

Samferdselsdepartementet  
Boks 8010 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 07.sept 2017

## HØRINGSUTTALELSE - ENDRINGER I POSTFORSKRIFTEN OM KOSTNADSFORDELING VED ETABLERING, UTVIKLING OG DRIFT AV SONENØKKELSYSTEM MV.

### 1. INNLEDNING

Vi viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 3. juli 2017 med vedlagt høringsnotat.

Helthjem Mediapost AS ("**Helthjem**") er salgsselskapet i helthjem-nettverket med ansvar for bl.a. å koordinere regulatoriske spørsmål. I mai 2015 etablerte mediekonsernene Schibsted, Amedia og Polaris "helthjem" som et felles merkenavn for nettverket av avisdistribusjonsselskap i Norge. Nettverket har over 2,15 millioner husstander på sine ruter (ca. 85 % av landets husstander), distribuerer inntil 1,2 millioner produkter hver natt, og har mer enn 4 000 distributører i arbeid. I tillegg til å ha et felles merkenavn for distribusjon, har helthjem-selskapene felles standarder og benytter den samme teknologiske plattformen.

Helthjem har først og fremst interesse av tilgang til sonenøkler til utleveringspostkasser, da vi allerede i stor grad har egne nøkler til de enkelte inngangsdører til landets flerbolighus. Helthjem kan likevel på sikt vurdere deltakelse også i sonenøkkelsystem for inngangsdører dersom dette vil gi en mer effektiv tilgang enn den Helthjem allerede har til inngangsdørene utenom Posten Norge AS' ("**Posten**") sonenøkkelsystem. Forutsetningen er at fordelene ved å slutte seg til ordningen overstiger ulempene i form av kostnader og økonomisk risiko.

De spørsmålene som nå er sendt på høring, er i noen grad berørt i Helthjems høringsuttalelse av 6. desember 2016, hvor sonenøkkelsystem var et hovedtema. Vi viser til det vi tidligere har uttalt om etablering, drift og finansiering av et sonenøkkelsystem, og vil i det følgende fokusere på noen hovedpunkter.

### 2. LIKE KONKURRANSEVILKÅR SOM OVERORDNET MÅLSETNING

Formålet med postloven § 33 er å sikre tilbydere tilgang til utleveringspostkasser for å legge til rette for konkurranse på like vilkår, jf. Prop. 122 L Endringer i postloven mv. (tilgang til sonenøkkelsystemer) s. 1 og 10. I et marked der flere tilbydere skal kunne levere adresserte

postsendinger til alle mottakere, er det helt nødvendig at også tilbydere uten leveringsplikt har tilgang til utleveringspostkasser som ikke er alminnelig tilgjengelig.

Den overordnede målsetningen om konkurranse på like vilkår må være styrende for innholdet i de forskriftsendringene som nå foreslås. Helthjem mener at denne målsetningen ikke er tilstrekkelig ivare tatt gjennom det foreliggende forslaget. Etter vår oppfatning er Postens økonomiske interesser gjennomgående tillagt større vekt enn utfordrernes interesse i å kunne konkurrere på like vilkår. Etableringen og driften av et felles sonenøkkelsystem vil innebære at tilbydere uten leveringsplikt som deltar i ordningen, vil bli pålagt kostnader som ikke står i forhold til fordelene ved å få tilgang til utleveringspostkassene. Dersom kostandene og risikoen knyttet til tilgang til sonenøkler for utleveringspostkasser blir for store, vil Helthjem-selskapene – og antakelig også andre aktører – velge ikke å delta i et felles sonenøkkelsystem. Dette vil i tilfelle være svært uheldig og klart i strid med målsetningen om konkurranse på like vilkår.

Helthjem ber på denne bakgrunn om at hensynet til like konkurransevilkår får en mer fremtredende plass i det videre regelarbeidet. Som vi kommer tilbake til, er det f.eks. ikke akseptabelt at nye tilbydere skal være med på å dekke kostnadene ved at Posten allerede har brukt opp noen av omkodingsmulighetene i det eksisterende sonenøkkelsystem. At man på dette punktet fraviker prinsippet om at den som beviselig har pådratt kostnaden, også skal dekke den, er kanskje det tydeligste eksempelet på at konkurransemessige hensyn har måttet vike for Postens interesser.

### 3. AVISOMBÆRING ER IKKE POSTTJENESTE ETTER POSTLOVEN

Postloven § 33 gir regler om et felles sonenøkkelsystem for "tilbydere". I postloven § 4 nr. 7 er "tilbyder" definert som "*enhver som leverer posttjeneste*", dvs. "*tilbud til allmennheten om regelmessig innsamling, sortering, transport og utdeling av postsending mot vederlag*", jf. § 4 nr. 1. Helthjem mener at dette gir en saklig og personell avgrensning av et felles sonenøkkelsystem, som det ikke kan ses bort fra ved utformingen av forskrifter i medhold av postloven § 33. Konkret betyr det bl.a. at man ved fordeling av kostnader mellom tilbyderne bare bør inkludere omsetning som skriver seg fra yting av "*posttjeneste*". Annen omsetning er ut fra lovens formål og ordlyd ikke relevant.

Verken Prop. 122 L eller høringsnotatet inneholder noen nærmere drøftelse av den saklige og personelle avgrensningen av postloven § 33 og de tilhørende bestemmelsene i postforskriften. For aktørene er det helt avgjørende å vite *hvem* som kan slutte seg til ordningen, og *hvilken omsetning* som er relevant ved fordelingen av kostnader. For Helthjems del er det nødvendig å få klarlagt hvorvidt ombæring av avviser og blader i abonnement regnes som levering av "*posttjeneste*" i lovens forstand. I vårt brev av 26. januar 2017 angående en brukerklagenemnd, ba vi departementet om å avklare dette. Siden har vi ikke hørt fra departementet, og høringsnotatet om sonenøkkelsystem gir heller ingen avklaring. Uten en avklaring på dette punktet har vi ikke grunnlag for å ta stilling til eventuell deltakelse i sonenøkkelsystem og brukerklagenemnd.

I vårt brev av 26. januar 2017, som følger vedlagt, inneholder en rettslig drøftelse av om Helthjems avisdistribusjon er "*posttjeneste*" i lovens forstand. Vi konkluderte på følgende måte:

*"Vår konklusjon er etter dette at Helthjems avisombæring faller utenfor postlovens definisjon av "posttjeneste". Tilbudet er ikke rettet mot allmennheten, og Helthjem driver ikke med innsamling, sortering og transport av postsending. Helthjem driver bare med utdeling. Lovforarbeidene gir også støtte for en slik tolkning. Siden vi er på*

*legalitetsprinsippets område, gjelder et krav om at lovhjemmelen må være tilstrekkelig klar. Det er altså ikke rom for en utvidende tolkning av loven."*

Ut fra lovens formål og klare ordlyd fremstår ikke konklusjonen som særlig tvilsom. Når Samferdselsdepartementet i høringsnotatet punkt 3.1.2 har antydnet at aviser bør inngå i "*relevant omsetning*", er det imidlertid egnet til å skape usikkerhet. Departementet viser riktig nok bare til at aviser i abonnement er "*postsending*" etter postloven § 4 nr. 3, noe som utvilsomt er korrekt. Siden reguleringen av et felles sonenøkkelsystem i postloven § 33 retter seg mot tilbydere av posttjenester, er det imidlertid rekkevidden av "*posttjeneste*" som her er det sentrale. Og på dette punktet gir høringsnotatet ingen avklaring.

Det som er sagt ovenfor om aviser, gjelder tilsvarende for blader i abonnement.

#### **4. VALG AV PARAMETER FOR KOSTNADSFORDELING**

##### **4.1 Generelt**

Helthjem støtter som utgangspunkt at tilbydernes andel av "*relevant omsetning*" skal være fordelingsnøkkel for kostnader i et felles sonenøkkelsystem og kostnader på sonenivå der ansvar for omkodning/utskifting ikke kan fastslås. For at "*relevant omsetning*" skal gi en rimelig og rettferdig kostnadsfordeling, er det helt avgjørende at man utelukkende tar hensyn til omsetning som tilbyderne har i egenskap av å være tilbydere av posttjenester, jf. nærmere i neste punkt. Vi har imidlertid forståelse for at registrerte og rekommanderte postsendinger eventuelt unntas, ettersom utlevering av disse ikke foregår i sonenøkkelsystemet.

Forslag til bestemmelse i forskriften § 10 d bruker uttrykket "*eksternt salg i konsern eller selskap*". Vi har problemer med å forstå dette uttrykket, da det ligger en motsetning i å omtale salg innen et konsern eller selskap som "*eksternt*". I den endelige forskriftsteksten bør det benyttes en annen formulering som gjør at meningsinnholdet kommer klart frem. Vi antar at meningen er at egenlevering og konsernintern omsetning skal holdes utenfor.

I § 10 d andre ledd er det presisert at ansvaret for tap og skade følger alminnelige erstatningsregler, samt at tilbyder ikke er ansvarlig for følgeskader. Vi stiller spørsmål om det er behov for en særskilt regulering av følgeskader, da det bare er påregnelig tap som kan kreves dekket etter alminnelige erstatningsregler.

##### **4.2 Aviser og blader i abonnement**

Ombæring av aviser og blader i abonnement er ikke en "*posttjeneste*" etter postloven § 4 nr. 1, jf. punkt 3 ovenfor. Omsetning fra slik ombæring er derfor ikke "*relevant omsetning*" etter forskriften. Dette vil følge av departementets alternativ 1 til bestemmelsen i § 10 d, og det er for så vidt ikke nødvendig med noen uttrykkelig presisering som i alternativ 2. Etter vårt syn har alternativ 2 fått en uheldig utforming, fordi man kan få inntrykk av at aviser og blad i abonnement i utgangspunktet faller innenfor markedet for posttjenester. Slik sett er alternativ 1 å foretrekke.

Dersom departementet mot formodning skulle komme til at distribusjon av aviser og blader i abonnement er en "*posttjeneste*", vil det være behov for en presisering som i alternativ 2. Aktører som driver med distribusjon av aviser og blader i abonnement, har allerede tilgang til inngangsdørene, og trenger ikke tilgang til postkasseanleggene for denne virksomheten. Ved fordelingen av kostnadene ved et felles sonenøkkelsystem må det derfor ses bort fra omsetning som skriver seg fra distribusjon av aviser og blader i abonnement. I den grad slike aktører også leverer pakker, og de således har interesse i å ha tilgang til

postkasseanleggene, må imidlertid omsetning fra denne delen av virksomheten telle med. Helthjem kan for egen del enkelt rapportere omsetning på posttjenester særskilt og således skille dette fra omsetning relatert til distribusjon av aviser og blader.

Inkludering av aviser og blader kan ha en konkurransevidende effekt. En aktør som utelukkende driver med avisdistribusjon, og som dermed ikke har noe behov for å ta del i et sonenøkkelsystem, vil ha en stor fordel sammenlignet med en avisdistributør som også distribuerer pakker. Hvis sistnevnte deltar i sonenøkkelsystemet og avisdistribusjonen regnes som "*relevant omsetning*", vil inkluderingen av avisdistribusjonen gjøre at han påføres uforholdsmessig høye kostnader som konkurrenten unngår. Hele formålet med reglene er å legge til rett for liberalisering av et marked der Posten inntil nylig har hatt enerett. Dette skal oppnås gjennom å skape like konkurransevilkår i postmarkedet, ikke ved å påføre potensielle konkurrenter uforholdsmessig store byrder.

Helthjem mener på denne bakgrunn at omsetning fra aviser og blader i abonnement uansett ikke må regnes som "*relevant omsetning*" etter forskriften.

#### 4.3 Uadresserte sendinger

Helthjem mener at omsetning knyttet til uadressert reklame ikke bør inngå i beregningsgrunnlaget. Begrunnelsen er i første rekke at distribusjon av uadressert reklame ikke er "*posttjeneste*", og at det ut fra lovens ordlyd og formål ikke er grunn til å inkludere slik virksomhet.

### 5. FORDELING AV KOSTNADER PÅ SYSTEM- OG SONENIVÅ

Finansieringen av sonenøkkelsystemet må være rimelig og rettferdig i lys av formålet om like konkurransevilkår. Den overordnede retningslinjen for kostnadsfordelingen bør være faktisk bruk/nytte av systemet. Slik kan man sikre at det er samsvar mellom hver enkelt tilbyders økonomiske interesse i å delta i ordningen og tilbyderens økonomiske ansvar og risiko ved deltakelsen. Departementets forslag er bare et stykke på vei egnet til å sikre en kostnadsfordeling som reflekterer den enkelte aktørs brukernytte.

Forskriftsutkastet bygger på at tilbydere som tar del i enten sonenøkkelsystem for hovedlokk i postkasseanlegg eller systemnøkler for inngangsdører, eller begge deler, skal være med på finansieringen av systemnivået uavhengig av hvor mange soner den enkelte ønsker å ta del i. Som en angivelse av *hvem* som skal være med på å finansiere ordningen, er vi enige i dette. Som en angivelse av *hvordan* kostnadene skal fordeles mellom deltakerne, er det behov for nyanseringer.

Forskriften må skille mellom de som bare tar del i sonenøkkelsystem for hovedlokk i postkasseanlegg, og de som bare tar del i sonenøkkelsystem for inngangsdører. Forskriftsutkastet oppstiller et slikt skille når det gjelder omkodingskostnader på sonenivå, jf. § 10 f femte ledd. Tilsvarende bør gjelde for kostnader på systemnivå, jf. § 10 e. For Helthjem er det som nevnt tilgangen til postkasseanleggene som er det sentrale, og det vil ikke være rimelig om kostnadsfordelingen blir som om vi også var deltaker i sonenøkkelsystem for inngangsdører. Det blir som å betale for et produkt man ikke ønsker, samtidig som konkurrentenes kostnader blir redusert. Vi foreslår at man ved beregningen av "*relevant omsetning*" bare inkluderer halvparten av omsetningen dersom en aktør bare tar del i en av de to formene for sonenøkkelsystem.

Vi er også skeptiske til at man ved fordelingen av kostnader på systemnivå ikke tar hensyn til hvor mange soner den enkelte ønsker å ta del i. For aktører som ønsker tilgang til noen

soner, men som ikke trenger tilgang til alle, kan dette motvirke at de slutter seg til ordningen, fordi de vil bli belastet med en uforholdsmessig høy andel av felleskostnadene.

Når det gjelder valg av selskapsform for Administrator, er dette noe deltakerne i sonenøkkelsystemet må bli enige om i forbindelse med etableringen. Flere organisasjonsformer kan her være aktuelle, bl.a. stiftelse, aksjeselskap og samvirkeforetak. Alle disse kan ha underliggende selskaper dersom det skulle være ønskelig. Siden Administrator ikke skal ha vinningsformål, synes aksjeselskapsformen mindre aktuell. Et aksjeselskap er dessuten i prinsippet et lukket selskap, noe som kan by på utfordringer ved endringer på deltakersiden i sonenøkkelsystemet (inntreden/uttreden). Stiftelsesformen er uforenelig med departementets ønske om et eksternt styre som skal kunne "*fatte avgjørelser, påvirke og stå ansvarlig for Administrators avgjørelser og generelle drift*", jf. høringsnotatet punkt 11. Det skyldes at stiftelser må være selvstendige i forhold til oppretterne, de som tilgodeses av stiftelsens aktiviteter og alle andre. En annen sak er om det vil være hensiktsmessig med et eksternt styre som nevnt; det kan bl.a. bidra til en mer uklar ansvars- og oppgavefordeling. Etter vårt syn kan det være grunn til å vurdere samvirkeformen. Den har brukernytte – og ikke profitt – som formål, og stemmefordelingen på årsmøtet kan være enten likelig eller basert på medlemmenes omsetning. Samvirkeformen bygger dessuten på frivillig og åpent medlemskap, og er underlagt regler som legger til rette for endringer på deltakersiden. I vårt tilfelle bør stemmene fordeles likt. Ellers vil Administrator styres fullt ut av Posten, hvilket ikke er forenelig med formålet.

## 6. FORDELING AV KOSTNADER VED OMKODING/UTSKIFTING

Helthjem er enig i at kostnader til omkoding og utskifting av sylindre som utgangspunkt bør belastes den tilbyderer i sonen som har forårsaket kostnaden. Dersom det påvises årsakssammenheng mellom tilbyderens forhold og behovet for omkoding, bør tilbyderer også dekke sin andel av en fremtidig utskiftningskostnad basert på relevant omsetning. Dersom det *ikke* kan påvises årsakssammenheng mellom tilbyderens forhold og behovet for omkoding/utskifting, bør fordelingen også her bygge på relevant omsetning.

Disse fordelingsprinsippene for kostnader til omkoding og utskifting bør gjelde også for eksisterende soner hvor Postens fortidige forhold gjør at noen av omkodingsmulighetene allerede er brukt opp. I disse tilfellene vet man at det er Posten – og ingen andre tilbydere – som er årsak til at noen av omkodingsmulighetene er brukt opp. I samsvar med prinsippet om at den som påviselig har forårsaket kostnaden også må bære denne, vil nye aktører her i høyden få et ansvar for å dekke kostnader som pådras *etter* at fellesordningen er satt i kraft. Det oppnår man ved å basere seg på det fordelingsprinsippet som ellers skal gjelde for kostnader ved omkoding og utskifting.

Det er selvsagt ikke akseptabelt for Helthjem å måtte dekke noen del av de kostnadene som etter normalløsningen vil falle på Posten. Det er her tale om kostnader som Posten selv måtte ha dekket dersom det ikke hadde blitt etablert en fellesordning. Posten må altså ha vært innstilt på å dekke denne kostnaden. Det vil fremstå som en tilfeldig og uberettiget fordel for Posten om kostnaden – i større eller mindre grad – skal kunne veltes over på konkurrentene.

Helthjem er på denne bakgrunn sterkt imot forslaget om at nye deltakere i sonenøkkelsystemet skal måtte være med på å dekke kostnader som følge av at Posten har brukt opp omkodingsmuligheter før ordningen trer i kraft. Vi kan ikke se at postloven § 33 gir hjemmel for å pålegge tilbyderne å dekke kostnader som Posten har pådratt seg før fellesløsningen blir etablert.

## 7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Redegjørelsen for de økonomiske og administrative kostnadene i høringsnotatet punkt 8 viser at det vil knytte seg betydelige kostnader til å etablere og drifte et felles sonenøkkelsystem. Likevel er Helthjems oppfatning at anslagene i høringsnotatet er beskjedne, og at det i praksis vil oppstå ytterligere kostnader.

Etableringskostnadene er estimert til minst 500 000 til 1 million kroner. I tillegg til de kostnadene som departementet har nevnt, vil det bl.a. påløpe kostnader knyttet til etableringen av en sammenslutning for Administrator. Både i denne forbindelse og ved utarbeiding av avtaler mv. vil det være behov for juridisk bistand. Til dette kommer tid og kostnader for den enkelte tilbyder som ønsker å ta del i ordningen.

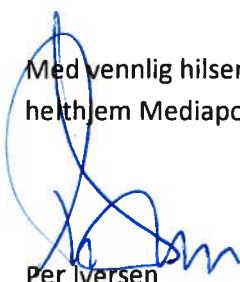
Driftskostnadene på systemnivå er anslått til å tilsvare minst ett årsverk. Som departementet selv antyder, vil ett årsverk neppe være tilstrekkelig til å få utført alle oppgavene, og i alle fall ikke før man har fått etablert rutiner som kan bidra til å effektivisere driften.

På sonenivå er kostnadene til omkoding og vedlikehold som er anslått til minst 1,25 millioner per år, og da er vedlikeholdskostnader knyttet til inngangsdører hold utenfor. I tillegg kommer utskiftingskostnader på anslagsvis 2 millioner kroner. Dette er imidlertid basert på Postens tall. Etter Helthjems syn er det grunn til å tro at tallene vil øke dersom flere tilbydere slutter seg til ordningen og tilsvarende flere nøkler kommer i omløp.

De samlede kostnadene ved etablering og drift av et felles sonenøkkelsystem synes etter dette å bli betydelige. For at det skal bli attraktivt å slutte seg til ordningen, er det to faktorer som er viktige: 1) At kostnadsnivået holdes på et minimum, og 2) at kostnadene fordeles på en rettferdig måte med brukernytte som det sentrale kriteriet. Det siste innebærer at målsetningen om økt konkurranse på postmarkedet må tilleggs større vekt enn hensynet til Postens særinteresser. Hvis ikke forskriftsutkastet endres i denne retning, risikerer man at et felles sonenøkkelsystem aldri ser dagens lys, rett og slett fordi aktørene ikke ser seg tjent med det.

Dette brevet sendes kun elektronisk.

Med vennlig hilsen  
helthjem Mediapost AS



Per Iversen  
Adm.direktør

Vedlegg: helthjems brev av 26.januar 2017