lovforslaget gir hjemmel for tilbyderne til å kreve politiattest ved nyansettelser. Det er vanskelig å anslå nøyaktig hvor mange politiattester det kan dreie seg om i året. Det ble ved vedtakelse av politiregisterloven besluttet ikke å innført gebyr for utstedelse av politiattest. Begrunnelsen var i hovedsak at slike utstedelser vil være i samfunnets interesse og at det derfor er rimelig at samfunnet dekker kostnadene, se nærmer om begrunnelsen i Ot. prp. 108 (2008 -2009) pkt. 12.12. Bruk av hjemmelen til å innhente politiattest etter postloven vil få kostnadsmessige konsekvenser for det offentlige. De direkte kostnadene anses imidlertid som meget begrenset. Posten Norge AS har oppgitt at det vil kunne være aktuelt å innhente omlag 600 politiattester per år. Videre vil andre tilbydere av posttjenester også kunne ha behov for å innhente politiattester, men ikke i samme omfang som Posten. I følge Justis- og beredskapsdepartementet er politiets kostnad ved å utstede en politiattest i dag ca. 190 kroner. Det pekes også på at ordningen med utstedelse av politiattester er i ferd med å sentraliseres i en egen enhet, og at dette sannsynligvis vil lede til lavere kostnader per utstedt politiattest. Basert på ovennevnte legger departementet til grunn at kostnadene ved politiattest etter forslaget ikke vil overstige 200 000 kroner i året for det offentlige.

Portofrihet for blinde og svaksynte

Lovforslaget legger opp til at det skal være portofrihet for visse typer postsendinger til og fra blinde og svaksynte. Bestemmelsen er en implementering av Norges forpliktelser etter Verdenspostkonvensjonen og innebærer en utvidelse av Postens gjeldende

konsesjonsforpliktelse. Posten, Blindeforbundet og Adaptor har anslått at forslaget vil kunne innebære en økning i kostnadene knyttet til statlig kjøp av ulønnsomme posttjenester i størrelsesorden 1,5 til 2 mill. kr per år.

Sikker digital posttjeneste

Lovutkastet tar sikte på å innføre en minimumsregulering for tilbydere av sikker digital posttjeneste. Tilbyderne skal registrere seg hos myndigheten og i den forbindelse betale et gebyr som er kostnadsorientert. Det stilles også krav til minimum tjenestekvalitet, sikkerhetsnivå og at tilbyderne skal ha en klageordning. Forslaget finansieres innenfor gjeldende rammer for Post- og teletilsynet. Det antas heller ikke å bidra i vesentlig grad til økte driftskostnader for tilbyderne.