



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

17/1869-9

24. juni 2021

Klagesak vedtak om rapportering - tilbyderbegrepet i postregelverket

Vi viser til Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkom) vedtak 24. januar 2017 om årlig rapportering og innhenting av informasjon om klagebehandling (Vedtaket) som omfattet 33 virksomheter¹. Videre viser vi til klage av henholdsvis 26., 27. og 30. januar 2017 fra Helthjem Mediapost AS (Helthjem), Schibsted Distribusjon Øst AS, Schibsted Distribusjon Vest AS, Adressa Distribusjon AS, Nordvest Distribusjon AS, Agderposten Distribusjon AS, Polaris Distribusjon Nord AS, Trønder-Distribusjon AS, Innlandet Distribusjon Hamar AS, Valdres Media AS, Innlandet Distribusjon Gjøvik AS, Innlandet Distribusjon AS Lillehammer, Innlandet Distribusjon AS, Romerike Media Distribusjon AS, Sam Distribusjon AS, Søndre Vestfold Distribusjon AS, Østfold Distribusjon AS, Glåmdal Distribusjon AS, Nordnorsk Distribusjon Bodø AS, Telemark Distribusjon AS, Amedia Distribusjon Viken AS, Fram Distribusjon AS, Nordmøre Distribusjon AS, Sogn og Fjordane Distribusjon AS, Østlendingen og Sunnhordland Distribusjon AS (i det videre omtalt som Klagerne, med unntak av Innlandet Distribusjon AS, se avsnittet rett nedenfor).

Vedrørende klagen fra Innlandet Distribusjon AS viser vi til brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet til Samferdselsdepartementet datert 12. april 2018. På bakgrunn av informasjonen som fremgår av brevet, om at selskapet kun er et rent

¹Adressa Distribusjon AS, Agderposten Distribusjon AS, Amedia Distribusjon Viken AS, Innlandet Distribusjon Hamar AS, Fram Distribusjon AS, Glåmdal Distribusjon AS, Helthjem Mediapost, Innlandet Distribusjon Gjøvik AS, Innlandet Distribusjon Hamar AS, Distribusjon Lillehammer AS, Innlandet Distribusjon Lillehammer AS (1), Kvikkas.no AS, lokalPosten AS, Nordmøre Distribusjon AS, Nordnorsk Distribusjon Bodø AS, Nordvest Distribusjon AS, Norpost AS, Norpost Bergen AS, Østfold Distribusjon AS, Østlendingen, Distribusjon Nord AS, Posten Norge AS, Postnord AS, Romerike Mediadistribusjon, Distribusjon AS, Distribusjon Øst AS, Schibsted Distribusjon Vest, Sogn og Fjordane Distribusjon AS, Søndre Vestfold Distribusjon AS, Sunnhordland Distribusjon AS, Telemark Distribusjon AS, Trønder-Distribusjon AS, Valdres Media AS.

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.sd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 904

Avdeling
Avdeling for luftfart,
post og kjøp

Saksbehandler
Ragnhild Aursnes
Dammen
22 24 82 64

administrasjonsselskap for andre distribusjonsselskaper og derfor ikke selv har noen omsetning knyttet til distribusjon og at det var en feil at klage ble sendt inn, omfatter ikke departementets vedtak Innlandet Distribusjon AS. Selskapet settes likevel på kopi til orientering.

Klagerne anfører hovedsakelig at de ikke er omfattet av opplysningsplikten etter postloven § 44 første ledd og rapporteringsplikten etter postforskriften § 26 første ledd, fordi de ikke er å anse som tilbyder av posttjeneste i postlovens forstand.

Vi viser til Nkoms innstilling 26. september 2017, hvor Nkom etter en fornyet gjennomgang opprettholder sitt vedtak. I sin behandling av klagen ba Nkom i brev av 25. august 2017 om ytterligere opplysninger fra de 25 avisdistributørene i Helthjem-nettverket. Nkom anmodet i brevet om skriftlig tilbakemelding på konkrete spørsmål knyttet til arten av selskapenes virksomhet og mottok svar hhv. 31. august og 1. september 2017.

Klagene er tilnærmet likelydende og departementet behandler derfor alle klagene samlet i det følgende. Vi viser videre til brev av 26. januar 2017 fra Helthjem til Samferdselsdepartementet, samt kommentarer til Nkoms innstilling av 30. oktober 2017 fra Mediebedriftenes Landsforening (MBL) på vegne av Helthjem og MBLs andre medlemmer.

Samtlige klager er mottatt innen klagefristen, unntatt klagen fra Sunnhordland Distribusjon AS. Klagen tas likevel under behandling, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b.

Det opprinnelige vedtaket, klagene og øvrige dokumenter som det vises til ovenfor, er alle fra 2017. Departementet vil på det sterkeste beklage den lange saksbehandlingstiden.

Departementet deler Nkoms vurdering i innstillingen (s.12) at det sentrale å få besvart i klageomgangen er de prinsipielle spørsmålene knyttet til definisjonen av "tilbyder av posttjeneste". Når det gjelder den informasjonen som ble etterspurt i det påklagede vedtaket har denne i all hovedsak allerede kommet frem gjennom informasjonen i klagene.

Kort om det opprinnelige vedtaket som det er klaget på

I Nkoms vedtak 24. januar 2017 ble klagerne anmodet om rapportering i henhold til plikten i postforskriften § 26 første ledd. Bestemmelsen fastslår at en tilbyder etter postloven § 4 nr. 7 årlig skal rapportere om antall klager fordelt på kategori, system for ikke-leverbare postsendinger og system for opplæring av ansatte om regler om taushetsplikt. Videre ble klagerne med hjemmel i postloven § 44 pålagt å opplyse om rapportering av klager fordelt på kategori, andel av klagene der klageren har fått medhold, samt hvorvidt standard EN14012:2008 følges ved behandling av klager. Innhenting av opplysninger ble ansett nødvendig av hensyn til det da pågående arbeidet med etablering av postklagenemnd.

Klagernes anførsler

Klagerne anfører at de ikke er å anse som tilbyder av posttjeneste og dermed ikke er omfattet av rapporteringsplikten, jf. postloven § 44 første ledd og postforskriften § 26. Dette begrunnes med at de ikke oppfyller vilkårene i definisjonene «tilbyder» av «posttjeneste» i postloven § 4 nr. 7 og nr. 1.

Samtlige klager viser til brev datert 26. januar 2017 fra Helthjem til Samferdselsdepartementet (SD) for en mer utførlig drøfting av problemstillingen. I dette brevet ber Helthjem blant annet om en avklaring av "rekkevidden av postloven, og da særlig definisjonen av «posttjeneste»". Informasjonen som fremgår der om avisbransjens forståelse av "posttjeneste" er dermed også lagt til grunn for klagernes syn i behandlingen av klagesaken.

Samtlige klager mener at de kun utfører ett av leddene i aktivitetskjeden som fremgår av definisjonen av posttjeneste i § 4 nr. 1. Det anføres at de ikke driver med innsamling, sortering og transport av postsendinger, bare med utdeling.

Videre anfører alle klager at deres tilbud ikke er rettet mot allmennheten.

I alle klagenes anførsler det også at selskapene ikke mottar klager i forbrukerforhold ettersom deres kunder utelukkende er næringsdrivende og slike klager rettes mot avisutgiverne og eventuelt andre av klagernes kunder.

Departementets vurdering av klagernes anførsler

Lov om posttjenester (postloven) av 4. september 2015 nr. 91 innførte begrepet «tilbyder av posttjeneste» som plikts- og rettighetssubjekt, og erstattet dermed tidligere definisjon av «postoperatør» fra postloven 1996. Stillingen som tilbyder i henhold til postloven får betydning for klagers posisjon som henholdsvis plikt- og rettighetssubjekt, samt myndighetens adgang til å føre tilsyn. Det er aktører som oppfyller vilkårene i henholdsvis postloven § 4 nr. 7 og 1 som pålegges plikter og rettigheter etter regelverket.

Tilbyderbegrepet er definert i postloven § 4 nr. 7 jf. 1 og 3. Spørsmålet er hvorvidt de 25 selskapene som har påklaget Nkoms vedtak oppfyller vilkårene i § 4 og dermed må anses som tilbydere etter postloven med de rettigheter og plikter som det medfører.

§ 4 nr. 7 definerer "tilbyder" som: «enhver som tilbyr posttjeneste». Begrepet «tilbyr» tilsier at vedkommende aktør må kunne presentere en tjeneste/ytelse som er en «posttjeneste» til markedet.

Om begrepet «posttjeneste» står det i § 4 nr. 1: «tilbud til allmennheten om regelmessig innsamling, sortering, transport og utdeling av postsending mot vederlag».

Begrepet «postsending» defineres i postloven § 4 nr. 3.

Vurdering av om vilkårene i § 4 nr. 3 er oppfylt:

Postsending

Virksomhetene har avtaler med avisutgivere om distribusjon av aviser.

Aviser er etter sin art å anse som en "postsending" som omfattes av lovens virkeområde, se § 4 første ledd nr. 3 jf. § 2. I § 4 nr. 3. fremgår det eksplisitt at aviser anses som postsending såfremt disse er adressert, herunder adressert etter liste. Dette er heller ikke bestridt av klagerne jf. henvendelsen fra Helthjem til departementet hvor selskapet sier seg enig i at dette vilkåret er oppfylt.

Vurdering av om vilkårene i § 4 nr. 1 er oppfylt:

I det følgende vurderes ett og ett vilkår i bestemmelsen.

Mot vederlag

For at det skal være tale om en «posttjeneste», må ytelsen gis «mot vederlag». Heller ikke dette er bestridt av klagerne jf. henvendelsen fra Helthjem til departementet hvor selskapet sier seg enig i at dette vilkåret er oppfylt.

Regelmessig

For at tilbudet skal anses som en «posttjeneste», må tjenesten som tilbys gjelde «regelmessig» innsamling, sortering, transport og utdeling av postsending. Vilåret om regelmessighet stiller således visse minimumskrav til intervall og hyppighet. Vilåret om regelmessighet er ikke omtvistet i de foreliggende klagesakene, og vi ser derfor ikke grunnlag for å behandle spørsmålet ytterligere.

Til allmennheten

For at ytelsen skal omfattes av lovens definisjon, må tilbudet være rettet til «allmennheten». Postloven § 4 nr. 1 stiller altså krav til hvilken krets av rettssubjekter ytelsen skal rette seg mot for å omfattes av definisjonen.

I klagenes anførelse det at tilbudet ikke er rettet mot allmennheten. Av Helthjems henvendelse til SD fremgår følgende: «Etter alminnelige regler om kontraheringsplikt har Helthjem ingen plikt til å kontrahere med bestemte avisutgivere eller andre næringsdrivende som måtte ønske å benytte seg av Helthjems distribusjonstjenester. Følgelig kan Helthjems avisdistribusjon ikke regnes som en posttjeneste fordi den ikke retter seg mot allmenheten i lovens forstand.» Det fremgår videre av svar på ytterligere opplysninger fra aktørene datert hhv. 31. august og 1. september 2017 at: «Vi utfører bare distribusjonsoppdrag på vegne av avisutgivere og HHMP og henvender oss ikke til allmenheten.»

Mht. anførelsen om kontraheringsplikt er departementet av den oppfatning at kontraheringsplikt ikke er avgjørende ved vurdering av vilåret «allmennheten». Plikt til å kontrahere med avsendere er det kun tilbyder med leveringsplikt som har, jf. postloven kapittel 2. Andre aktører som opererer i postmarkedet, står fritt til selv å velge forretningsmodell, og har, som i andre bransjer, ingen plikt til å inngå avtaler med kunder.

Forarbeidene viser til at postformidlingen kan være rettet mot allmennheten «direkte eller indirekte». I likhet med Nkom forstår departementet dette slik at muligheten for mottaker til å kunne motta postsending er tilstrekkelig, altså at muligheten for eksempelvis å inngå abonnement av et ukeblad eller en avis er tilstrekkelig.

Det er ikke avgjørende at tilbudet ikke retter seg til enhver. Loven er også ment å omfatte tilbud til avgrensede grupper av allmennheten. Vi viser til forarbeidene til § 4 nr. 1 hvor det uttales følgende om dette: "*Posttjenesten skal være «rettet mot allmennheten» i den forstand at tilbudet er offentlig tilgjengelig for alle eller for avgrensede grupper av allmennheten. Størrelsen på de avgrensede gruppene er ikke avgjørende for om tilbyders virksomhet vil være posttjeneste. Også mindre tilbydere som for eksempel lokalPosten som for tiden utfører levering til 7 postnumre i Kongsberg, er omfattet fordi lokalPosten tilbyr postformidling til en avgrenset gruppe av allmennheten*".

Etter departementets vurdering fremstår tilbudet til klagerne for øvrig som offentlig tilgjengelig for alle som ønsker å gi ut aviser (begrenset gruppe av allmennheten). Vi viser til nettsiden til Helthjem hvor det fremgår at "alle de store avisene leveres av Helthjem, og de aller fleste små likeså": <http://helthjem.no/aviser/>

Departementet finner at vilkåret til «allmennheten» er oppfylt. De angjeldende selskaper tilbyr tjenester til en stor gruppe mottakere, enten direkte eller indirekte. Klagerne har et tilbud til en avgrenset gruppe av allmennheten (avisutgivere). At selskapene i Helthjem-nettverket ikke har kontraheringsplikt med avsendere er ikke relevant for vurdering av dette vilkåret.

Innsamling, sortering, transport og utdeling av postsending

Den sentrale handlingen i begrepet "posttjeneste" er formidling av postsending mot vederlag. Leddene i handlingskjeden ("innsamling, sortering, transport og utdeling") er beskrivende for tjenestene som inngår i denne formidlingen.

At formidlingen fra avsender til mottaker er det sentrale i definisjonen av posttjenestebegrepet, og for forståelsen av tilbyderbegrepet, fremgår av forarbeidene til gjeldende lov² hvor det uttales at "Tilbyder er en som i ervervsøyemed formidler postsendinger". Uttalelsen bygger på forutsetningen om at tilbyderbegrepet i postloven 2015 langt på vei er en videreføring av begrepet postoperatør i postloven av 1996³, hvor formidling av postsending nettopp var kjernen i postoperatørbegrepet.

Det har vært tvil med hensyn til om alle de fire handlingene må foreligge kumulativt for at en virksomhet skal regnes som tilbyder etter postloven. Det ble gjort en språklig endring i beskrivelsen av denne handlingskjeden fra postloven 1996 til gjeldende postlov av 2015. I Postloven 1996 § 3 c) ble handlingskjeden beskrevet slik " *innsamling, sortering, transport*

² Prop. 109 L (2014-2015) s. 64

³ Postloven 1996 § 3 b): "postoperatør: enhver som i ervervsvirksomhet formidler landsdekkende postsendinger

og/eller utlevering av landsdekkende postsendinger." I forarbeidene til postloven 1996⁴ ble det videre presisert at "det vil være tilstrekkelig at ett av disse ledd i formidlingskjeden utføres".

I gjeldende postlov § 4 nr. 1 er formuleringen "og/eller" erstattet med "og". Begrunnelsen for endringen har kun vært av språklig karakter, ved at det i forbindelse med utarbeidelsen av postloven 2015 ble påpekt at det ikke er godt lovspråk å benytte en betegnelse som lyder "og/eller". At lovgiver ikke har ment at justeringen skulle innebære materielle endringer, i form av at samtlige ledd må være kumulativt til stede, støttes av forarbeidene til gjeldende postlov⁵ hvor det uttales at "begrepet «tilbyder» er langt på vei en videreføring av begrepet postoperatør i gjeldende postlov. Tilbyder er en som i ervervsøyemed formidler postsendinger. Tilbyder er enhver som tilbyr en eller flere posttjenester som faller inn under lovens virkeområde" (departementets understreking).

Enkelthandlingene "innsamling, sortering, transport og utdeling" er ment som en oppstilling av typiske handlinger som kan inngå når det gjennomføres formidling av postsending. Hvorvidt alle handlingene foreligger, og i hvilken grad de foreligger, vil variere med typen virksomhet.

I tråd med gjeldende rett er det derfor tilstrekkelig at et eller flere ledd i handlingskjeden utføres i relasjon til tilbyder – og posttjenestebegrepet. At det er tilstrekkelig at et eller flere ledd i handlingskjeden utføres er i samsvar med EU-retten. EU-domstolen har i "Confetra-saken"⁶ slått fast at en kumulativ forståelse av handlingene/posttjenestene i postdirektivet ikke er nødvendig. I dommens punkt 34 og 41 uttales følgende:

"In those circumstances, an undertaking must be classified as a 'postal service provider' within the meaning of Article 2(1a) of Directive 97/67 where it provides at least one of the services set out in Article 2(1) of the directive or the service or services thus provided relate to a postal item, although its business cannot consist merely in the provision of transport services. It follows that haulage and freightforwarding enterprises offering, as their principal business, a service entailing the transport of postal items and, as an ancillary activity, services entailing the clearance, sorting, and distribution of postal items does not fall outside the scope of the directive(...)."

Uttalelsen er i EU tatt til inntekt for å bekrefte at postdirektivets artikkel 2 (1), (1a) og (6) skal tolkes slik at en kumulativ forståelse av handlingene ikke er nødvendig. Europakommisjonen har nå presisert dette uttrykkelig i pakkepostforordningen i artikkel 2 (3), hvor det samtidig fremgår at definisjonene i postdirektivets artikkel 2 gjelder for pakkepostforordningen.

Ovennevnte betyr ikke at en virksomhet som eksempelvis kun sorterer er tilbyder etter postloven, med samtlige rettigheter og plikter. Sammenhengen med § 4 nr. 7 sikrer at det er

⁴ Ot.prp.nr.64 (1995–1996) side 18

⁵ Prop. 109 L (2014-2015) s. 64

⁶ EU domstolens dom av 31. mai 2018 i sakene C-259/16 og C-260/16.

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.

Når det gjelder tjenesten avisdistribusjon vil det i ethvert tilfelle skje en innsamling og en utdeling, jf. handlingskjeden i § 4 nr 1. Hvorvidt de øvrige stegene i handlingskjeden utføres av avisdistributøren beror på i hvilken grad det haster med å få avisene frem til mottaker. For avisdistribusjon varierer det derfor hvor handlingskjeden starter. Fra nasjonal distribusjon der alle ledd i handlingskjeden er til stede, til de tilfeller der handlingskjeden starter ved at avisene blir levert på terminalen og til lokalt innleverte aviser der avisbunken leveres direkte til det stedet avisbudene skal ombære og levere avisene fra. Av tilbakemeldinger fra aktørene som Nkom mottok hhv. 31. august og 1. september 2017, fremgår det at aktørene i saken her henter avisene ferdig sortert på trykkerier eller at avisene blir levert til distributørenes hentesteder.

Med bakgrunn i det som er sagt ovenfor er vilkårene i 4 nr. 1 oppfylt for avisdistributørene i saken her. Etter dette er klagerne å anse som tilbydere etter postloven § 4 nr. 7 jf. nr. 1 og 3.

Vedtak

Samferdselsdepartementet opprettholder Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vedtak datert 24. januar 2017 om årlig rapportering iht. postforskriften § 26 første ledd og innhenting av informasjon iht. postloven § 44. Klagerne er å anse som tilbydere etter postloven § 4 nr. 7 jf nr.1 og 3.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Øyvind Ek (e.f.)
avdelingsdirektør

Ragnhild Aursnes Dammen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Mediebedriftenes Landsforening
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Innlandet Distribusjon AS

Adresseliste

Adressa Distribusjon AS/Polaris
Distribusjon Midt-Norge AS
Agderposten Distribusjon AS
Amedia Distribusjon Viken AS
AS Østlendingen
Fram Distribusjon AS
Glåmdal Distribusjon AS
Helthjem Mediapost
Innlandet Distribusjon Hamar AS
Nordmøre Distribusjon AS
Nordnorsk Distribusjon Bodø AS
Nordvest Distribusjon AS/Polaris
Distribusjon Nordvestlandet AS
Polaris Distribusjon Nord AS
Romerike Mediadistribusjon
Sam Distribusjon AS
Schibsted Distribusjon Vest
Schibsted Distribusjon Øst AS
Sogn og Fjordane Distribusjon AS
Sunnhordland Distribusjon AS
Søndre Vestfold Distribusjon AS/Søndre
Vestfold Distribusjonsselskap
Telemark Distribusjon AS
Trønder-Distribusjon AS
Valdres Media AS
Østfold Distribusjon AS