

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår ref.: 2003761-23 - 721.9
Vår dato: 19.4.2021

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Linn Månsson, Albertine Theresa
Albrektsen-Mitzelos, Ida Marie Aa og Nina Sørensen
Aas

Vedtak – pålegg til Posten Norge AS om å gi PostNord AS tilgang til sonenøkler etter postloven § 33

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) mottok den 3. juli 2020 anmodning fra PostNord AS (PostNord) etter postloven¹ § 33 om bistand til å få tilgang til Posten Norge AS (Posten) sine sonenøkler.

Postloven § 33 om tilgang til sonenøkkelsystemet for postkasseanlegg og inngangsdører, skal legge til rette for konkurranse i postmarkedet og har som formål å sikre effektiv formidling av postsendinger i hele landet.

Nkom har etter en helhetlig vurdering ikke funnet grunnlag for å endre vår konklusjon av forhåndsvarslet vedtak og fastholder i hovedsak våre vurderinger. I medhold av postloven § 33 pålegger Nkom Posten å gi PostNord tilgang til sonenøkler² som Posten i dag administrerer i henhold til nærmere spesifiserte forpliktelser som fremgår av kapittel IV i dette vedtaket. Nkom mener at forvaltningen av sonenøkkelsystemet som er lagt til grunn i vedtakene er en hensiktsmessig, forsvarlig og praktisk løsning som ivaretar konkurransehensynet.

Nkom har imidlertid funnet grunnlag for å imøtekomme Posten på enkelte anførsler på forhåndsvarslet vedtak. Når det gjelder behovet for økonomisk sikkerhetsstillelse, uttaler Posten at vektleggingen av *hvilke* soner en tilbyder er med i, danner et riktigere grunnlag for sikkerhetsstillelse enn kun å basere seg på antall soner. Nkom imøtekommer Posten på dette punktet, se kapittel 4.2. Videre har Nkom funnet grunnlag for å endre parameteren for antall

¹ Lov om posttjenester av 4. september 2015 nr. 91

² Jf. postloven § 4 første ledd nr. 9



sonenøkler totalt, ved at det på sonenivå vil bli tatt utgangspunkt i antall nøkler som tilbyder besitter i den gitte sonen, se kapittel 6.1.3. Nkom er også enig med Posten i at det vil være et stort reinvesteringsbehov ved tap av nøkler og anerkjenner dette i vedtaket. Videre har vi endret endelig frist for etableringen av sonenøkkelsystemet på bakgrunn av innspill fra Posten, jf. kapittel II e). Nkom finner ikke at det er behov for å varsle disse endringene på ny før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c).

PostNord anmodet i sine kommentarer av 28. januar 2021, om at Nkom skal ha et overordnet tilsyn med etableringen av sonenøkkelsystemet og at det fastsettes reelle krav til fremdrift. I vedtaket presiseres det at partene skal utarbeide en fremdriftsplan og holde Nkom månedlig orientert om fremdriften for arbeidet med etableringen.

Innhold

I.	BAKGRUNN	5
II.	VURDERING AV MOTTATTE KOMMENTARER	7
a)	Fastsettes i forskrifts form	8
b)	Hjemmelsgrunnlag for tilgang til sonenøkler	12
	Regelmessig levering	13
	Levering på dør/dørmatte	20
c)	Kostnadsfordeling og finansieringsmodell	23
	Prinsipper for kostnadsfordeling – jamfør føringer fra Stortinget og departementet	24
	Kostnadsfordeling på system- og sonenivå	25
	Finansieringsmodell for gjenanskaffelse av sylindere	29
	Behovet for økonomisk sikkerhetsstillelse	30
d)	Øvrige kommentarer	32
	Tillatelse til PostNord	32
	Klageordning	35
	Rutiner for sikker bruk av sonenøkler	37
	Uttreden eller nedleggelse av sonenøkkelordningen eller enkeltsoner	39
	Elektroniske låssystemer	40
e)	Tidspunkt for etablering av sonenøkkelsystemet	43
III.	RETTSLIG BAKGRUNN	44
IV.	GRUNNLAG OG FORPLIKTELSER	49
1.	Felles sonenøkkelsystem – oversikt	49
2.	Pålegg om å gi kostnadsfri tilgang	50
3.	Tillatelse	51
4.	Etablering, forvaltning og drift av felles sonenøkkelsystem	51
	4.1. Administrasjon (Administrator)	51
	4.2. Økonomisk sikkerhetsstillelse	52
	4.3. Avtaleverk, vedtekter og regnskapsføring	53
	4.4. Databaseverktøy	53
	4.5. Vurdere behov for omkoding, utskifting og oppgradering	54
	4.6. Finansiering og økonomi	54
	4.7. Informasjonsdeling mellom deltakende tilbydere	54
	4.8. Klageordning	54
	4.9. Informasjon til gårdeiere og postkasseiere	55
	4.10. Årlig rapportering	55
	4.11. Styre	55
5.	Rutiner for sikker bruk av sonenøkkelsystemet	55
	5.1. Sikker oppbevaring og distribusjon av nøkler	56
	5.2. Internkontroll for å hindre uautorisert bruk	56
	5.3. Rapporteringsplikt til Administrator	57
	5.4. Revisjon, rapportering og tilsyn	57

6.	Prinsipper for kostnadsfordeling.....	57
6.1.	Nærmere om parametere	58
6.1.1.	Relevant omsetning	58
6.1.2.	Antall årsverk	59
6.1.3.	Antall sonenøkler	59
6.2.	Vekting av parametere.....	59
6.3.	Forholdsmessig kostnadsfordeling etter vektete parametere	60
7.	Kostnadsfordeling på systemnivå	61
7.1.	Fordeling av kostnader til etablering, administrasjon og drift.....	61
7.2.	Innkrevning av skyldige midler.....	62
8.	Kostnadsfordeling på sonenivå	62
8.1.	Ansvar for omkodingskostnader på sonenivå	63
8.1.1.	Tilfeller der ansvar kan påvises	63
8.1.2.	Tilfeller der ansvar ikke kan påvises	64
	Utgangspunkt – forholdsmessig fordeling	65
	Sikkerhetsavgift	65
	Beregning av omkodingskostnader	65
8.2.	Ansvar for utskiftningskostnader på sonenivå	67
8.3.	Tidspunkt for oppgjør av omkoding- og utskiftningskostnader.....	67
8.4.	Vedlikeholdskostnader på sonenivå	68
9.	Kostnadsberegning – inntreden i et etablert sonenøkkelsystem.....	68
10.	Uttreden av sonenøkkelsystemet eller enkeltsoner	69
11.	Elektroniske låssystemer	69
V.	VEDTAK.....	71
VI.	IKRAFTTREDELSE OG KLAGE	71

I. BAKGRUNN

Nkom viser til anmodning fra PostNord etter postloven § 33 om bistand til å få tilgang til Posten sine sonenøkler. Nkom oversendte den 8. juli 2020 midlertidig svar på anmodning fra PostNord om forventet oppstart. I e-post av 1. september 2020 ble det presisert at PostNord ønsker tilgang til alle flerbolighus i hele Norge (eksklusiv Svalbard).

Den 16. september 2020 anmodet Nkom Posten om å få oversendt oppdatert systemoversikt for sonenøkkelsystemet, da tidligere innhentet informasjon var fra 2016. Nkom fikk oversendt oppdatert informasjon den 5. oktober 2020.

Nkom har i sakens anledning hatt møte med begge parter, henholdsvis 6. oktober og 5. november 2020. I møte den 6. oktober, redegjorde PostNord ytterligere for bakgrunnen for anmodning om tilgang. Posten informerte i møte den 5. november om status for sonenøkkelordningen i dag og hvordan Posten ser for seg utviklingen fremover.

Det vises videre til brev av 18. november 2020, som også har gått i kopi til PostNord, hvor Posten utdypet noen av hovedpunktene som ble fremført i møte den 5. november og synspunkter på det rettslige grunnlaget.

Med bakgrunn i de ovenfor nevnte dokumentene, oversendte Nkom den 27. november 2020 forhåndsvarsel om vedtak vedrørende pålegg om å gi PostNord tilgang til sonenøkler som Posten administrerer, samt kostnadsfri tilgang til de innarbeidede ordningene for forvaltning av slike nøkler og adgangsmekanismer, for å utvikle disse til et felles sonenøkkelsystem i samarbeid med PostNord. Kommentarfrikt for forhåndsvarselet ble satt til 18. desember 2020.

Nkom mottok kommentarer til forhåndsvarselet fra Posten den 18. desember 2020.

Postens kommentarer består av brev datert 18. desember 2020, notat fra Advokatfirmaet BAHR AS (BAHR) (vedlegg A), samt Postens uttalelse til Samferdselsdepartementets høringsforslag av 3. juli 2017 til endringer i postforskriften (vedlegg B) med fire tilhørende vedlegg:

- Vedlegg 1 – notat fra advokatfirmaet BAHR
- Vedlegg 2 – finansieringsmodell og kostnadsfordeling
- Vedlegg 2a – regneeksempler med effekter av foreslått modell
- Vedlegg 2b – forslag til finansieringsmodell på sonenivå

Nkom mottok ikke kommentarer til forhåndsvarselet fra PostNord. Postens kommentarer ble imidlertid oversendt til PostNord den 21. desember 2020, med utsatt kommentarfrikt 28. januar 2021. Nkom mottok kommentarer fra PostNord den 28. januar 2021. Posten fikk deretter den



28. januar oversendt PostNords kommentarer, og fikk utsatt frist til 26. februar 2021 for ytterligere innspill til PostNords kommentarer.

Nkom har gjennomgått innkomne kommentarer og har etter en helhetlig vurdering ikke funnet grunnlag for å endre vår vurdering.

Nedenfor følger vurdering av mottatte kommentarer hvor Nkom ta stilling til de konkrete anførselene.

II. VURDERING AV MOTTATTE KOMMENTARER

Nkom viser til sakens dokumenter i dokumentlisten nedenfor. Nkom vil ved henvisninger i vedtaket benytte vedleggsnummerering eller kortnavn i klammer.

Vedlegg:	Dokument:	Dato:
1	Anmodning fra PostNord AS om bistand etter postloven § 33 samt søknad om tillatelse (Anmodning fra PostNord av 3. juli 2020)	03.07.2020
1 a)	Presisering fra PostNord angående anmodning om tilgang	01.09.2020
2	Anmodning om oppdatert informasjon - sonenøkkelsystemet	16.09.2020
3	Oppdatert systemoversikt	05.10.2020
4	Tilleggs kommentarer fra Posten i notat «Om tilgang til sonenøkkelordningen» (Tilleggs kommentarer fra Posten av 18. november 2020)	18.11.2020
4 a)	Vedlegg – Notat fra BAHR «Vurdering av hjemmelsgrunnlaget for kostnadsfordeling» (Notat fra BAHR av 18. august 2017)	18.08.2017
5	Forhåndsvarsel om vedtak - pålegg om tilgang (Forhåndsvarsel om vedtak til Posten av 27. november 2020)	27.11.2020
6	Forhåndsvarsel om vedtak - tillatelse (Forhåndsvarsel om vedtak til PostNord av 27. november 2020)	27.11.2020
7	Postens kommentarer til Nkoms varsel om tilgang til sonenøkler etter postloven § 33 (Postens kommentarer av 18. desember 2020)	18.12.2020
7 a)	Vedlegg – Notat fra BAHR «Rekkevidden av postloven § 33 – pålegg om utlevering av sonenøkler» (Notat fra BAHR av 17. desember 2020)	17.12.2020
7 b)	Vedlegg – Postens uttalelse til Samferdselsdepartementets høringsforslag av 3. juli 2017 til endringer i postforskriften (vedlegg B) med fire tilhørende vedlegg: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Vedlegg 1</u> – notat fra BAHR «Vurdering av hjemmelsgrunnlaget for kostnadsfordeling • <u>Vedlegg 2</u> – finansieringsmodell og kostnadsfordeling «Forslag til endringer i postforskriften (om sonenøkkelsystem mv.) Vedlegg 2 – om finansieringsmodell og kostnadsfordelingsprinsipp – til høringsuttalelse fra Posten Norge AS • <u>Vedlegg 2a</u> – Regneeksempler med omkoding/utskifting av sylindere – effekter av foreslått modell • <u>Vedlegg 2b</u> – forslag til finansieringsmodell på sonenivå 	08.09.2017
8	Kommentarer fra PostNord	28.01.2021

	(Kommentarer fra PostNord av 28. januar 2021)	
9	Postens kommentarer til PostNords tilsvar (Postens tilsvar av 26. februar av 2021)	26.02.2021
9 a)	Vedlegg – Notat fra BAHR «Kommentarer til PostNords brev av 28. januar 2021» (Notat fra BAHR av 26. februar 2021)	26.02.2021

a) Fastsettes i forskrifts form

Postens anførsler

I Postens kommentarer av 18. desember 2020, anfører Posten at det uttrykkelig fremgår av lovforarbeidene at sentrale problemstillinger knyttet til tilgang til sonenøkkelsystemet forutsettes avklart i forskrifts form. Posten anfører videre at det samme ble understreket av Samferdselsdepartementet under høringen av forskriftsendringer sommeren 2017.

Posten skriver at på grunn av uenighet mellom tilbydere, som neppe er mindre i dag enn under den tidligere foreslåtte forskriftsfesting, burde sentrale problemstillinger knyttet til tilgang til sonenøkkelsystemet, vært avklart i forskrifts form. Videre at forskriftsfesting vil bidra til å sikre lovens krav om åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår. Posten mener at den foreslåtte vedtaksfestingen vil føre til lite gjennomsiktighet for utenforstående.

Posten skriver at det ikke legges opp til at andre interessenter skal gis anledning til å bli hørt i forbindelse med etablering av et felles sonenøkkelsystem, og at prosessen med etablering og senere administrasjon og drift kan fremstå lite gjennomsiktig for utenforstående. Posten viser til at utover en nettside, så kan de ikke se hvordan andre interessenter skal få informasjon om sonenøkkelsystemet.

Videre anfører Posten, at Nkoms forhåndsvarsel burde ha inneholdt en begrunnelse for hvorfor Nkom anser enkeltvedtak som egnet beslutningsform, samt hvordan lovens krav til åpenhet skal ivaretas ved opprettelsen av sonenøkkelsystemet.

I Postens tilsvar av 26. februar 2021, mener Posten at departementet i lovproposisjonen³ var tydelig på at visse sentrale bestemmelser etter postloven § 33 skulle reguleres nærmere i forskrift. Posten henviser til kapittel 3.2⁴, 3.5 og 6 i proposisjonen, hvor departementet legger opp til regulering gjennom forskrift.

Posten henviser videre til at forskriftsendringer ble sendt på høring i 2017, men forskriftsendringene ble ikke vedtatt. Posten antar at det skyldes at høringen synliggjorde en rekke problemstillinger som ikke var tilfredsstillende løst i høringsforslaget, herunder Postens

³ Prop. 122 L (2016-2017)

⁴ Nkom antar at Posten her mener kapittel 3.3

innspill om at forslaget til kostnadsfordeling ikke hadde hjemmel i lov. Posten antar videre at ettersom departementet ikke fremmet nytt forslag til forskriftsendringer, eventuelt fastsatte de hørte forskriftsendringene, skyldes det at interessen for ordningen bortfalt blant de aktuelle aktørene. Posten anfører at forutsetningene om forskriftsregulering i lovproposisjonen og momentene fra forskriftshøringen fortsatt er like aktuelle.

Posten anfører videre at ettersom gjeldende postforskrift § 10 ble fastsatt før utkast til forskriftsendringer ble sendt på høring sommeren 2017, er det feil når PostNord viser til bestemmelsen og uttaler at departementet har gitt forskrift som regulerer de forhold som anses relevante å regulere gjennom forskrift. Videre at det kan legges til grunn at departementet har trukket et bevisst skille mellom forskriftshjemmel og Nkoms myndighet til å fatte beslutninger gjennom enkeltvedtak.

PostNords anførsler

I kommentarer fra PostNord av 28. januar 2021, bemerkes det at departementet i forarbeidene ga uttrykk for at postloven § 33 skulle være en rammebestemmelse som gir myndigheten forskrifts- og enkeltvedtakskompetanse. Videre at departementet i ettertid har vedtatt forskrift som regulerer de forhold som er relevante å regulere i forskrift, jf. postforskriften § 10. PostNord anfører i denne sammenheng at: *«Det må følgelig kunne legges til grunn at departementet har trukket et bevisst skille mellom forskriftshjemmel og NKOMS myndighet til å fatte beslutninger gjennom enkeltvedtak».*

PostNord henviser videre til forvaltningsloven § 2 bokstav b) og c) og anfører at det avgjørende er hvordan vedtaket er formulert, om personkretsen som omfattes er individualisert eller bare angitt ved generelle egenskaper. PostNord trekker frem at Nkoms vedtak kun gjelder to parter; PostNord og Posten. PostNord anfører at hensynet til rettssikkerheten for de involverte parter taler for at det treffes enkeltvedtak i saken. PostNord er således ikke enig med Posten i at den videre reguleringen av sonenøkkelordningen skulle ha vært fattet i forskrifts form.

Nkoms vurdering

Det fremgår av postloven § 33 fjerde ledd at *«myndigheten kan gi forskrift og fatte enkeltvedtak»* om organisering og drift, tilgang og om krav til tilbydere. Etter postloven § 5 er Nkom myndighet etter loven, sammen med Kongen og departementet. Det følger av delegeringsforskriften⁵ første ledd, at Nkom skal være myndighet etter postloven § 33 første og annet ledd. Det følger videre av delegeringsforskriften annet ledd, at Samferdselsdepartementet og Nkom skal være utøvende myndighet etter postloven § 33 fjerde og femte ledd.

Nkom kan informere om at vi på bakgrunn av anmodning fra PostNord, gjorde Samferdselsdepartementet oppmerksom på anmodningen og ansvarsforhold etter

⁵ Forskrift 10. januar 2020 nr. 33 om delegering av myndighet etter postloven

delegasjonsforskriften, hvor det fremgår at Samferdselsdepartementet og Nkom har myndighet etter postloven § 33 fjerde og femte ledd. Nkom mottok tilbakemelding fra Samferdselsdepartementet om at det var naturlig at Nkom behandlet anmodningen i første instans. Dette har blant annet en side til partenes prosessuelle rettssikkerhetsgaranti gjennom tottrinns klagebehandling, da departementet er klageinstans for enkeltvedtak fattet av Nkom med hjemmel i eller i medhold av postloven, jf. postloven § 41 tredje ledd.

Det følger av forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b) at et «*enkeltvedtak*» er «*et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer*», mens en «*forskrift*» etter bokstav c) er «*et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer*».

Nkom viser til at forhåndsvarsel og påfølgende vedtak med pålegg om å gi tilgang til sonenøkkelsystemet, er rettet mot forhold som gjelder Posten og PostNord. Det gjelder således rettigheter og plikter som retter seg mot to bestemte rettssubjekter. Dersom det på et senere tidspunkt vil bli aktuelt å åpne sonenøkkelsystemet for flere tilbydere, vil det fremdeles være snakk om «*flere bestemte personer*». For å kunne delta i sonenøkkelsystemet, vil nye tilbydere måtte være registrert hos Nkom som posttilbyder, jf. postloven § 20, samt få tillatelse fra Nkom, jf. postloven § 33 annet ledd.

Posten anfører at sentrale problemstillinger må avklares i forskrifts form, og at dette er forutsatt i forarbeidene. Nkom er ikke enig i dette og viser i denne forbindelse til uttalelser i forarbeidene⁶, sitert på side 8 i forhåndsvarslene om vedtak av 27. november 2020 og side 50 i dette vedtak. Nkom er av den oppfatning at det i forarbeidene legges opp til at utarbeidelse av et felles sonenøkkelsystem kan reguleres gjennom forskrift *eller* enkeltvedtak, og at det har vært lovgivers intensjon at det skal være en fleksibilitet knyttet til dette, slik at myndigheten kan vurdere hva som er hensiktsmessig.

Nkom viser til at mye har endret seg siden 2016 da diskusjoner om etableringen av sonenøkkelsystemet ble igangsatt. Det har etter ikrafttreddelsen av postloven § 33, den 1. juli 2017, ikke vært interesse for inntreden før Nkom mottok anmodning fra PostNord i juli 2020. Postens anførsel om at uenigheten mellom tilbyderne neppe er mindre i dag enn under den tidligere foreslåtte forskriftsfesting, er derfor, slik Nkom ser det, ikke like aktuell.

Når det gjelder Postens henvisninger til proposisjonen hvor det legges opp til forskriftsfesting, presiserer Nkom at i henhold til gjeldende bestemmelse i postloven § 33, har Nkom plikt til å behandle anmodningen til PostNord og fatte avgjørelse i saken uten ugrunnet opphold. Dette underbygges videre av at Nkom er myndighet etter postloven § 33 første og annet ledd, jf. delegeringsforskriften. Nkom forholder seg til gjeldende regelverk og mener at vi har hjemmel til

⁶ Prop. 122 L (2016-2017) s. 10

å fatte enkeltvedtak i saken. Samferdselsdepartementet, som lovgivende myndighet, kan velge å forskriftsfeste reguleringen av sonenøkkelsystemet på et senere tidspunkt.

Posten antar at forskriftsendringene ikke ble vedtatt, fordi det under høringen ble synliggjort en rekke problemstillinger som ikke var tilfredsstillende løst. Hvilke vurderinger som ble gjort av Samferdselsdepartementet vedrørende forskriftsfesting, kan ikke Nkom gjøre antakelser om.

Det vises videre til PostNords kommentar vedrørende departementets bevisste skille mellom forskriftshjemmel og Nkoms myndighet til å fatte beslutninger gjennom enkeltvedtak, jf. postforskriften § 10. Posten anfører med riktighet at gjeldende postforskrift § 10 ble fastsatt før utkast til forskriftsendringer ble sendt på høring. Postforskriften § 10 er hjemlet i den tidligere postloven § 33, slik den lød før 1. juli 2017. Nkom viser til at kravene fastsatt i forhåndsvarsel om vedtak til Posten og PostNord av 27. november 2020 eller vedtak av dags dato ikke er hjemlet i postforskriften § 10. Nkom har, i tråd med forutsetningene fastsatt i forarbeidene⁷, pålagt PostNord vilkår om plikt til system for sikker oppbevaring og distribusjon av nøkler, adgangskort eller –koder, internkontroll for å hindre uautorisert bruk av adgangsløsninger og plikt til årlig rapportering ved misbruk eller tap av nøkler, adgangskort eller koder, i samsvar med vilkårene i postforskriften § 10. Nkom er av den oppfatning at disse vilkårene kan pålegges med hjemmel i postloven § 33, se forhåndsvarsel om vedtak til PostNord av 27. november 2020 og vedtak til PostNord av dags dato kapittel 3.

Nkom viser videre til anførsel om at forhåndsvarsel burde inneholdt en begrunnelse for hvorfor Nkom anser enkeltvedtak som egnet beslutningsform. Vi viser her til forhåndsvarselet, blant annet til det som står under overskrift «Vurdering» i kapittel 1, hvor Nkom konkluderer med at vi har grunnlag for å fatte enkeltvedtak i saken. Nkom har ikke funnet dette omtvistet fra vår side og finner at rettsgrunnlaget er tydelig på dette punktet.

Til Posten sin anførsel om hvordan lovens krav til åpenhet og transparens skal ivaretas ved opprettelsen av sonenøkkelsystemet, viser vi til at forvaltningens saksbehandling er åpen og tilgjengelig for alle. Åpenhet i den skriftlige saksbehandlingen skjer blant annet gjennom regler om journalføring og innsyn. Partene i saken har blitt gjort kjent med og fått mulighet til å uttale seg i alle ledd i saksbehandlingen.

Når det gjelder informasjon til andre interessenter enn gårdeiere og postkasseseiere, som hovedsakelig skal få informasjon fra nettside og Administrator, så vil dette være informasjon som det tillegges Nkom å gi. Våre informasjonstiltak fremgår følgelig derfor ikke av vedtakene. Forhåndsvarslene og vedtakene i saken samt tilhørende informasjon om sonenøkkelsystemet vil imidlertid ligge tilgjengelig på Nkom sine nettsider, for å sikre at eventuelle interessenter kan

⁷ Prop.122 L (2016–2017) side 25, 26

gjøre seg kjent med pålagte vilkår. Dette vil være en naturlig del av etableringen og opprettelsen av sonenøkkelsystemet med tilhørende pålegg og tillatelse. Videre er forvaltningens saksbehandling åpen og tilgjengelig for alle.

Til anførselen om at andre interessenter ikke gis anledning til å bli hørt i forbindelse med etablering av et felles sonenøkkelsystem, viser Nkom til at det i forarbeidene er lagt til grunn at tillatelse etter postloven § 33 ikke krever samtykke fra gårdeiere og postkasseiere. Nkom anser det ikke nødvendig at gårdeiere/postkasseiere skal forhåndsvarsles om vedtaket. Det samme gjelder for andre tilbydere, som ikke er parter i denne saken. Nkom mener at interessene til andre aktører enn Posten og PostNord blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom informasjonen som gis av Administrator og Nkom via nettsider og lignende informasjonstiltak.

b) Hjemmelsgrunnlag for tilgang til sonenøkler

Postens anførsler

I Postens kommentarer av 18. desember 2020, anfører Posten prinsipalt at Nkom ikke har hjemmel til å gi PostNord tillatelse til å benytte sonenøklerne til levering av leilighetsvise forsendelser, og subsidiært at postloven § 33 ikke hjemler tilgang til levering på døren/dørmatten. Nkom kan følgelig da ikke pålegge Posten og PostNord å utvikle en felles sonenøkkelordning.

Posten har innhentet en vurdering fra Advokatfirmaet BAHR i notat av 17. desember 2020, hvor det foretas en vurdering av om Nkom har hjemmel i postloven til å treffe de varslede enkeltvedtakene. I notatet vurderes i hovedsak to spørsmål:

1. *«Hvorvidt postloven omfatter leilighetsvise forsendelser, og herunder særlig om PostNords tilbud om levering av pakker uten signatur på døren/dørmatten, er en tjeneste som er dekket av postlovens virkeområde; og*
2. *Hvorvidt det er hjemmel i postloven § 33 til å pålegge Posten å gi tilgang til sonenøkler for å levere pakker på døren/dørmatten.»*

BAHR konkluderte i notat av 17. desember 2020 med følgende:

«Som redegjørelsen nedenfor vil vise, avgrenser postloven mot leilighetsvise forsendelser, herunder tjenester som PostNords tilbud om levering av pakke uten signatur på døren/dørmatten, slik at slike tjenester vil falle utenfor postloven. Dersom tjenesten likevel skulle være omfattet av postloven, er det ikke hjemmel i postloven § 33 til å pålegge Posten å gi tilgang til sonenøklerne for å levere leilighetsvise pakkeforsendelser på døren/dørmatten.»

Posten anfører videre i sine kommentarer av 18. desember 2020, at BAHRs konklusjon er i tråd med Postens forståelse og praktisering av loven. Posten angir at de selv utelukkende benytter sonenøkklene til å levere postsendinger i den ordinære postomdelingen, og ikke til hjemlevering av pakker som ikke går i den ordinære poststrømmen. Posten skriver videre at Nkom således ikke har hjemmel til å gi PostNord tillatelse til å benytte sonenøkklene til levering av leilighetsvisе forsendelser, og dermed heller ikke til å pålegge Posten og PostNord i fellesskap å utvikle en felles sonenøkkelordning.

Regelmessig levering

Postens anførsler

Postens prinsipale anførsel er at PostNord ikke tilbyr regelmessig formidling, jf. postloven § 4 nr. 1. Posten anfører at postloven avgrenser mot leilighetsvis levering og PostNord er derfor ikke å anse som en tilbyder etter loven. Det er da ikke hjemmel til å gi PostNord tilgang etter § 33 og pålegge partene å utvikle en felles sonenøkkelordning.

Posten legger avgjørende vekt på at PostNords tjenester ikke oppfyller kravet i postloven § 4 nr. 1 om regelmessighet, herunder krav til regularitet, hyppighet, og kjøretraseer. Det anføres at ruter som fastsettes fra dag til dag basert på volum og pakkemottakers adresse, er å anse som «leilighetsvisе forsendelser» og dermed faller utenfor postlovens virkeområde.

I notat fra BAHR av 17. desember 2020 skriver BAHR at kravet om regelmessighet synes å avgrense mot tilfeller der avsender inngår en avtale med mottaker om en leilighetsvis eller engangsløst levering av en pakke som deretter fraktes av en tredjepart (leilighetsvisе forsendelser) og utleveres etter en kjøretrasé som avhenger av hvor dagens leveranser finner sted, og som derfor vil variere både mht. regularitet, hyppighet og kjøretraseer. Videre anføres at:

«Posten selv benytter eksempelvis kun postnettets, inkludert sonenøkler, for levering av pakker som følger den regulære poststrømmen, mens leilighetsvisе forsendelser leveres av Postens pakkesjåfører, som ikke har tilgang til sonenøkklene. (...)

Videre har Posten oppgitt at det er flere andre selskaper i Norge som tilbyr pakkeforsendelser, særlig i B2B-segmentet, som ikke har funnet det nødvendig å registrere seg som tilbyder i henhold til postloven § 20, hvor det er et krav om at tilbyderen skal registrere seg hos Nkom «senest samtidig med at posttjeneste tilbys». Dersom postlovens virkeområde skulle tolkes utvidende til å også omfatte slike tjenester, vil den videre grensedragningen bli vanskelig, f.eks. vil det da kunne argumenteres for at også matleveringstjenester fra tredjepart, slik som Foodora, er omfattet av postloven, noe som klart strider mot den allmenne oppfatningen av hva som utgjør en posttjeneste. (...)

Etter dette er det vår vurdering at postloven etablerer et skille mellom på den ene side brev og pakker som følger den regulære poststrømmen med faste annonserte ruter, og på den annen side leilighetsvis forsendelser som tilpasses det konkrete behov. Dette harmoniserer godt med formålet om å regulere et marked for å sikre konkurranse idet konkurransen innen leilighetsvis forsendelser allerede er til stede og det ikke er behov for ytterligere sektorregulering. Tjenesten som PostNord tilbyr, en leilighetsvis pakkeforsendelse, er ikke omfattet av postlovens saklige virkeområde, og Nkom har derfor ikke hjemmel til å gi pålegg om utlevering av sonenøkler til det formål PostNord har bedt om tilgang for.»

Posten skriver i sitt tilsvarende av 26. februar 2021 at hensikten med å sette «regelmessig formidling» som vilkår for at postloven skal komme til anvendelse, var «å avgrense mot virksomhet som ikke er post». En utvidende tolkning av «regelmessig» vil være i strid med lovgivers formål med postloven. Regelmessighetsvilkåret innebærer at brev og pakker som følger en regulær poststrøm med faste annonserte ruter, er omfattet av postlovens virkeområde, mens leilighetsvis forsendelser som tilpasses det konkrete behov ikke er omfattet.

Posten skriver videre i sitt tilsvarende av 26. februar 2021, at leilighetsvis levering kjennetegnes ved at rutene er «sendingsbasert», da ved at de bestemmes dynamisk (varierer) etter adresse for de sendinger som skal utleveres en gitt dag. Posten mener at denne type distribusjon skiller seg vesentlig fra postomdeling der distribusjonen er «rutebasert», det vil si skjer i faste, adressebaserte ruter etter en offentlig kjent og fastlagt plan. Posten anfører at de ikke er kjent med PostNords volumer, men basert på rekordhøye tall som ble rapportert under Black Week, antar de at normalvolumet for hjemlevering er noen få tusen pakker per dag i Oslo-området, trolig under 1% av husstandene. Posten viser videre til kommentar fra PostNord om at pakkene deres lokalt blir sortert etter faste soner og at alle postnummer i én sone har definerte faste utkjøringsdager, og anfører at dette er typisk for leilighetsvis og konsoliderte pakkeleveranser, og vil gjelde mange aktører i dette markedssegmentet. Posten mener at PostNord dekker et visst område, men ikke med faste, regelmessige ruter. Posten skriver videre at:

«Leveringsvirksomheten PostNord har anmodet om å benytte sonenøkler til fremstår dermed klart som sendingsbasert/leilighetsvis, dvs. ikke etter faste, regelmessige ruter, men med kjøremønstre som varierer avhengig av dagens leveranser. Dermed får ikke postloven anvendelse på deres virksomhet (ikke «regelmessig formidling»). Da kan det naturlig nok heller ikke gis tilgang til sonenøkler i henhold til postloven § 33. Tilsvarende skal heller ikke andre tilbydere av konsoliderte og leilighetsvis pakkeleveranser (Porterbuddy, Best mv., jf. overskrift b). ovenfor) kunne få tilgang til sonenøkler, selv om de kan vise til at de har en verdikjede med innsamling, sortering, transport og utdeling, og til at sendinger vil utleveres i postkassene såfremt de er egnet for det (vekt, format, ledig plass i kassen, mv.).»

I notat fra BAHR av 26. februar 2021, mener de at leilighetsvise tjenester faller utenfor, fordi de ikke er «regelmessig». BAHR skriver at kravet til regelmessighet ikke gir mening hvis kravet ikke var inntatt i ordlyden nettopp for å avgrense mot slike leilighetsvise leveranser. Videre viser BAHR til anførsel fra PostNord om at selskapet har en ruteplan som er offentlig kjent, og viser til at PostNords nettsider kun viser forventede leveringstider for ulike geografiske destinasjoner. Ifølge BAHR fremkommer ikke informasjon om forventet mønster, frekvens og intervall for utlevering samt tidsfrister som indikerer frekvens og intervall for henting av postsendinger. BAHR mener at en oversikt over forventede leveringstider, vanskelig kan ansees som en «på forhånd fastlagt plan» og dermed oppfyller regelmessighetskravet. BAHR skriver at vilkåret om regelmessighet er inntatt av lovgiver for å unnta annet enn regulær postomdeling fra lovens virkeområde. BAHR skriver videre at:

(...) Det er definisjonen av «posttjeneste», herunder regelmessighetskravet, som begrenser at ikke enhver tilbyder av vareleveringer under 20 kg hjem til forbruker er omfattet av postloven, jf. ovenfor om skille mellom ulike typer formidlingstjenester. En tolkning i tråd med PostNords argumentasjon vil føre til vanskelige grensedragninger, og vil også medføre at postlovens virkeområde vil omfatte bedrifter og markeder som etter den allmenne rettsoppfatning ikke faller innenfor det postloven er ment å regulere.»

PostNords anførsler

PostNord skriver at de i lang tid har benyttet Posten som underleverandør for leveranser av brev og pakker til forbrukere i postkassen, nå senest ved bruk av Postens produkt «Pakke i Postkassen» (PiP). Videre at bakgrunnen for at PostNord har måttet benytte Posten som underleverandør blant annet er manglende tilgang til forbrukernes postkasser der disse er plassert bak en inngangsdør. Ifølge PostNord leveres tilnærmet 100 prosent av alle brevene og en betydelig andel av alle pakkene PostNord distribuerer i realiteten av Posten som PostNords underleverandør. PostNord skriver videre at de også i fremtiden vil måtte bruke Posten som underleverandør på deler av de postsendingene de formidler, men bakgrunnen for søknaden om tilgang til sonenøkler er at PostNord ønsker å levere flest mulig postsendinger gjennom eget nettverk. De skriver videre at:

«Utlevering av postsendinger skjer her i hovedsak mot legitimasjon. Disse utleveringsstedene har volummessige begrensninger. Forbrukerne ønsker imidlertid i stadig større grad mulighet for å få postsendingene levert i postkassen/ hjem fremfor å måtte dra i butikken. Disse forbrukerpreferansene har blitt forsterket under koronaen. Dette gir seg også utslag i økte krav fra avsender om mulighet for hjemleveranse av postsendinger uten krav om legitimasjon, også i boligblokker som er avstengt med sonenøkler som bare Posten har tilgang til. Posten tilbyr både sendinger som hentes i butikk, sendinger som leveres i postkassen og sendinger som leveres på mottakers dør. PostNord tilbyr, og ønsker i økende grad å ha mulighet for å tilby, tjenester der

forbrukere kan motta pakker i postkasse, eller dersom de er for store for postkassen - på døren - uten mottakers kvittering. Med andre ord ønsker PostNord å kunne levere postsendinger til forbrukere i postkassen på samme måte som Posten kan, slik at vi kan konkurrere optimalt og på like vilkår. For å kunne konkurrere optimalt er vi avhengige av å ha kontroll på hele verdikjeden, inkludert den siste meteren frem til forbrukernes postkasser. Dersom vi skal være avhengig av å benytte vår konkurrent som underleverandør på denne tjenesten, er vi prisgitt deres leveringsbetingelser, og Posten vil i realiteten ha monopol på levering av postsendinger i postkassen. Det er i strid med postlovens intensjoner, og vil trolig også være i strid med konkurranseretten. For å sikre konkurranse på like vilkår ber PostNord derfor om tilgang til sonenøkene, både til inngangsdør og til postkasseanleggenes hovedlokk, i samsvar med postlovens system»

I tilknytning til Postens prinsipale anførsel, anfører PostNord for det første at deres pakker omfattes av definisjonen av «*postsending*», jf. postloven § 4 nr. 3, ved at deres pakker er å anse som «*lettgods under 20 kg*» etter bestemmelsen. De viser til at postloven med sin henvisning til «*lettgods*» har et videre omfang enn både postdirektivene og anskaffelsesregelverket, som kun omfatter «*postpakker*», og anfører at dette må anses som et bevisst valg fra lovgivers side. Det anføres at loven må forstås slik at den også omfatter tjenester som er underlagt sterk konkurranse.

PostNord anfører videre at de oppfyller kravet til *regelmessighet* i postloven §§ 2 og 4 nr. 1 ved å ha daglig utlevering av postsendinger som de selv leverer til mottaker, i samsvar med PostNords ruteplan. Videre at fremføringstid og utleveringstidspunkt kan beregnes fra både avsender og mottaker på deres hjemmeside. Avvik fra ruteplanen publiseres på deres hjemmesider. PostNord viser til at de har utlevering hver dag.

PostNord viser videre til Postens anførsel om at PostNord bare frakter «*leilighetsvise forsendelser*», da avtalen om forsendelse inngås mellom avsender og mottaker leilighetsvis eller som en engangsløseleveranse. Til dette anfører PostNord at alle forsendelser, enten de skjer med Posten eller PostNord, gjennomføres som følge av at avsender eller mottaker bestiller frakt av en enkelt forsendelse eller en større mengde forsendelser. PostNord skriver at dersom man legger Postens tolkning av kravet til regelmessighet til grunn, så er også Postens postkasseprodukt PiP leilighetsvis. Typisk eksempel vil ifølge PostNord være en forbruker som sender en julegave til sin familie. Dette vil bare skje leilighetsvis, for eksempel hver jul. Bestilling av B2C-pakker er ifølge PostNord mer stabilt, ved at både PostNord og Posten har faste avtaler med avsendere om utlevering av pakker. Etter PostNords mening må det avgjørende for at kravet om hyppighet er oppfylt, være om tilbyders virksomhet er av en slik art at en avsender eller mottaker har mulighet til å bestille en forsendelse når som helst dersom de ønsker det, minst en gang i uken. Kunder av PostNord kan bestille pakker levert av PostNord hver dag.

PostNord anfører videre at de oppfyller kravet om «*innhenting for sortering og videre transport og utlevering (...) etter en offentlig kjent og fastlagt plan*». De viser til at postsendinger blir innlevert eller samlet inn, sortert etter hvor de skal, distribuert sammen med en rekke andre postsendinger som skal til samme område, og delt ut etter et fastlagt mønster. De viser til at alle postnummer innen en geografisk sone har definert faste utkjøringsdager, og alle har minst en utkjøringsdag i uken. De viser videre til at alle deres tjenester er offentlig tilgjengelige for allmenheten.

PostNord påpeker at antall postsendinger som skal utleveres er utslagsgivende for hvor «fast» et ruteopplegg er. De mener dermed at det ikke kan være et krav om at distributøren rent faktisk skal gå innom alle husstander på ruten, uavhengig av om det skal leveres postsendinger eller ikke. De anfører at det er hvilket leveringsintervall PostNord tilbyr innen et nærmere avgrenset område som er avgjørende for om tjenesten som formidles er «*regelmessig*». De viser videre til at de i dag bruker Posten som underleverandør for levering av brev og pakker i postkassen, og anfører at dette viser at PostNord har samme behov for tilgang til postkassene som Posten.

PostNord er videre svært uenig i BAHR sin tolkning vedrørende kapittel 3 i Prop.109 L (2014-2015). PostNord anfører at loven gir hjemmel til å pålegge Posten å gi tilgang til siste del av nettverket sitt, derunder sonenøkene. Dette for å legge til rette for konkurranse.

Oppsummert skriver PostNord at de driver «*regelmessig formidling av (...) uregistrerte postsendinger*» og er dermed underlagt postlovens virkeområde, jf. §§ 2 og 4. Videre at PostNord er en tilbyder, jf. postloven §4 nr. 7. PostNord mener derfor at postloven § 33 gir hjemmel for at «*tilbydere*» av «*postsendinger*» skal få tilgang til sonenøkkelsystemet og at Nkom derfor har hjemmel til å gi PostNord tilgang til sonenøkler etter postloven § 33.

Nkoms vurdering:

Når det gjelder den prinsipale anførselen om at PostNords tjenester ikke er omfattet av postloven, er Nkom ikke enig i dette. Nkoms vurdering er at PostNords tjenester oppfyller kravet til regelmessighet i postloven § 4 nr. 1, og klart faller innenfor lovens virkeområde.

For at tilbudet skal anses som en «*posttjeneste*» etter postloven § 4 nr. 1, må tjenesten som tilbys gjelde «*regelmessig*» innsamling, sortering, transport og utdeling av postsending. Ordlyden tilsier at det må foreligge en viss stringens og sammenheng i den tjeneste som tilbys, herunder at det stilles visse krav til omfang og hyppighet. I forarbeidene⁸ uttales i denne forbindelse at:

«Krav til at tilbudet om formidling må være «regelmessig», innebærer at tjenesten må tilbys med på forhånd fastlagt intervall og en viss hyppighet. Som hovedregel bør

⁸ Prop 109 L (2014-2015) s. 62.

denne type tjenester formidles minst en gang i uken for å kunne anses som en posttjeneste. Innhenting for sortering og videre transport og utlevering til mottakeren skal som hovedregel skje etter en offentlig kjent og fastlagt plan. Informasjon om planen må være lett tilgjengelig for allmennheten og for eksempel fremgå av tilbyders hjemmesider på Internett, jf. § 22. Det er tilbyders regelmessige formidling til allmennheten som er avgjørende, og ikke om formidlingen skjer til en og samme adresse. Bud- og kurértjenester av postsendinger faller bare innenfor lovens definisjon av posttjenester forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt.»

Etter forarbeidene stilles det krav til hyppighet, blant annet ved hovedregel om utlevering minst én gang i uken. I tillegg skal utlevering skje etter en offentlig kjent og på forhånd fastlagt plan/intervall.

Nkom mener at kravet til regelmessighet i § 4 nr. 1, innebærer en presisering av begrepet «tilbyder» i § 4 nr. 7, og avgrenser dermed samtidig kretsen av plikts- og rettighetssubjekter etter loven. Ifølge forarbeidene så vil såkalte «dør-til-dør-tjenester» falle utenfor dersom disse eksempelvis er basert på individuell etterspørsel og ikke leveres i henhold til faste intervaller. Typiske bud- og kurértjenester faller altså utenfor definisjonen. Disse tjenestene gjelder samtidig ofte enkeltleveranser og vil ikke møte kravene som stilles til hyppighet og/eller sortering. Slik fremhevet i forarbeidene, faller bud- og kurértjenester kun innenfor definisjonen i den grad øvrige vilkår er oppfylt. Hvilket viser til at også disse kan omfattes ved en konkret og helhetlig samlet vurdering.

Nkom sin forståelse, basert på gjeldende rettskilder, er at regelmessighetskravet tar utgangspunkt i selskapet og ikke mottaker, det vil si tar utgangspunkt i tilbudssiden og ikke etterspørselssiden. Dette innebærer at det er selskapets gjentakende tilbud til allmennheten som er retningsgivende for kravene om intervall, hyppighet og en på forhånd fastlagt plan. Nkom mener at det ikke er avgjørende om tjenesten formidles på for eksempel dør til mottaker, i postkasse på en postrute, eller på bestemte utleveringspunkt.

Vilkåret om regelmessighet oppstiller en nedre terskel for å unnta tjenester som klart faller utenfor, for eksempel sesongbasert utlevering av (adresserte) reklamebrev, flyers eller menyer, der virksomheten kun er til stede i et område en sjelden gang. Regelmessighetskravet skiller ut mindre, mer sporadiske og periodevise oppdrag og setter en nedre grense.

Nkom forstår vilkåret som en «nedre grense» for hvilke aktører som skal pålegges plikter og tilegnes rettigheter etter postloven. Hensynet til minimumsregulering kan blant annet tilsi at sporadisk virksomhet bør falle utenfor lovens anvendelsesområde. Det er regelmessigheten som er avgjørende, ikke hvorvidt formidling skjer til samme adresse.

PostNord tilbyr utlevering av postsendinger til allmennheten hver dag. Hvorvidt postsendinger rent faktisk utleveres i alle geografiske områder som omfattes av en tilbyders leveringsrute, vil til enhver tid være avhengig av etterspørselen. Som nevnt over er det selskapets tilbud, og ikke kundenes etterspørsel, som er avgjørende for om regelmessighetskravet, herunder kravene om intervall, hyppighet og fastlagt leveringsrute, er oppfylt. Det er de mer sporadiske utleveringene, eksemplifisert med reklamebrev, flyers og menyer, som hovedsakelig ikke oppfyller regelmessighetskravet. Etter Nkoms oppfatning er det klart at PostNords tjenester oppfyller regelmessighetskravet, og dermed er omfattet av postloven og dens virkeområde.

Nkom mener at lettgoods inntil 20 kg, herunder både C2X og B2X, omfattes av postloven, jf. § 4 nr. 3. Vi viser blant annet til at avsender og/eller mottaker i henhold til postloven kan være både fysiske og/eller juridiske personer, jf. definisjonen «bruker» i § 4 nr. 8. I forarbeidene til postloven fremgår det også at både næringslivets og forbrukeres tilgang til posttjenester er beskyttelsesverdige hensyn. Nkom mener at dette tilsier at lovgiver ikke har ansett et sterkere reguleringsbehov for C2X-tjenester enn for B2X-tjenester. Dette fremgår også klar av forarbeidene.⁹ Nkom viser også til forarbeidene¹⁰ hvor det fremgår at:

«Til nr. 3 Postsending

[...] Forslaget til definisjon av «postsending» omfatter alle adresserte brev og pakker eller lettgoods som tradisjonelt har vært regulert i postloven. Det presiseres likevel at definisjonen av postsending ikke foreslås begrenset til leveringspliktige tjenester, men vil omfatte alle postsendinger.»

Nkom viser videre til at både Posten og PostNord, siden postlovens ikrafttredelse, har vært registrert som tilbydere hos Nkom. Dette innebærer at Nkom anser at PostNord oppfyller kravene som stilles for å være tilbyder etter loven, herunder kravet til regelmessighet. Posten har heller ikke på noe tidligere tidspunkt, herunder i klagerunder på fordeling og beregning av sektoravgiften, anført at PostNord ikke er å anse som en tilbyder og derfor ikke skulle vært med i fordelingen. Dersom det er klart, som Posten skriver, at PostNord ikke er å anse som tilbyder, stilles det spørsmål til hvorfor problemstillingen ikke har vært reist på et tidligere tidspunkt.

Posten og BAHR anfører også at «dersom leilighetsvise forsendelser skulle være omfattet av postloven, er det en lang rekke aktører som plikter å registrere seg som i dag (etter det Posten kjenner til) ikke er registrert». Nkom viser til registreringsplikten for tilbydere av posttjenester, jf. postloven § 20, som stiller krav om at alle tilbydere skal registrere seg hos Nkom senest samtidig med at posttjeneste tilbys. Nkom har mulighet for å ta i bruk sanksjonsmidler ved manglende eller unnlatt registrering. Nkom viser til at Posten er klar over at Nkom ønsker å kartlegge markedet i segmentet «lettgoods inntil 20 kg» og er også klar over at Nkom avventer

⁹ Prop. 109 L (2014-2015) s. 45 pkt. 9.4.4

¹⁰ Prop. 109 L (2014-2015) s. 63

tilbakemelding og avgjørelse fra departementet i flere saker som er knyttet til denne problemstillingen. Herunder også Posten sin anførsel om at B2X-pakker ikke er omfattet av postloven virkeområde.

Nkom viser videre til Postens anførsel om at:

«Dersom postlovens virkeområde skulle tolkes utvidende til å også omfatte slike tjenester, vil den videre grensedragningen bli vanskelig, f.eks. vil det da kunne argumenteres for at også matleveringstjenester fra tredjepart, slik som Foodora, er omfattet av postloven, noe som klart strider mot den allmenne oppfatningen av hva som utgjør en posttjeneste. (...)»

Nkom mener ikke at vår forståelse er en utvidende tolkning. Tilbydere av posttjenester er de som oppfyller vilkårene etter § 4 nr. 7, 1 og 3.

Posten anfører også at sonenøkler kun benyttes til den ordinære postomdelingen, og ikke til hjemlevering av pakker som ikke går i den ordinære poststrømmen. Imidlertid bekrefter Posten at sonenøklerne også benyttes til levering av uadressert reklame (som ikke omfattes av postlovens virkeområde) og produktet PiP. Sistnevnte mener Posten ikke er å anse som en leveringspliktig tjeneste, men en B2X-sending og således et produkt som ikke er en del av den «ordinære postomdelingen».

Dersom Nkom legger Posten og BAHR sin vurdering av regelmessighetskravet til grunn, vil dette i all hovedsak innebære at det kun er leveringspliktige tilbydere som er å anse som tilbydere etter postloven. Nkom viser til at postloven, med innføring av tredje postdirektiv, ble vedtatt for å liberalisere posttjenester som tidligere var en del av Postens enerett (monopol). Med Posten sin forståelse av kravet til regelmessighet og terskelen for regularitet, hyppighet og kjøretraseer, står dette i motstrid til liberaliseringen av markedet som var tiltenkt ved lovendringen, herunder også terskelen og forståelsen som er lagt til grunn i forarbeidene. Nkom er ikke enig i Posten sin forståelse av kravet til regelmessighet knyttet til PostNord sine sendinger. Nkom mener at PostNord oppfyller kravet til regelmessighet og derfor er å anse som tilbyder av posttjenester og omfattet av postlovens virkeområde.

Levering på dør/dørmatte

Postens anførsler

Postens subsidiære anførsel er at Nkom ikke har hjemmel i postloven § 33 til å fatte vedtak om tilgang til Postens sonenøkler for leveranser på døren/dørmatte. Det anføres i denne sammenheng at formålet med og ordlyden i postloven § 33 tilsier at tilgang til sonenøkler er begrenset til å regulere tilgang til hovedlokket på postkasseanlegg, og ikke til inngangsdørene alene.

I notat fra BAHR av 17. desember 2020 vises det til at sonenøkklene kun disponeres på vegne av sameiet/borettslaget, og at nye aktørers tilgang til sonenøkklene vil øke risiko og være et inngrep i den private eiendomsretten, som er beskyttet gjennom Grunnloven og den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Som følge av dette må, etter Postens og BAHRS oppfatning, ordlyden i § 33 tolkes strengt og kan ikke tolkes utvidende til å omfatte levering av postsendinger på dørmatten.

BAHR viser videre til at uttalelser i forarbeidene, om at tilgang til postkasseanlegg er nødvendig for å sikre at Postens konkurrenter skal kunne være like effektive i postformidlingen, underbygger en slik tolkning.

BAHR viser også til at konkurranseformålet i tredje postdirektivs artikkel 11a gir støtte til en restriktiv tolkning av postloven § 33. Det fremheves at det ifølge direktivet kun skal gis tilgang i den utstrekning det er nødvendig for å sikre konkurranse, og at dette ikke omfatter tilgang til inngangsdører som sådan.

Det anføres i Posten sitt tilsvar av 26. februar 2021 og notat fra BAHR av 26. februar 2021, at dersom PostNord gis tilgang til sonenøkklene, så har Nkom en plikt til å sikre og stille vilkår om at tilgangen ikke brukes til annet formål enn levering i postkassen, herunder stille størrelsesmessige krav til postsendinger som kan leveres ved bruk av sonenøkklene. Videre anføres det at Nkom må føre løpende tilsyn med at sonenøkklene kun benyttes til å levere i postkassene.

Videre anføres det fra Postens side at det er feil av Nkom, i forhold til formålet med postloven § 33, å tolke bestemmelsen slik at en aktør kan velge å be om tilgang til kun sonenøkler for inngangsdører. Det vises til at det i lys av ordlyden og forarbeidene til bestemmelsen ikke kan være tvil om at tilgangen gjelder sonenøkler til postkasseanlegg, med tillegg av sonenøkler til inngangsdører, i de tilfeller der dette er nødvendig fordi gårdeier/beboer ikke allerede har gitt tilgang til inngangsdør. Det anføres at denne problemstillingen understreker behovet av å få på plass en tillatelsesordning før tillatelser gis, som sikrer forutsigbarhet, transparens, og likebehandling, samt hensynet til gårdeiernes personvern og sikkerhet.

PostNords anførsler

I tilknytning til Postens subsidiære anførsel, presiserer PostNord innledningsvis i sine kommentarer at PostNords anmodning om «*levering på dør*» ikke skal tolkes bokstavelig, men at det er en beskrivelse av et produkt som leveres hjemme hos mottaker, i motsetning til utlevering i butikk. Levering i postkasse omfattes derfor av anmodningen, og dette har vært presisert blant annet i møter med Nkom.

Det fremheves videre at det primært ønskes tilgang til sonenøkklene for å kunne levere pakker i postkasseanlegg. Dersom en pakke imidlertid er for stor til å leveres i postkasse, mener

PostNord at det kan være ønskelig å levere på dørmatte, fremfor å måtte ta med pakken tilbake. PostNord anfører at postloven ikke setter et forbud mot slik levering dersom dette er avtalt med mottaker. Det påpekes at Posten kan gjøre det samme dersom de ønsker dette, og at Posten tilbyr «pose på dør» i kombinasjon med produktet PiP.

Nkoms vurdering:

Når det gjelder Postens subsidiære anførsel om at postloven § 33 ikke gir hjemmel til å gi tilgang til sonenøkler for andre formål enn levering i postkassanlegg, nærmere bestemt at PostNord ikke kan benytte sonenøklerne for levering på dør/dørmatte, er Nkom ikke enig i dette. Etter Nkoms vurdering vil ikke tilgang til sonenøkler være begrenset til kun å gjelde levering i postkassanlegg.

PostNord skriver i sine kommentarer at det ønskes tilgang til sonenøklerne til postkassanlegg og inngangsdører, slik at pakker først og fremst kan leveres i postkassene, på samme måte som Posten leverer sitt produkt PiP, men at postloven ikke setter forbud mot levering på dør/dørmatte dersom dette er avtalt med mottaker.

Nkom vil innledningsvis påpeke at det har vært vår oppfatning at anmodningen fra PostNord gjelder tilgang til sonenøklerne både for levering i postkassanlegg og levering på dør.

Nkom mener at det ikke er grunnlag for en slik streng objektiv tolkning av ordlyden i postloven § 33, som Posten anfører. Det er Nkoms forståelse at ordlyden i postloven § 33 ikke kan tolkes dithen at den utelukker bruk av sonenøkler til å levere postsendinger på annen måte enn i postkassanlegg. Dersom en slik avgrensning hadde vært lovgivers hensikt, er Nkom av den oppfatning at det hadde vært presisert og fremkommet tydelig av lovbestemmelsen og forarbeidene at levering på andre måter skal være utelukket. Tvert imot la Samferdselsdepartementet, i forbindelse med forskriftsendringene, opp til at en posttilbyder kunne velge å delta i sonenøkkelssystemet kun for inngangsdører¹¹.

Når det gjelder Postens henvisning til tredje postdirektivs artikkel 11a, mener Nkom at denne ikke gir støtte til en tolkning av postloven § 33 som tilsier at sonenøklerne ikke kan benyttes til levering på dør/dørmatte. Posten pålegges å gi PostNord tilgang til sonenøklerne til både inngangsdører og postkassanlegg, noe som er nødvendig for at PostNord skal kunne konkurrere på like vilkår som Posten. Dette er i tråd med formålet til artikkel 11a. Etter Nkoms oppfatning setter ikke artikkel 11a begrensninger for hvordan levering ved bruk av sonenøklerne kan skje, eller at den nasjonale lovgivningen kan tolkes dynamisk, jf. henvisningen til postlovens formål i neste avsnitt. Det følger blant annet også av punkt 6) i fortalen til det tredje postdirektivet, at bærekraftig utvikling er ett av målene ved utformingen av tiltak på

¹¹ Utkast til endringer i postforskriften om kostnadsfordeling for etablering, utvikling og drift av sonenøkkelssystem mv. av 3. juli 2017 s. 12-13

postområdet. Etter Nkoms forståelse må postdirektivet tolkes i lys av dette, noe som tilsier at man ved tolkningen må kunne ta i betraktning de store endringene som skjer i postsektoren.

Nkom viser videre til postlovens formålsbestemmelse i § 1, som sier at loven skal «*legge til rette for at brukere over hele landet skal få tilgang til gode og fremtidsrettede posttjenester [...] gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser*» (vår understreking). Med «*gode og fremtidsrettede posttjenester*» menes ifølge forarbeidene «*posttjenester som er egnet til å oppfylle det nasjonale behovet for posttjenester ettersom behovene til den enkelte bruker endrer seg over tid.*»¹²

Det er Nkoms forståelse at postloven § 33 må tolkes i lys av og sees i sammenheng med postlovens formål. Formålsbestemmelsen tilsier at loven tar høyde for å ta hensyn til blant annet endret forbrukeratferd og den generelle samfunnsutviklingen ved tolkningen av loven. Nkom oppfatter det slik at kunder i større omfang ønsker å betale for slike tilleggstjenester som levering av pakker på dør/dørmatte er. Dette antar vi at i særlig stor grad har vist seg det siste året grunnet covid-19.

Når det gjelder personvern- og sikkerhetsaspektet, som Posten og BAHR viser til, så er det Nkoms oppfatning at levering av pakker på dør/dørmatte ikke representerer en svekkelse av personvernet eller reduksjon av sikkerheten, så lenge slik levering avtales med den enkelte mottaker. Nkom mener at sikkerhetsrisikoen er knyttet til posttilbydernes tilgang til sameier/borettslag i seg selv, og at levering av på dør/dørmatte ikke innebærer noen økt risiko.

Nkoms vurdering er at bruken av sonenøklene ikke vil være begrenset til levering kun i utleveringspostkasser. Det forutsettes imidlertid at sonenøklene kun skal benyttes til levering av postsendinger, jf. postloven § 4 nr. 3. På bakgrunn av opplysninger fra PostNord, legges det til grunn at sonenøklene først og fremst skal benyttes til levering av postsendinger i postkasser. Hjemlevering på dør/dørmatte ved bruk av sonenøklene skjer etter avtale mellom tilbyder og mottaker.

c) Kostnadsfordeling og finansieringsmodell

Når det gjelder kostnadsfordeling og finansieringsmodell gitt i forhåndsvarsel om vedtak til Posten av 27. november 2020, har Posten kommet med anførsler til følgende punkt:

- Prinsipper for kostnadsfordeling – jamfør føringer fra Stortinget og departementet
- Prinsipper for kostnadsfordeling på system- og sonenivå
- Finansieringsmodell for gjenanskaffelse av sylindere

¹² Prop. 109 L (2014-2015) s. 60

- Behovet for økonomisk sikkerhetsstillelse

Prinsipper for kostnadsfordeling – jamfør føringer fra Stortinget og departementet

Postens anførsler

Posten viser til BAHR sin konklusjon i vedlegg 7a, hvor de skriver at en forskrift som fastsetter en kostnadsfordeling basert på deltakernes andel av relevant omsetning ikke har hjemmel i lov. Tilsvarende vil det heller ikke kunne treffes enkeltvedtak med hjemmel i postloven § 33 som fastsetter en slik kostnadsfordeling.

Posten anfører at varselet mangler en redegjørelse fra Nkom for at de foreslåtte prinsippene for kostnadsfordeling er forenlig med føringene fra Stortingsbehandlingen, som drøftet i notatet fra BAHR (vedlegg 7a). Det er Postens syn at Nkoms foreslåtte prinsipper for kostnadsfordeling vil være i strid med nevnte føringer fra Stortinget og departementet. BAHR trekker i notatet fram Innst. 291 L (2016-2017) som viser til uenighet om hva som skal ligge i begrepet «forholdsmessig» fordeling.

PostNords anførsler

PostNord er ikke enig i Postens anførsel i kommentarer av 18. desember 2020, om at Nkoms kostnadsfordeling ikke har hjemmel i lov. PostNord hevder Posten viser til et spekulativt resonnement om tilblivelse av postloven § 33 under behandlingen på Stortinget i 2017. PostNord bemerker at forslagene Posten viser til kommer fra mindretallet, der den alternative lovteksten ikke ble vedtatt. Postloven § 33 ble vedtatt på bakgrunn av flertallets forslag, som reflekterer departementets merknad i Prop. 122 L (2016-2017). PostNord viser til at departementets vurderinger av kostnadsfordelingen vektlegger at kostandene skal fordeles forholdsmessig mellom tilbyderne som deltar i systemet. Det står også at fordelingen for eksempel kan baseres på andel omsetning, antall omdelingsdager mv. På bakgrunn av dette hevder PostNord at Nkom har hjemmel til å fastsette den varslede kostnadsfordelingen jf. postloven § 33.

Nkoms vurdering

Posten henviser til notat fra BAHR av 17. desember 2017, om kostnadsfordeling og henvisningen til Innst. 291 L (2016-2017) (s. 3). I en innstilling til Stortinget, slik Innst. L 291 (2016-2017) er, vil det presenteres forslag fra mindretallet samt komiteens tilrådning, som er de forslagene som et flertall av komiteen støtter.¹³ Forslagene som ble votert over under behandlingen av Stortinget den 23. mai 2017¹⁴ var alternativ 1 – dagens løsning, om forholdsmessig fordeling av kostnader mellom deltakende tilbydere, og alternativ 2 - dekning av

¹³ Stortinget (sist oppdatert 5. februar 2014) Om innstillinger <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/innstillinger/>

¹⁴ Voteringsoversikt for sak: Endringer i postloven mv. (tilgang til sonenøkkelsystemer) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=68593&dnid=1>

kostnader likt mellom tilbyderne «*eller forholdsmessig i samsvar med den enkelte tilbyders bruk av sonenøkkelsystemet*», jf. Innst. 291 L (2016-2017). Komiteens tilrådning, som er dagens løsning, ble fremmet av medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre. Under voteringen, fikk alternativ 1 (dagens løsning) 59 stemmer for og 43 mot. Alternativ 2 ble nedstemt, ved 43 stemmer for og 59 mot. På tross av at mindretallet i komiteen uttrykte motstand mot en fordeling av kostnader basert på relevant omsetning, må den faktiske voteringen og komiteens tilrådning tillegges mer vekt som rettskilde, og som uttrykk for lovgivers vilje.

Nkom viser til, departementets merknad i Prop. 122 L (2016-2017), som også er gjengitt av PostNord:

«I tredje ledd legges det til grunn at sonenøkkelsystemet finansieres ved at tilbyderne skal dekke kostnadene til etablering, utvikling og daglig drift av sonenøkkelsystemet. Kostnadene fordeles forholdsmessig mellom tilbyderne som deltar i systemet for eksempel basert på andel omsetning, antall omdelingsdager mv. Kostnadene vil omfatte både kostnader knyttet til etablering og utvikling av sonenøkkelsystemet, samt kostnader for daglig drift. Tilbyder som ønsker tilgang til sonenøkkelsystemet må betale en forholdsmessig andel av kostnadene.»

Nkom har valgt å innta ytterligere parametere i vurderingen av hva som kan anses som forholdsmessig dekning av kostnader, herunder antall årsverk og antall sonenøkler. Dette innebærer at tilbydernes dekning ikke kun vil baseres på «*andel omsetning*», i tråd med de føringer som fremgår av forarbeidene. Nkom anser dette i tråd med lovgivers vilje, og i tråd med «*bredere samfunnsinteresser*», jf. notat fra BAHN av 17. desember 2017 s. 7.

På bakgrunn av dette mener Nkom at det er hjemmel i lov, jf. postloven § 33 tredje ledd, til at kostnadsfordelingen kan fordeles mellom tilbyderne i sonenøkkelsystemet slik Nkom har angitt i forhåndsvarslene av 27. november 2020.

Kostnadsfordeling på system- og sonenivå

Postens anførsler

Posten skriver i kommentarer av 18. desember 2020, at Nkoms foreslåtte kostnadsfordeling, i likhet med kostnadsfordelingen i Samferdselsdepartementets høringsforslag av 2017 om endringer i postforskriften, legger opp til at deltakende tilbydere i sonenøkkelordningen ikke skal dekke de kostnadene de forårsaker ved sin deltakelse i ordningen og sitt forbruk av låsesylindere. Videre hevder Posten at de vil måtte dekke store deler av kostnadene som forårsakes av andre tilbydere, og at kostnadene til Posten vil øke vesentlig. Posten mener at det med én deltaker i tillegg til Posten som benytter nøkler i samtlige soner, slik PostNord har anmodet, så vil kostnadene til omkoding og utskifting av sylindere forutsetningsvis dobles i forhold til Postens bruk alene, gitt at PostNord holder et like høyt sikkerhetsnivå som Posten.

Posten mener derfor at det er misvisende når Nkom i kapittel 8.1 i forhåndsvarselet skriver at omkodingskostnadene på sonenivå «*må forventes å øke noe*» med flere tilbydere.

Posten påpeker videre at det i tillegg vil komme kostnader til opprettelse og løpende administrasjon av ordningen på systemnivå, som er kostnader Posten ikke har i dag. Posten mener at en uforholdsmessig del av de økte kostnadene, med Nkoms forslag til kostnadsfordeling, vil falle på Posten. En slik kostnadsfordeling er i strid med statsrådets føringer ved lovendring i 2017, jf. vedlegg 7b¹⁵, ifølge Posten. Posten viser videre til sin høringsuttalelse av 2017, der Posten gir innspill om at alle tilbydere skal bære kostnadene de selv forårsaker samt at systemkostnadene skal deles likt mellom aktørene. På sonenivå, der ikke skyld kan påvises, mener Posten at tilbyderne skal fordele kostnadene likt mellom seg, subsidiært gradert etter antall ansatte som har tilgang til den enkelte nøkkelen.

Posten viser videre til kapittel 6 («Prinsipper for kostnadsdeling») i forhåndsvarselet av 27. november 2020 på side 18, hvor det fremgår at Nkom har justert fordelingsnøkkelen på bakgrunn av innspill fra aktørene i høringsrunden i 2017. Posten anfører at det ikke sies noe om hvilke innspill som er tillagt vekt og hvordan de er hensyntatt. Videre mener Posten at Nkom unnlater å forklare hvordan vektingen av parameterne på henholdsvis 70 prosent (relevant omsetning), 25 prosent (årsverk) og 5 prosent (antall sonenøkler) er foretatt.

Posten skriver at anførsler i forskriftshøringen av 2017 (vedlegg 7b¹⁶) fullt ut er gjeldende også for Nkoms justerte kostnadsfordelingsnøkkel. 70 prosent av nøkkelen består av omsetning i totalmarkedet for posttjenester på landsnivå, og er identisk med departementets høringsforslag av 2017. Posten viser til at det i deres høringsuttalelse av 2017 er dokumentert at denne parameteren ikke har hjemmel i loven. Posten viser videre til at 25 prosent av Nkoms foreslåtte fordelingsnøkkel består av antall årsverk (postbud og andre med tilgang til sonenøkler) på landsnivå. Posten mener at antall årsverk på landsnivå, har svært liten sammenheng med bruken av nøklene og kostnadene på sonenivå, og er beheftet med de samme problemene som parameteren «omsetning», som drøftet i Postens høringsuttalelse av 2017. Det samme gjelder parameteren «antall sonenøkler» på landsnivå, som i forhåndsvarselet er foreslått å inngå med 5 prosent i kostnadsfordelingen. Posten skriver at Nkoms forslag til kostnadsfordelingsnøkkel mangler hjemmel i loven, og Posten fastholder derfor at kostnadene må dekkes av den tilbyderen som forårsaker dem, og at likedeling vil være det beste kostnadsfordelingsprinsippet på systemnivå.

På sonenivå bør likedeling anvendes når ansvar for tap av nøkler ikke kan påvises, subsidiært en fordeling basert på antall ansatte som har tilgang til eller befatning med nøkler i den

¹⁵ Notat fra BAHN «Vurdering av hjemmelsgrunnlaget for kostnadsfordeling» av 18. august 2017

¹⁶ Finansieringsmodell og kostnadsfordeling «Forslag til endringer i postforskriften (om sonenøkkelssystem mv.) om finansieringsmodell og kostnadsfordelingsprinsipp» – til høringsuttalelse fra Posten Norge AS

relevante sonen (ikke på landsbasis) over en periode. Antall ansatte (personer) vil være et langt bedre mål på risikoen for tap og mislighold av nøkler enn antall årsverk (et årsverk kan over tid, f.eks. en periode på ett år, bestå av mange personer).

PostNords anførsler

PostNord viser til at Posten fastholder at kostnadene må dekkes av den tilbyderen som forårsaker dem. PostNord minner om at det er et prinsipp som ikke er basert på gjeldene rett og er i strid med formålet om å legge til rette for konkurranse.

Videre støtter PostNord Nkoms rett til å fastsette en kostnadsfordeling basert på blant annet omsetning. PostNord ser på de andre oppgitte fordelingsparameterne Nkom har lagt til grunn som både rimelige og forutberegnelige, og støtter Nkoms modell knyttet til kostnadsfordelingen gitt i forhåndsvarsel om vedtak av 27. november 2020.

PostNord hevder også at Nkom har hjemmel i lov til en slik kostnadsfordeling som nevnt, gitt forholdsmessighetsprinsippet jf. postloven § 33 og Prop. 122 L (2016-2017).

Nkoms vurdering

Posten viser til at Nkom har skrevet at kostnadene «*må forventes å øke noe*», og at dette er misvisende. Nkom ser at det er stor usikkerhet omkring kostnadene, og finner at denne formuleringen kan være noe misvisende. Nkom er derfor enig med Posten i at det er hensiktsmessig av Nkom å være enda mer generell i sin beskrivelse av kostnadsøkningen.

Posten skriver at en uforholdsmessig del av de økte kostnadene vil med Nkoms forslag til kostnadsfordeling falle på Posten. Nkom viser til at en ved opprettelsen av et nytt system, så langt som mulig vil prøve å finne en løsning med mest mulig jevn fordeling. Imidlertid vil en total likhet være umulig, når det gis tilgang til et system hvor kun en part tidligere har deltatt. Posten viser i tillegg til at det vil påløpe kostnader ved opprettelse og løpende administrasjon som Posten ikke har i dag. Slik Nkom har forstått dette, medfører dette ikke riktighet, da Posten også i dag må gjennomføre administrasjonsoppgaver tilknyttet sonenøkkelsystemet. Nkom er derimot enig i at oppstartskostnadene vil være «nye» kostnader.

Nkom viser til at Posten har vært klar over kostnadene tilknyttet sonenøkkelsystemet i lang tid og burde være klar over de kostnadene dette vil medføre. Nkom sine kostnadsestimater baserer seg nettopp på tall fra Posten.

Nkom viser videre til at departementet i høringsnotat av 3. juli 2017 foreslo, dersom kostnadene skal fordeles mellom aktører, at kostnadsfordelingen utelukkende skulle baseres på en vurdering av tilbyders *relevante omsetning* i markedet for posttjenester. På bakgrunn av innspill fra aktørene i høringsrunden, har Nkom gjort enkelte justeringer i fordelingsnøkkelen som tidligere ble hørt. Nkom ønsker å beholde tilbyders relevante omsetning som

hovedbestanddelen av en slik fordelingsnøkkel, men gjøre enkelte justeringer for å få et mer helhetlig bilde og en likere fordeling. Det ble foreslått å inkludere flere parametere, slik at fordelingsnøkkelens ivaretar flere aspekter av sonenøkkelssystemet, deriblant *risiko* og *bruk*. Dette vil etter Nkoms syn, føre til en mer rettferdig fordeling av kostnader i sonenøkkelssystemet. Nkom har derfor valgt å inkludere parameterne antall årsverk og antall sonenøkler. Nkom har ved hjelp av beregningsøvelser og ut i fra en helhetlig vurdering, funnet grunnlag for denne fordelingen av parameterne som gjengitt i forhåndsvarsel om vedtak av 27. november 2020.

Antall årsverk er tatt med som en parameter i kostnadsfordelingen, for å gjenspeile bruken av sonenøkler, og indikerer risikoen ved denne bruken. Antall årsverk skal ta høyde for sider av risikobildet som utro tjener, slitasje, tyveri, osv. Antall stillinger har også vært vurdert som en mulig parameter. Nkom har imidlertid landet på, av hensyn til ulik organisering av aktørenes virksomheter, at antall årsverk vil være beste egnet som en parameter i kostnadsfordelingen. Nkom mener at Postens anførsel om antall personer som parameter er lite egnet.

Antall sonenøkler totalt i systemet, vil gi et inntrykk av den konkrete risikoen som bruk av én enkelt nøkkel innebærer. Det antas at risikoen for at nøkler kommer på avveie øker ved et større antall nøkler. Tilbyder vil uansett, gjennom blant annet sikkerhetsrutiner, måtte ha oversikt over antall nøkler, i likhet med Administrator. Det er derfor ikke særlig tyngende eller vanskelig å skaffe til veie denne informasjonen. En parameter som tar hensyn til antall sonenøkler gir også tilbyderen incentiver til å ha så få sonenøkler som mulig, som antas å kunne begrense risikoen for tap ytterligere. Nkom vil derimot ta Postens anmerkning, om at antall nøkler bør være det gitte antall sonenøkler i sonen kostnadsfordelingen skal skje på, til følge. Nkom er enig med Posten i at dette gir et riktigere bilde på kostnadsfordelingen i den enkelte sone. Det vil si at når kostnadsfordelingen skal skje på sonenivå så vil antall nøkler være det antallet av nøkler tilbyderen har i den gitte sonen det skal skje en kostnadsfordeling på. Ved systemfordeling av kostnader vil alle nøklene være tellende.

Nkom har vurdert vektingen av parameterne slik hen at relevant omsetning skal tildeles størst vekt, da dette parameteret gjenspeiler posttilbyderens størrelse og bæreevne. Det er også objektivt og enkelt å fremskaffe. Relevant omsetning er derfor gitt en vekt på 70 prosent. Antall sonenøkler er vektet lavest for å hindre u hensiktsmessige tilpasninger hos tilbyderen, samtidig som den tar høyde for risikoen en sonenøkkel i seg selv representerer. Antall sonenøkler har derfor fått en vekt på 5 prosent. Antall årsverk har fått de resterende 25 prosent av vektingen. Nkom mener at antall årsverk er en god indikator på både størrelse, risiko og bruk. Utover det som er nevnt over har vekting blitt vurdert ut ifra høringsuttalelser og Nkoms egne vurderinger ved hjelp av utregningsmodeller.

Det kan også nevnes at for å jevne ut kostnadene ytterligere, har Nkom innført en sikkerhetsavgift ved omkoding på sonenivå der skyld ikke kan påvises. Dette er en flat sikkerhetsavgift på 1 prosent av estimert nyinvesteringskostnad. Denne avgiften vil pålegges

alle tilbydere som er aktive i sonen som trenger omkodning. Sikkerhetsavgiften blir deretter trukket fra det beløpet som skal fordeles, før det resterende beløpet fordeles etter kostnadsprinsippene gitt i dette vedtaket.

Finansieringsmodell for gjenanskaffelse av sylindere

Postens anførsler

Posten skriver i kommentarer av 18. desember 2020 at begrepene eksisterende system og eksisterende omkodingsmuligheter benyttes om hverandre (synonymt) i varselet. Posten legger til grunn at det som menes er antall omkodingsmuligheter som faktisk finnes gjenværende i sylindrene ved tidspunktet for opprettelse av en felles ordning. Dette til forskjell fra historisk antall omkodingsnivåer i sylindrene. Historisk antall ville i tilfelle brutt med Samferdselsdepartementets forutsetning på side 6 og 7 i høringsforslaget av 2017, om at det ikke skal legges til grunn en tilbakeskuende tilleggsbetaling for brukte omkodingsnivåer

Posten understreker videre at et betydelig antall sylindre i ordningen er finansiert av Posten og ikke av gårdeier, enten ved opprettelsen av soneinndelingen i 1993 (da Posten bekostet utskifting av samtlige sylindre), eller ved senere utskiftninger. Ifølge Posten ville det vært klart urimelig om Posten skulle betale «*en gang til*» for tidligere forbruk av sylindre de selv har bekostet.

PostNords anførsler

PostNord har ingen direkte kommentar til Postens anførsel på dette punktet, men som nevnt tidligere i dokumentet mener PostNord at alle kostnader Postverket hadde i 1993 da sonenøkkelsystemet ble etablert er irrelevant, da Posten først ble juridisk enhet i 1996. Kostnader før gitt tidspunkt er dekket av statskassen og felleskapet.

Nkoms vurdering

Posten legger til grunn at når Nkom henviser til antall omkodingsmuligheter, menes det antall omkodingsmuligheter som faktisk finnes gjenværende i sylindrene ved det gitte tidspunktet sonenøkkelsystemet blir etablert. Nkom ser at vi har vært noe upresis i denne beskrivelsen. Antall omkodingsmuligheter skal være de omkodingsmulighetene som var utgangspunktet for sylindren ved anskaffelse. Dette er som Posten viser til, ikke i samsvar med det utgangspunkt som Samferdselsdepartementet tok på side 6 og 7 i høringsforslaget av 2017. Nkom har på bakgrunn av høringsinnspill valgt å ta utgangspunkt i et «*fremtidig system*», for å unngå eventuelle uheldige konsekvenser. Dette gjelder særlig problemstillinger omkring uttreden/inntreden, posisjonering og forutberegnelighet. Beregnes den relevante summen til lik én omkodingsmulighet i eksisterende system vil systemet fremstå mer forutberegnelig. Nkom mener at alle situasjonene som oppstår i løpet av bruken av en sylinder bli behandlet likt. Videre vil deling basert på antall omkodingsmuligheter i eksisterende system gjøre at en større andel av sylindernes kostnad er innbetalt før det er behov for reinvestering. En slik løsning er enklere for tilbyderne og Administrator å håndtere ettersom det ikke er nødvendig å ta hensyn til hvor

mange omkodingsmuligheter det vil være i fremtidig sylinder. Dette er viktig siden det i sonenøkkelsystemet kan være snakk om lange tidsperspektiv før reinvestering er nødvendig. Beregning av estimert nyinvesteringskostnad basert på «eksisterende system» er også mer teknologinøytral.

Behovet for økonomisk sikkerhetsstillelse

Postens anførsler

Posten viser i kommentar av 18. desember 2020 til at det vil være vanskelig å gardere seg mot innbrudd eller utro ansatte. Det vil være behov for garanti-/sikkerhetsstillelse for å unngå at andre deltakende tilbydere blir økonomisk skadelidende ved tap. Posten viser til sin høringsuttalelse av 2017 (vedlegg 2, kapittel 3.4), der Posten synliggjorde dette ved et eksempel med tap av sonenøkler i Oslo og Akershus som umiddelbart ga et reinvesteringsbehov på om lag 75 MNOK. Ifølge Posten er ikke situasjonen særlig endret etter 2017. Posten viser til oversendt oppdatert systemoversikt, hvor det fremgår at nesten 70 soner er på siste omkodingsnivå for enten inngangsdører eller postkasseanlegg. Posten skriver at de ikke har gjort oppdaterte beregninger, men anslår at reinvesteringsbehovet ved tap av nøkler vil være høyere enn 75 MNOK på landsbasis.

Posten mener det i reguleringen, primært gjennom forskrift, må fastslås at deltakerne må stille tilstrekkelig sikkerhet til at øvrige deltakere ikke lider økonomisk tap som følge av at en tilbyder ikke er i stand til å dekke sine økonomiske forpliktelser.

Posten viser til at Nkom har lagt til grunn ulike kriterier som skal vektlegges når vurderingen av størrelsen på sikkerhetsstillelsen skal beregnes. Nkom har lagt til grunn antall soner tilbyderen operere og i og hyppigheten tilbyderen har. Posten understreker at det er viktig at hvilke soner tilbyderen operere i også er et viktig kriterium. Posten mener videre at «hyppigheten (omdelingsdager)» er uegnet som grunnlag for sikkerhetsstillelsen. Posten mener at sikkerhetsstillelsen må baseres på reglene om ansvar for kostnadene og være tilstrekkelig til å dekke tap, herunder tap av nøkler der ansvaret kan plasseres hos den aktuelle tilbyderen, i alle soner hver enkelt tilbyder deltar i. Videre hevder Posten at sikkerhetsstillelsen ikke kan graderes i henhold til omdelingsfrekvensen, som ville føre til en vilkårlig for høy eller for lav sikkerhetsstillelse i forhold til den enkelte deltakers faktiske økonomiske ansvar. De viser for øvrig til innspill til dette temaet i høringsuttalelsen av 2017.

Posten anfører videre at Nkoms forslag til at antall omdelingsdager skal inngå i vurderingen av nivået for sikkerhetsstillelsen, bekrefter at Nkom, i overensstemmelse med Postens forståelse, legger til grunn at kun tilbydere med regulær postomdeling i lovens forstand kan delta i en felles sonenøkkelordning.

PostNords anførsler

PostNord har ingen direkte kommentar til Postens anførsel på dette punktet.

Nkoms vurdering

Nkom anerkjenner Postens utregning om at det økonomiske beløpet en tilbyder i sonenøkkelsystemet kan bli skadelidende for er betydelig. Derfor er det også viktig for Nkom, at sikkerhetsstillelsen er slik, at ikke en tilbyder blir økonomisk skadelidende hvis andre aktører i sonenøkkelsystemet unngår å betale det de er skyldig i. Nkom er derfor enig med Posten at dette er viktig.

Posten viser til eksempelet med tap av sonenøkler i Oslo og Akershus (Viken). De viser til at dette vil ha en reinvesteringskostnad på 75 MNOK. Nkom vil poengtere, at slik Nkom har lagt opp kostnadsmodellen i henhold til forhåndsvarsel om vedtak til Posten 27. november 2020, vil ikke en tilbyder alene bli skadelidende for et helt reinvesteringsbeløp. Dersom en tilbyder er skyld i en omkoding som fører til en reinvestering, vil tilbyderen kun bli alene om å betale kostnadene for den omkodingen den var skadelidende for. Det resterende reinvesteringsbeløpet, som ikke er innbetalt til Administrator, skal tilbyderne fordele forholdsmessig mellom seg etter Nkoms fastlagte prinsipper om fordeling gitt i vedtaket. Som følge av Nkoms kostnadsmodell, vil derfor ikke beløpet en tilbyder skal kunne stille sikkerhet for, være så høyt som det Posten antyder i sine anmerkninger.

Nkom anerkjenner Postens anførsel om at det er viktig for utregning av beløpet på sikkerhetsstillelsen, hvilken sone en tilbyder operer i. Nkom vil derfor inkludere dette kriteriet i grunnlag for beløpet for sikkerhetsstillelse i vedtaket. Nkom er enig i at formålet med sikkerhetsstillelsen er at andre ikke skal lide økonomisk tap for noe en annen tilbyder er skyld i, slik som et mislighold av innbetaling ved omkoding. Dette mener Nkom hensyntas når antall soner og hvilke soner en tilbyder opererer i vurderes. Nkom har også lagt vekt på kriteriet hyppighet (omdelingsdager). Dette for å forsøke å gjenspeile tidsrommet sonenøklerne er ute av oppbevaringen og hvor ofte en omdreining av sylindere vil skje. Dette gjenspeiler både risiko for tyveri og slitasje på sylindere.

Når det gjelder Posten sin anførsel om at «*Nkoms forslag til at antall omdelingsdager skal inngå i vurderingen av nivået for sikkerhetsstillelsen, bekrefter at Nkom, i overensstemmelse med Postens forståelse, legger til grunn at kun tilbydere med regulær postomdeling i lovens forstand kan delta i en felles sonenøkkelordning*», er dette ikke riktig forståelse. Her har Posten lagt egne betraktninger til grunn, som ikke er i overensstemmelse med Nkoms forståelse. Det vises til dette vedtaks kapittel II b) vedrørende «*regelmessig levering*».

d) Øvrige kommentarer

Nedenfor følger en vurdering av Posten sine øvrige kommentarer knyttet til følgende tema:

- Tillatelse
- Klageordning
- Rutiner for sikker bruk av sonenøkler
- Uttreden og nedleggelse av sonenøkkelordningen eller enkeltsoner
- Elektroniske låssystemer
- Avsluttende bemerkninger

Tillatelse til PostNord

Postens anførsler

I Postens kommentarer av 18. desember 2020 reagerer Posten sterkt på at Nkom synes å sette grensen for gårdeierers og postkasseeierers sikkerhet og personvern, ved kriminell virksomhet. Posten mener at Nkom implisitt uttaler at alle tilbydere som skjærer klar av kriminell virksomhet normalt vil være skikket til å disponere sonenøkler. Posten anfører at terskelen er satt for lavt. Posten minner om at tilgang til låste dører og postkasseanlegg er en form for inngripen i privat eiendomsrett, som normalt krever samtykke.

Posten anfører videre at det må tas hensyn til at sonenøkkelsystemet er dyrt i drift og forbundet med høy økonomisk risiko, og at den foreslåtte kostnadsfordelingen gir mangelfulle incentiver til høy sikkerhet og lavere kostnader for en felles ordning.

Posten viser til at Nkom i sin tillatelse til PostNord finner at det er presentert et behov; et ønske om konkurranse på like vilkår og at PostNord med nåværende løsning ikke kan tilby samme betingelser som Posten. Posten anfører at påstanden om ulike konkurransevilkår og betingelser er feilaktig. Posten mener at behovet ikke kan være påtvingende, så lenge Posten selv ikke anvender sonenøklerne til leilighetsvis hjemlevering.

Posten uttaler at de på ingen måte insinuerer at PostNord mangler «*kompetanse, erfaring og soliditet*», men forventer at Nkom gjør en konkret og selvstendig vurdering av om administrasjon og drift av sonenøkkelsystemet oppfyller lovens krav for sikkerhet og personvern før endelig beslutning om tillatelse gis.

I Postens tilsvar av 26. februar 2021 anfører Posten at de har en prinsipiell tilnærming til spørsmålet om tillatelse, og har en tydelig forventning til at Nkom konkret og selvstendig vurderer sikkerhet og personvern før endelig beslutning om tillatelse gis. Posten anfører at vurderingen må være basert på objektive, etterprøvbare kriterier, forutsetningsvis fastsatt i forskrift, som anvendes uavhengig av om tilbyder er statlig eid, stor eller liten.

Posten anfører at dersom PostNords tolkning av postloven legges til grunn, vil en rekke ulike aktører kunne kreve tilgang til sonenøkler for hjemlevering.

Posten fastholder at det ikke er tilstrekkelig for å ivareta personvern og sikkerhet for gårdeiere/postkasseeiere, at Nkom sikrer at sonenøkler ikke spres til kriminelle. Posten anfører at det blant annet er helt sentralt at Nkom ikke gir tilgang til sonenøkler til andre aktører enn de som kan få tillatelse i henhold til § 33, og kun for den perioden forutsetningene for å få tilgang er oppfylt. Posten anfører videre at Nkom ikke kan gi tilgang til sonenøkkelssystemet uten å stille krav til leveranser og tjenester, for å sikre at tilgang ikke brukes til annet formål enn det som det er hjemmel for i postloven § 33. Det anføres at Nkom blant annet må stille som vilkår at det gis tilgang til begge nøkkelsett, eventuelt kun til postkasseanlegg, og at det stilles størrelsesmessige krav til typen sending som kan leveres ved bruk av nøklene.

PostNords anførsler

I kommentarer fra PostNord av 28. januar 2021 reagerer PostNord på Postens kommentar om at de «reagerer sterkt på at Nkom her synes å sette grensen ved kriminell virksomhet». PostNord understreker at de er et statlig eid selskap, på samme måte som Posten, og tar personvern og sikkerhet svært alvorlig, og at nøklene er minst like trygge hos PostNord.

Det henvises til Postens kommentar om at PostNords behov ikke kan «være påtvingende ettersom Posten selv ikke benytter sonenøklerne til leilighetsvis hjemlevering av pakker». PostNord anfører at dette neppe kan medføre riktighet. Etter det PostNord kjenner til, bruker Posten sonenøklerne til å levere både «rød» (post) og «grønn» varestrøm (Bring sine pakkeprodukter). PostNord anfører at Posten benytter postbudnettet til å levere produkter som er i direkte konkurranse med PostNords pakkeprodukter. PostNord anfører at dersom de ikke får samme mulighet til å levere sine pakker i postkasseanleggene, vil Posten ha en urimelig konkurransefordel på B2C-segmentet.

PostNord skriver videre at de kan godtgjøre at alle krav knyttet til sikkerhet mv. oppfylles før det gis tilgang til sonenøkler, og aksepterer at tillatelsen kan trekkes tilbake dersom vilkårene ikke oppfylles.

PostNord skriver i sine avsluttende bemerkninger at:

«Det er ikke overraskende at Posten ønsker å begrense PostNords tilgang til sonenøklerne, for dersom Posten mister det mono-polet de her har, vil det ikke bare frata dem et viktig konkurransefortrinn, men også inntekter som leverandør til PostNord. Det er heller ikke til å skjule at en løsning med tilgang til sonenøkler vil være kostbar for Posten, men PostNord vil understreke at dette er en kostnad som det er helt rimelig å pålegge et heleid statlig selskap for å sikre konkurranse på like vilkår.»

Posten har opparbeidet seg et konkurransefortrinn gjennom årelangt monopol på utlevering av postsendinger til forbrukere. PostNord har til nå ikke vært i stand til å utfordre denne delen av Postens virksomhet, og har derfor vært tvunget til å benytte Posten som underleverandør for å få et fullverdig produkt til våre kunder. Vi har imidlertid de siste årene etablert et nettverk for distribusjon av postpakker i Norge som gjør oss i stand til selv å forestå hele leveransekjeden, også den siste meteren frem til forbrukernes postkasse. Til beste for forbrukerne er Norge forpliktet å sikre at dette kan la seg gjøre.»

Nkoms vurdering

Det fremgår av forhåndsvarsel til PostNord av 27. november 2020 kapittel 3 at Nkom kan nekte tilgang til sonenøkkelsystemet, dersom en tilbyder mangler faglig kompetanse, erfaring samt soliditet, og dersom tidligere handlemåte i forretningsforhold eller andre forhold tilsier at tilbyderen ikke får tilgang til sonenøkler. Dette innebærer ikke at alle tilbydere som «*skjærer klar av kriminell virksomhet*», vil være skikket til å disponere sonenøkler. Nkom har, konkret og selvstendig, vurdert at PostNord oppfyller kravene for å få tilgang til sonenøkler, og mener at PostNord vil kunne sikre rutiner for sikkerhet og personvern for gårdeiere og postkasseiere. Nkom er av den oppfatning at hensynet til sikkerhet og personvern for gårdeiere og postkasseiere ivaretas av tillatelsesordningen. Vedrørende forskriftsfesting, henviser Nkom til kapittel II a) i dette vedtak.

Nkom ønsker imidlertid å presisere at tillatelsen gitt til PostNord til tilgang til sonenøkkelsystemet, er gitt under forutsetning om at PostNord oppfyller de krav som fremgår av forhåndsvarsel og vedtak, herunder at partene skal «*utvikle og etablere et felles sonenøkkelsystem, herunder administrasjon for sonenøkkelsystemet, samt påta seg kostnader og øvrige forpliktelser knyttet til etablering og forvaltning av et felles sonenøkkelsystem*»¹⁷. Dersom PostNord viser seg å ikke oppfylle vilkårene, eller av andre grunner viser seg uskikket til å delta i sonenøkkelsystemet, kan Nkom trekke tilbake tillatelsen, jf. postloven § 47. Disse kravene gjelder også for andre deltakere i sonenøkkelsystemet.

Nkom anerkjenner at sonenøkkelsystemet er forbundet med økonomisk risiko. Nkom mener imidlertid at den økonomiske sikkerhetsstillelsen vil gi tilstrekkelige incentiver til høy sikkerhet og lavere kostnader for en felles ordning. Se nærmere under kapittel II c) «*Behovet for økonomisk sikkerhetsstillelse*» i dette vedtak.

Posten henviser videre til PostNords behov for tilgang til sonenøkkelsystemet, og ønske om konkurranse på like vilkår. Nkom presiserer at formålet bak postloven er; å sikre effektiv formidling av postsendinger i hele landet, samt å legge til rette for konkurranse i postmarkedet.

¹⁷ Forhåndsvarsel til Posten og forhåndsvarsel til PostNord av 27. november 2020 side 2, samt side 2 i dette vedtak

Det fremgår av lovens forarbeider¹⁸, at sonenøkklene gir Posten en konkurransefordel ved leveringen av post, som andre tilbydere ikke vil kunne få, uten tilgang til sonenøkklene. PostNord anfører også at dersom de ikke får samme mulighet til å levere sine pakker i postkasseanleggene, vil Posten ha en urimelig konkurransefordel på B2C-segmentet. Nkom anser tilgang til sonenøkkelsystemet som en forutsetning for effektiv konkurranse i postmarkedet. Når det gjelder den konkrete bruken av sonenøkklene, henvises det til kapittel II b) i dette vedtak.

Nkom ønsker videre å presisere at tilgang til sonenøkkelsystemet kun kan gis til «*tilbydere*» av posttjenester, jf. postloven § 33. En tilbyder vil kun ha mulighet til å få tilgang til sonenøkkelsystemet, dersom vedkommende er registrert hos Nkom som tilbyder av posttjenester, samt anses som skikket til å delta, ved å ha faglig kompetanse, erfaring samt soliditet, og tidligere handlemåte i forretningsforhold eller andre forhold ikke tilsier at tilbyderen ikke bør få tilgang til sonenøkler.

Klageordning

Postens anførsler

Posten viser i sine kommentarer til forhåndsvarsel av 18. desember 2020, til at Norske Boligbyggelags Landsforbund SA (NBBL) i forbindelse med høringen av postloven § 33, uttrykte skepsis til å gi tilgang til oppganger og postkasser. Posten viser videre til at NBBL mente at det fortsatt burde være slik at postkasseeier og eier av inngangsdør må gi sitt samtykke, i tråd med det alminnelige prinsipp om privat eiendomsrett og disposisjonsrett over egen eiendom. Videre skriver Posten at:

«Selv om spørsmålet om samtykke er løst ved at § 33 gir Nkom et tvangsgrunnlag for å gi posttilbydere tilgang til den private eiendommen, må det forventes at en felles sonenøkkelordning kan skape reaksjoner fra et stort antall gårdeiere og postkassেমottakere. Det er derfor svært viktig at muligheten til å klage hviler på et solid grunnlag, både praktisk og rettslig.»

Videre skriver Posten at de ikke tror at gårdeiere/postkasseeiere vil slå seg til ro med et svar fra tilbyderne selv, men vil kreve en mer uavhengig behandling av saken, slik det er lagt opp til i forarbeidene med at en annengangs behandling skal håndteres av en Brukerklagenemd jf. postloven § 40, som ikke er trådt i kraft.

Posten mener det vil kunne være problematisk om en felles sonenøkkelordning etableres før nemnda er på plass og operativ.

PostNords anførsler

¹⁸ Prop. 122 L (2016-2017) s. 9

PostNord viser i sine kommentarer av 28. januar 2021, til at Posten i sin tilbakemelding siterer en rekke høringsuttalelser fra 2017 (både fra seg selv og fra andre). PostNord skriver at disse uttalelsene ikke ble hensyntatt i prosessen ved innføring av sonenøkkelssystemet i postloven § 33. PostNord anfører at dette kun fremstår som en unødig omkamp om et regelverk som allerede er trådt i kraft. PostNord ber om at Nkom tar utgangspunkt i sektorlovgivningen og konkurranserettsens grunnleggende formål om å legge til rette for konkurranse, herunder et felles bruk av postnettet og derfor ser bort fra Postens anførsler.

Nkoms vurdering

Det medfører riktighet, som Posten skriver, at det i forarbeidene var lagt opp til en ordning hvor Brukerklagenemda etter § 40 skulle behandle klager fra gårdeiere og postkasseiere om misbruk av sonenøkler etter § 39 annet ledd.

Bestemmelsen om brukerklagenemd har imidlertid ikke trådt i kraft og behandler derfor ingen av saksområdene den var tiltenkt å behandle. Det er Samferdselsdepartementet som beslutter ikrafttredelse og Nkom forholder seg til det enhver tid gjeldende regelverk. Nkom har ikke grunnlag for å ta stilling til ikrafttredelsen av bestemmelsen om brukerklagenemd for posttjenester.

Nkom presiserer imidlertid at klage på misbruk av sonenøkler fra gårdeiere og postkasseiere i første omgang skal behandles i samsvar med § 39 annet ledd, altså av tilbydernes felles klageordning.

Nkom viser videre til at dagens gjeldende ordning, er at klager om misbruk av sonenøkler går direkte til Posten. Posten har ikke kommentert på om dette utgjør et stort antall klager per år. Videre ser det ikke ut ifra den årlige rapporteringen ut til at det eventuelt er mange klager knyttet til videre klagemulighet¹⁹. Posten kommenterer heller ikke på om det er et stort antall henvendelser, da til Posten fra brukere, på at dagens ordning skulle tilsi vesentlige utfordringer knyttet til manglende ikrafttredelse av brukerklagenemda.

Nkom kan informere om at vi ikke har mottatt klager fra brukere på misbruk eller manglende klageordning knyttet til sonenøkler.

Nkom viser imidlertid også til at vi som tilsynsmyndighet har muligheten for å føre et overordnet tilsyn, jf. postloven § 42. Klagere har også mulighet for eventuelt å bringe saken inn for de alminnelige domstolene.

¹⁹ Nkom antar at dette ev. omfattes av antall under kategorien «Hvordan klager og reklamasjoner behandles» på totalt 53 saker av 19489, jf. Innrapportering for 2019 datert 10. mars 2020

Nkom mener derfor ikke at det vil være problematisk at et felles sonenøkkelsystem etableres før § 40 er trådt i kraft.

Rutiner for sikker bruk av sonenøkler

Postens anførsler

I Postens kommentarer av 18. desember 2020, anfører Posten at det er en myndighetsoppgave å føre tilsyn med tilbyderne både før, under og etter etablering av sonenøkkelordningen. Det henvises til postloven § 42 hvor det fremgår at myndigheten kan nytte bistand fra andre ved utførelsen av tilsyn, men Posten anfører at denne bestemmelsen må forstås slik at myndigheten kan benytte eksterne, og ikke at tilbyderne skal føre tilsyn med seg selv.

Posten legger til grunn at tilbyderne skal føre tilsyn med seg selv, da tilbyderne ikke kan føre tilsyn med hverandres rutiner, av prinsipielle og forretningsmessige grunner.

Posten viser videre til at de har strenge rutiner for bruk og oppbevaring av sonenøkler, og har gjort betydelige investeringer i elektroniske nøkkelskap som styrer og loggfører når bud henter og leverer inn egne nøkler. Posten anfører at et tilsvarende høyt sikkerhetsnivå må kreves av nye tilbydere, og at den foreslåtte kostnadsfordelingen gir begrensede incentiver til investering i elektroniske nøkkelskap av høy kvalitet, etc. Posten anfører at det er de som må bære det alt vesentlige av kostnader både på system- og sonenivå.

I Postens tilsvar av 26. februar 2021 anfører Posten at siden det ikke er drøftet i Nkoms varsel eller i PostNords tilsvar vilkår for å sikre at nøkler ikke spres til andre enn tilbydere som til enhver tid oppfyller forutsetningene for å besitte dem, understreker det behovet for at sentrale aspekter ved ordningen fastsettes i forskrift.

Posten mener videre at Nkom må føre løpende tilsyn med at nøklene kun brukes til det formål loven hjemler og i den perioden forutsetningene for tilgang er tilstede. Posten anfører at Nkom ikke kan delegere ansvaret til tilbyderne og/eller Administrator for å stille vilkår og til løpende tilsyn av vilkårene.

Posten anfører videre at dersom aktører i segmentet for leilighetsvise leveranser skal regnes for å komme inn under postlovens virkeområde og dermed får tilgang til sonenøkler etter § 33, må det antas at det vil være særdeles krevende å løpende føre tilsyn med at nøklene ikke brukes til annet formål enn det som er hjemlet i postloven § 33.

PostNords anførsler

I kommentarer fra PostNord av 28. januar 2021 viser PostNord til Postens kommentarer vedrørende rutiner for sikker bruk av sonenøkler, hvor Posten mener at det er en myndighetsoppgave å føre tilsyn med tilbyderne. PostNord bemerker at etableringen av sonenøkkelordningen ikke fratår Nkom og andre myndigheter retten til å føre tilsyn etter

postloven. PostNord henviser til postforskriften § 10 hvor tilsynsplikten og –retten er videre regulert. PostNord viser til at Nkom kan trekke tilbake tillatelsen til å få tilgang til sonenøkler dersom vilkårene for bruken ikke er oppfylt, jf. også postloven § 47.

PostNord anfører at en slik sonenøkkelordning som Nkom legger opp til, innebærer at to store statlig eide virksomheter gis tillit til å håndtere nøkler, noe begge selskapene har lang erfaring med i hvert sitt hjemmemarked. PostNord anfører at Nkom fortsatt vil ha ansvar for at tilbyderne oppfyller kravene i postloven knyttet til det å være tilbyder og utøvelse av posttjenester.

Nkoms vurdering

Krav vedrørende revisjon, rapportering og tilsyn fremgår av forhåndsvarsel til Posten og PostNord av 27. november 2020 og dette vedtak kapittel 5.4. Nkom anser det som formålstjenlig at tilbyderne selv i første rekke skal etablere og revidere egne rutiner for sikker bruk av sonenøkler, ettersom dette er spørsmål av operasjonell karakter. Nkom har imidlertid pålagt et minimumssett av rutiner som må følges av tilbyderne i kapittel 5. Disse rutinene skal, i medhold av kapittel 5.4 oversendes til Nkom ved etablering og revisjon, hvoretter Nkom kan gjennomføre tilsyn dersom det anses som påkrevd. Det er dermed Nkom som fører tilsyn med tilbyderne, i medhold av postloven § 42. Tilbydere har plikt til å medvirke ved tilsyn og opplysningsplikt, jf. postloven §§ 43 og 44.

Tilbyderne skal videre rapportere til Administrator vedrørende «*misbruk, bortkomne og/eller tapte sonenøkler eller andre forhold som kan være egnet til å svekke sikkerheten for sonenøkkelsystemet eller gårdeier/postkasseier*»²⁰ som videre skal rapportere til Nkom årlig, samt ved forespørsel fra Nkom, jf. kapittel 4.10. Det er dermed ikke de deltakende tilbydere som sådan som fører tilsyn med hverandre, men Nkom som fører tilsyn, ved hjelp av informasjon gitt fra tilbyderne og Administrator.

Det kreves et høyt sikkerhetsnivå, samt strenge rutiner for bruk og oppbevaring av sonenøkler, fra deltakende tilbydere. I henhold til postloven § 33 første ledd, pålegges Posten å gi tilgang til de innarbeidede ordningene for forvaltning av slike nøkler og adgangsmekanismer. Nkom forutsetter dermed at PostNord vil ha mulighet til å opprette de samme strenge rutinene for bruk og oppbevaring av sonenøkler, i likhet med Posten. Vedrørende kostnadsfordelingens incentiver for sikker oppbevaring av sonenøkler, vises det til kapittel II c) i dette vedtaket.

Posten anfører at Nkom ikke har oppstilt vilkår for å sikre at nøkler ikke spres til andre enn tilbydere som oppfyller forutsetningene for å besitte dem. Nkom stiller seg undrende til Postens anførsel, og henviser til forhåndsvarslene av 27. november 2020 samt dette vedtakets kapittel 5 vedrørende «Rutiner for sikker bruk av sonenøkkelsystemet», hvor det blant annet fremgår i kapittel 5.2 at «*PostNord og Posten skal ha et system for internkontroll for å hindre uautorisert*

²⁰ Forhåndsvarsel til Posten og PostNord av 27. november 2020 og dette vedtak kapittel 5.3

bruk av sonenøkkelsystemet. Internkontrollsystemet må være av en slik art og karakter at det er tilstrekkelig for å sikre mot uautorisert adgang til avlåste postkasser/postkasseanlegg.»

Uautorisert bruk av sonenøkler, vil blant annet være, slik Nkom ser det, spredning til andre enn tilbydere av posttjenester som oppfyller forutsetningene for å besitte sonenøkler.

Vedrørende Postens anførsel, om at Nkom løpende må føre tilsyn med at nøklene kun brukes til det formål loven hjemler, og at det vil være krevende å føre slikt løpende tilsyn dersom aktører i segmentet for leilighetsvise leveranser regnes for å falle inn under postlovens virkeområde, er ikke Nkom enig i dette. Det vises til kapittel II b) og d) i dette vedtaket. Nkom presiserer igjen at det er registrerte tilbydere som kan anmode om tilgang etter postloven § 33. I medhold av postloven § 42, har Nkom myndighet til å føre tilsyn.

Uttreden eller nedleggelse av sonenøkkellordningen eller enkeltsoner

Postens anførsler

I tilleggskommentarer fra Posten av 18. november 2020, viser Posten til at teknologien knyttet til sonenøkkelsystemet er utdatert, dyrt i drift og forbundet med høy finansiell risiko. Videre at løsningen med sonenøkler er lite finansielt bærekraftig basert på det kraftig fallende brevvolumet. Ifølge Posten ønsker de selv å avslutte bruken av sonenøkler i løpet av kort tid (1-2 år). Posten skriver at tidspunktet for opphør av denne løsningen er avhengig av regulatoriske endringer som det kan ta lengre tid å få på plass. Videre at Posten ikke har planer om å erstatte nåværende sonenøkler med en tilsvarende løsning basert på ny teknologi.

Posten anfører videre i sine kommentarer til forhåndsvarselet av 18. desember 2020, at problemstillinger knyttet til uttreden av sonenøkkellordningen eller av enkelte soner mangler i varselet, herunder mangler en drøftelse av konsekvensene for ordningen dersom Posten trekker seg ut eller avslutter sin bruk av sonenøkler, slik Nkom er kjent med at Posten planlegger for i løpet av kort tid.

Posten legger til grunn at sonenøkkellordning, dersom den opprettes, vil måtte nedlegges når Postens bruk av sonenøkler opphører, på bakgrunn av Postens ønske om regulatoriske endringer i leveringsplikten. Videre er det behov for regler om tilbakebetaling av innbetalte midler (per sone) dersom ordningen nedlegges før reinvestering i nye sylindere foretas, jf. Postens høringsuttalelse av 2017 (side 7 i vedlegg 2).

PostNords anførsler

PostNord har ingen direkte kommentar til Postens anførsel på dette punktet.

Nkoms vurdering

Nkom viser til at det er mange usikkerhetsfaktorer knyttet til anførselen fra Posten om nedleggelse av sonenøkkelsystemet innen 1-2 år, som høring, lovendring, mulig anmodninger fra andre tilbydere og så videre. Posten skriver også selv, at et eventuelt tidspunkt for opphør er

avhengig av regulatoriske endringer som «*det kan ta lengre tid å få på plass*». Nkom oppfatter dette derfor ikke for så nært forestående som Posten gir uttrykk for. Nkom finner således ikke grunnlag for å tillegge anførselen vesentlig vekt i denne saken, da det er sterk usikkerhet knyttet til når og om problemstillingen blir aktuell. Nkom tar i sin vurdering utgangspunkt i dagens situasjon og regulering. Formålet med tilgang etter § 33 er å legge til rette for konkurranse i postmarkedet og sikre effektiv formidling av postsendinger i hele landet. En forutsetning for konkurranse er at posttilbydere gis likeverdige rammebetingelser for å tilby posttjenester i markedet. Dersom anførselen fra Posten blir tillagt vekt, som har flere usikkerhetsfaktorer, kan det innebære at PostNord i perioden forut for en eventuell nedleggelse, mister muligheten for å konkurrere på like vilkår.

Posten har også full mulighet etter etableringen av et felles sonenøkkelsystem til å tre ut av dette, på lik linje som PostNord eller eventuelle andre aktører. Det blir også mulig for gjenværende aktører å overta systemet. Nkom viser til kapittel 10 nedenfor om uttreden, hvor det fremgår at tilbyder som trer ut av sonenøkkelsystemet eller en enkeltzone, ikke vil ha krav på å få tilbakebetalt allerede innbetalte midler.

Posten har i lengre tid vært klar over tilgangsbestemmelsen i postloven og formålet med denne, og burde være klar over at anmodning på et tidspunkt ville komme og innrettet seg etter dette. Nkom er derfor ikke enig i Posten sin anførsel om manglende drøftelse av konsekvensene for ordningen dersom Posten trekker seg ut eller avslutter sin bruk av sonenøkklene.

Posten viser også til at det er behov for regler om tilbakebetaling av innbetalte midler (per sone) dersom ordningen nedlegges før reinvestering i nye sylindre foretas, jf. Postens høringsuttalelse av 2017 (side 7 i vedlegg 2). Nkom viser til at dette er spørsmål som må vurderes dersom alle som er delaktige i sonenøkkelsystemet er enig om nedleggelse og det derfor blir aktualisert.

Elektroniske låssystemer

Postens anførsler

Posten synes i sine kommentarer av 18. desember 2020 ikke å være uenig i at Nkom, etter ordlyden i postloven § 33 fjerde ledd nr. 4, kan fatte enkeltvedtak i tilknytning til overgang til elektroniske låssystemer. Posten mener at Nkom bør være varsom med dette ettersom en rekke aktører, blant annet nødetater, kommunal hjemmehjelp, strømleverandør og leverandører av varer og tjenester, også kan ha interesse av tilgang til inngangsdører. Videre at dette tilsier at overgang til elektroniske låssystemer bør fastsettes i forskrift. Posten anfører at forarbeidene underbygger en slik forståelse.

Posten skriver videre at det vil kunne være konkurransemessig problematisk, at Administrator skal kunne bestemme at kun ett eller et fåtall elektroniske låssystemer skal kunne benyttes.

Avslutningsvis viser Posten i sine kommentarer til Nkoms uttalelse i forhåndsvarselet, om at dersom gårdeiere velger å investere i elektroniske låssystemer samtidig som en sone uansett skal skiftes ut, så vil kostnaden begrenses til prisdifferansen mellom mekaniske og elektroniske låser. Posten anfører i denne forbindelse at *«Dette synes å hvile på feil premiss, jf. at det er posttilbyderne som ellers tar reinvesteringskostnaden.»*

I Postens høringsuttalelse av 8. september 2017, er det i tillegg anført at en overgang til elektroniske låssystemer kompliseres av det forhold at sylinderbytter normalt må skje raskt, og at dette tilsier at innkjøp av elektroniske låssystemer må være avklart på forhånd. Posten påpeker videre at dersom overgang til elektroniske låssystemer skal få effekt, bør en stor andel av gårdeierne i sonen delta, noe som krever en ikke ubetydelig koordineringsjobb.

PostNords anførsler

PostNord viser til Postens anførsel om at det er flere aktører som vil kunne ha interesse av tilgang til inngangsdørene, og at dette tilsier at overgang til elektroniske låssystemer bør fastsettes i forskrift. PostNord anfører at Nkoms oppgave er å regulere tilgang til sonenøklene etter postloven, og at hensynet til andre aktørers tilgang til inngangsdører derfor bør ivaretas på annen måte.

Nkoms vurdering

Nkom finner ikke at mottatte kommentarer tilfører opplysninger som endrer vår vurdering.

Nkom har forståelse for at flere aktører vil kunne ha interesse i å ha tilgang til inngangsdører/oppganger for enklere å kunne utføre sine tjenester. Imidlertid vil dette være del av et eventuelt større nasjonalt prosjekt. Nkom finner ikke grunnlag for å tillegge dette vekt, ettersom dette faller utenfor Nkoms myndighetsområde.

Låssystemene som benyttes i sonenøkkelsystemet er gårdeiernes eiendom, og gårdeiere har derfor rett til selv å investere i elektroniske låssystemer til bruk i sonenøkkelsystemet dersom dette er ønskelig. For eksempel dersom gårdeierne mener at en overgang til elektroniske låssystemer vil innebære en høyere grad av sikkerhet. Nkom har ikke myndighet til å pålegge gårdeiere å oppgradere til elektroniske låssystemer.

Nkom kan imidlertid pålegge deltakerne i sonenøkkelsystemet å *tilrettelegge* for en overgang til elektroniske låssystemer, slik at det blir mulig for gårdeiere å benytte slike systemer. I samsvar med det som ble forhåndsvarslet, følger det av vedtaket at det vil være Administrators oppgave å legge til rette for etablering, utvikling og daglig drift av elektroniske låssystemer i sonenøkkelsystemet.

Når det gjelder anførselen om at sylinderbytter normalt må skje raskt, og at innkjøp av elektroniske låssystemer derfor må være avklart på forhånd, mener Nkom at dette løses ved at

Administrator skal informere gårdeiere om forestående utskiftinger. Dette vil i praksis innebære at gårdeiere skal informeres på tidspunktet når alle omkodingsmuligheter i en sone er brukt opp, slik at utskifting av sylindrene vil måtte skje neste gang det er behov for omkodning.

Administrator skal kunne kreve at gårdeiere melder ifra om interesse for å installere elektronisk lås ved neste utskifting i god tid, nettopp fordi utskifting av låssystemene er tidssensitivt.

Til Postens anførsel om at en stor andel av gårdeiere i en sone bør delta for at overgangen til elektroniske låssystemer skal ha effekt, vil Nkom kommentere at dette ikke er relevant for kravet om tilrettelegging for slike låssystemer. Nkom er enig i at sikkerhetsnivået vil økes dersom flere gårdeiere velger å gå over til en elektronisk løsning, men det vil som nevnt være opp til hvert enkelt sameie/borettslag om de ønsker å gå over til elektroniske låssystemer. Eventuelt om de velger å gjøre dette samtidig som sylindrene i den aktuelle sonen uansett skal skiftes ut.

Nkom har videre vurdert om det vil kunne være konkurransemessig problematisk at Administrator skal kunne beslutte hvilke låssystemer som skal kunne benyttes, slik Posten anfører. Nkoms vurdering er at den løsningen som fulgte av forhåndsvarslene og som følger av dette vedtak, ikke er konkurransemessig problematisk. Det legges opp til at Administrator skal kunne beslutte hvilke låssystemer som skal kunne benyttes, det vil si at gårdeiere må kunne få velge mellom flere ulike typer. Administrator skal ivareta både sonenøkkelsystemets og gårdeieres behov i valget av låssystemer. Nkom mener at det er nødvendig for sonenøkkelsystemet, både av praktiske og økonomiske hensyn, at Administrator kan ta en slik beslutning. Det vises i denne sammenheng også til uttalelse fra NBBL, i deres hørings svar av 6. september 2017:

«Det kan være uheldig for gårdeiers valgmuligheter og muligheter til å velge rimelige løsninger, at administrator skal avgjøre hvilken type elektronisk lås som kan benyttes. På den annen side vil dette kunne sikre et mer enhetlig og sikkert system, noe som vil gi driftsfordeler for administrator og postleverandør.» (vår understreking)

Nkom er enig i NBBL sin vurdering av fordelene ved at Administrator skal avgjøre hvilke elektroniske låssystemer som skal kunne inngå i sonenøkkelsystemet.

Postens anførsel knyttet til gårdeiers kostnadsbegrensning dersom det velges å bytte til elektronisk låssystem samtidig som en sone uansett skal skiftes ut, og at dette «synes å hvile på feil premiss, jf. at det er posttilbyderne som ellers tar reinvesteringstkostnaden» fremstår for Nkom som uklart. Det er posttilbyderne/deltakerne i sonenøkkelsystemet som er ansvarlig for reinvesteringstkostnaden når en sone må byttes ut. Kostnaden for posttilbyderne vil være den samme uavhengig om det byttes til en ny mekanisk lås eller til en elektronisk lås. Men dersom det byttes til en elektronisk lås etter gårdeiers ønske, vil posttilbyderne være ansvarlig for det beløp som det teoretisk ville kostet å bytte til en ny mekanisk lås, mens gårdeier betaler det overskytende.

e) Tidspunkt for etablering av sonenøkkelsystemet

Postens anførsler

Posten kommenterer i brev av 18. desember 2020, at det vurderes som umulig at en felles sonenøkkelordning skal være ferdig etablert innen 2. kvartal 2021 som angitt i forhåndsvarselet. Posten anfører at det er svært krevende problemstillinger som Posten og PostNord i fellesskap (Administrator) skal bli enige om, og at det for flere av temaene vil være motstridende interesser mellom aktørene.

PostNords anførsler

PostNord skriver i sine kommentarer av 28. januar 2021, at det ikke er utenkelig at partene har ulikt syn på en del av temaene knyttet til etablering, utvikling og daglig drift av sonenøkkelsystemet. PostNord anser det som meget sannsynlig at Posten vil trenere muligheten for å komme frem til en enighet rundt disse spørsmålene, på grunn av Postens uttalelser knyttet til dette. PostNord mener det er viktig at Nkom fører et overordnet tilsyn med etableringen for å unngå trenering og konflikter knyttet til detaljer, som hindrer konkurranse, og det bes om at Nkom fastsetter reelle krav knyttet til fremdriften.

Nkoms vurdering

Nkom anerkjenner at det er et stort system som skal på plass. Samtidig påpeker Nkom at Posten allerede har innarbeidede ordninger for forvaltning av sonenøkler og adgangsmekanismer, som Posten gjennom dette vedtaket pålegges å gi PostNord tilgang til.

Nkom er videre av den oppfatning at eventuelle motstridende interesser mellom partene, som både Posten og PostNord viser til, ikke vil vanskeliggjøre etableringen av et felles sonenøkkelsystem i så stor grad som Posten indikerer.

Blant annet på bakgrunn av at Nkom gav Posten og PostNord utsatte kommentarfrister til forhåndsvarslene av 27. november 2020, fattes dette vedtaket på et noe senere tidspunkt enn det vi antok da forhåndsvarslene ble sendt. Nkom er derfor enig i at det ikke vil være realistisk at et felles sonenøkkelsystem er på plass innen utgangen av 2. kvartal 2021. Posten og PostNord pålegges derfor i dette vedtaket å etablere sonenøkkelsystemet senest innen utgangen av 2021.

Nkom pålegger partene i tillegg at arbeidet med etableringen av et felles sonenøkkelsystem skal starte omgående. I henhold til PostNord sin kommentarer om fremdriften av etableringen, finner Nkom at det i pålegg om tidspunkt for etablering forutsettes at Nkom holdes fortløpende orientert om plan og fremdrift.

III. RETTSLIG BAKGRUNN

Lov - postloven

Nkom viser til postloven § 1 om formål som sier at:

«Lovens formål er å legge til rette for at brukere over hele landet skal få tilgang til gode og fremtidsrettede posttjenester, og et likeverdig tilbud av leveringspliktige tjenester til overkommelig pris, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser.»

Videre vises til § 2 om saklig virkeområde som sier at:

«Loven gjelder regelmessig formidling av registrerte og uregistrerte postsendinger mot vederlag, herunder leveringspliktig tjeneste. Virksomhet knyttet til slik formidling, herunder tilhørende infrastruktur, tjenester og utstyr, omfattes. Loven gjelder også formidling av postsendinger til og fra utlandet. Formidling av uadresserte postsendinger og egne postsendinger omfattes ikke.»

Kongen kan ved forskrift og enkeltvedtak i tvilstilfeller avgjøre hva som faller inn under lovens virkeområde, og kan gjøre unntak fra lovens saklige virkeområde.»

Nkom viser videre til postloven § 4 første ledd nr. 1, 7, 8, 9 og 10, hvor begrepene, posttjeneste, postsending, tilbyder, bruker, sonenøkkel og sonenøkkelssystem er definert som følger:

«I loven menes med:

1. *posttjeneste: tilbud til allmennheten om regelmessig innsamling, sortering, transport og utdeling av postsending mot vederlag*
2. *postnett: den samlede organisasjon, arbeidskraft, infrastruktur og produksjonsutstyr som er nødvendig for å formidle postsending*
3. *postsending: brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg og lettgods inntil 20 kg som er påført mottakerens navn og adresse eller annen entydig identifikasjon, herunder som er adressert i henhold til liste*
4. *uregistrert postsending: postsending som det ikke gis kvittering for ved inn- og utlevering*
5. *registrert postsending: postsending som det gis kvittering for ved innlevering og som utleveres mot kvittering*
6. *rekommandert postsending: postsending som det gis kvittering for ved innlevering og som mottaker får utlevert mot fremvisning av gyldig legitimasjon eller annen entydig identifikasjon og signatur*
7. *tilbyder: enhver som tilbyr posttjeneste*
8. *bruker: fysisk eller juridisk person som benytter posttjeneste, enten som avsender eller som mottaker.*
9. *sonenøkkel: systemnøkler eller andre adgangsmekanismer som i en bestemt geografisk sone åpner hovedlokk i et postkasseanlegg eller inngangsdør som fører til postkasseanlegg*

10. sonenøkkelsystem: et system som administrerer, vedlikeholder og drifter bruk av sonenøkler, herunder inndeler i soner, fastsetter tekniske løsninger og rutiner for bruk og oppbevaring av sonenøkler»

Nkom viser også til § 5 om myndighet etter loven som sier:

«Myndighet etter loven er Kongen, departementet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Kongen fastsetter funksjonsfordelingen innen myndigheten, og kan bestemme at andre offentlige myndigheter og private rettssubjekter skal ha myndighet på begrensede områder etter loven.»

Postloven § 33 regulerer tilgang til sonenøkkelsystem hvor det fremgår at:

«For å legge til rette for levering av postsendinger til utleveringspostkasser i postkaseanlegg kan myndigheten pålegge Posten Norge AS kostnadsfritt å gi tilgang til sonenøkler som hører til hovedlokk i postkaseanlegg og til inngangsdører som fører til slike postkaseanlegg. Myndigheten kan pålegge Posten Norge AS kostnadsfritt å gi tilgang til de innarbeidede ordningene for forvaltning av slike nøkler og adgangsmekanismer, og utvikle disse til felles sonenøkkelsystemer i samarbeid med andre tilbydere. Myndigheten kan også pålegge tilbydere eller andre som disponerer sonenøkler kostnadsfritt å gi tilgang til disse. Administrasjon og drift av sonenøkkelsystem skal skje på åpne, objektive og ikke-diskriminerende vilkår, og skal ivareta sikkerhet og personvern.

Av hensyn til sikkerhet og personvern for gårdeiere og postkaseeiere kreves tillatelse fra myndigheten for å få tilgang til sonenøkkelsystem. Tilbyder med tilgang til sonenøkler skal ivareta disse på en sikker måte. Gårdeiere og postkaseeiere som omfattes av sonenøkkelsystemet, plikter å gi tilgang til tilbyder med tillatelse fra myndigheten.

Tilbydere som deltar i sonenøkkelsystem, skal dekke kostnadene til etablering, utvikling og daglig drift av sonenøkkelsystemet forholdsmessig mellom seg. Tilbyder som er ansvarlig for omkodning eller utskifting av nøkkelsylinder i en sone, skal bære kostnadene for dette. Når ansvaret ikke kan fastslås, skal kostnadene fordeles forholdsmessig mellom tilbyderne i sonen som deltar i sonenøkkelsystemet.

Myndigheten kan gi forskrift og fatte enkeltvedtak om organisering og drift av felles sonenøkkelsystem, om tilgangen til sonenøkkelsystem og om krav til tilbydere som gis tilgang til slike system, herunder om:

1. samarbeid, drift, sikkerhet, interne rutiner og kontrollsystemer

2. finansiering av felles sonenøkkelforvaltning på system- og sonenivå, fordeling av kostnader mellom tilbydere, herunder for å tre inn og ut av systemet, og soliditet og sikkerhetsstillelse
3. endring og oppgradering
4. overgang til elektroniske adgangssystemer, herunder tilrettelegging av sonenøkkelsystemet
5. etablering av tillatelsesordninger for tilgang til sonenøkkelsystem
6. rapporteringsordninger
7. ansvar og ansvarsbegrensning

Myndigheten kan også gi forskrift og fatte enkeltvedtak om tilgang til nøkler og andre adgangsmekanismer som åpner postkasseanlegg som ikke er tilgjengelige for allmennheten, men som ikke er en del av sonenøkkelsystemer.»

Nkom tilsynsmyndighet reguleres av § 42 som sier at:

«Myndigheten skal føre tilsyn med at krav fastsatt i eller i medhold av loven er oppfylt. Myndigheten kan nytte bistand fra andre ved utførelsen av tilsynet og kan ta stikkprøver, foreta målinger og annen kontroll uten forhåndsvarsel.

Myndigheten kan gi forskrift og fatte enkeltvedtak om tilsyn.»

Oppsigelse og tilbakekall av tillatelse reguleres av § 47 første ledd andre setning som sier at:

«Myndigheten kan trekke tilbake tillatelse gitt i medhold av § 33 når det foreligger brudd på vilkårene for tilgang eller brudd på andre vedtak gitt i eller i medhold av lov.»

Lov – forvaltningsloven

Nkom viser til forvaltningsloven²¹ § 2 bokstav b) og c) om definisjoner som sier at:

«I denne lov menes med:

(...)

b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;

c) forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer;»

²¹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967

Delegeringsforskriften

Nkom viser til forskrift 10. januar 2020 nr. 33 om delegering av myndighet etter postloven del I hvor det fremgår:

- «1. Samferdselsdepartementet skal være myndighet etter følgende bestemmelser i postloven: § 6 første og fjerde ledd, § 7 andre ledd, § 9 første og andre ledd, § 13 andre ledd, § 14 første ledd, § 18 første ledd, § 19 tredje ledd, § 22 andre ledd første punktum, § 24, § 25 andre ledd, § 28 femte ledd, § 29 femte ledd, § 30 sjette ledd, § 31 tredje ledd, § 36 tredje ledd, § 39 femte ledd, § 49 fjerde ledd og § 50 fjerde ledd.
Kongens myndighet etter postloven § 2, § 3 og § 41 fjerde ledd delegeres til Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet er klageinstans etter postloven § 41 tredje ledd med unntak av klager på vedtak etter forskrift 20. mars 2017 nr. 386 om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.
2. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal være myndighet etter følgende bestemmelser i postloven: § 14 andre ledd, § 15 tredje ledd, § 16 første og andre ledd, § 20 første ledd, § 27 andre og tredje ledd, § 33 første og andre ledd, § 35 første ledd, § 36 første ledd, § 38 første og andre ledd, § 42 første ledd andre punktum og § 43.
3. Samferdselsdepartementet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal være utøvende myndighet etter følgende bestemmelser i postloven: § 8 tredje ledd, § 10 andre ledd, § 11 tredje ledd, § 14 tredje og fjerde ledd, § 15 fjerde ledd, § 16 tredje ledd, § 17 andre ledd, § 18 tredje ledd, § 20 andre ledd, § 21 første og andre ledd, § 22 andre ledd andre punktum, § 23 tredje ledd, § 26 andre ledd, § 27 sjette ledd, § 32 fjerde ledd, § 33 fjerde og femte ledd, § 33a andre ledd, § 34 andre ledd, § 35 femte ledd, § 37 femte ledd, § 40 femte ledd, § 42 første ledd første punktum og andre ledd, § 44 første og fjerde ledd, § 45 første, andre og tredje ledd, § 46 første og andre ledd, § 47 første og tredje ledd, § 48, § 49 første og tredje ledd og § 50 første og tredje ledd.
4. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal være utøvende myndighet etter følgende bestemmelser i postloven: § 12 første, andre og tredje ledd og § 53 andre ledd.
Kommunal- og moderniseringsdepartementet er klageinstans etter postloven § 41 tredje ledd for klager på vedtak etter forskrift 20. mars 2017 nr. 386 om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.»

Forarbeider

Nkom viser til Prop.122 L (2016-2017)²², Innst.291 L (2016-2017)²³ og høringsnotater av 25. oktober 2016 og 3. juli 2017 vedrørende tilgang til system for felles forvaltning av sonenøkler, samt innspill som har kommet fra aktørene i høringsrundene.

Postdirektivet²⁴

Nkom viser også til det tredje postdirektivet artikkel 11a) som sier at:

«Whenever necessary to protect the interest of users and/or to promote effective competition,[...] Member States shall ensure that transparent, non-discriminatory access conditions are available to elements of postal infrastructure or services provided within the scope of the universal service, such as [...] delivery boxes.»

²² Prop. 122 L (2016 –2017) Endringer i postloven mv. (tilgang til sonenøkkelsystemer)

²³ Innst.291 L (2016–2017) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Endringer i postloven mv. (tilgang til sonenøkkelsystemer)

²⁴ 97/67/EF (første postdirektiv), endret ved 2002/39/EF (andre postdirektiv) og 2008/6/EF (tredje postdirektiv)

IV. GRUNNLAG OG FORPLIKTELSER

1. Felles sonenøkkelsystem – oversikt

Etablering av et felles sonenøkkelsystem etter postloven § 33 forutsetter følgende:

- (1) Pålegg til Posten om å gi kostnadsfri tilgang
- (2) Tillatelse til tilgang til sonenøkkelsystem
- (3) Forpliktelser knyttet til organisering og drift av felles sonenøkkelsystem

Postloven § 33 gir Nkom myndighet til å pålegge Posten å gi andre posttilbydere kostnadsfri tilgang til sonenøkler og innarbeidede ordninger for forvaltning av disse (1). Det er videre Nkom som kan gi posttilbydere tillatelse til slik tilgang dersom nærmere fastsatte forpliktelser oppfylles (2).

Nkom kan i tillegg fatte enkeltvedtak om organisering og drift av sonenøkkelsystemet, om tilgang til sonenøkkelsystem og fastsette forpliktelser overfor tilbydere som gis tilgang til sonenøkkelsystemet (3).

PostNord har anmodet om tilgang til Posten sine sonenøkler, og Nkom har i henhold til postloven § 33 myndighet²⁵ til å fatte enkeltvedtak, det vil si «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd nr. b), nærmere bestemt rettigheter og plikter for Posten og PostNord.

Nkoms myndighet til å fatte enkeltvedtak etter postloven § 33 er presisert i Prop. 122 L (2016-2017) på side 10:

«Forslag til ny § 33 om tilgang til sonenøkkelsystem og utleveringspostkasser utgjør i hovedsak en rammebestemmelse som gir myndigheten forskrifts- og enkeltvedtakskompetanse til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift og enkeltvedtak om oppretting av felles sonenøkkelsystem og en tillatelsesordning for tilgang. Lovendringen innebærer med andre ord at det åpnes opp for en utdypning av gjeldende rett gjennom forskrift og enkeltvedtak. Dette vil etter departementets mening gi fleksibilitet slik at problemer som måtte oppstå i praksis kan håndteres så langt det er mulig enten av departementet gjennom forskriftsporet, eller av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet ved enkeltvedtak.»

²⁵ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet er myndighet etter bestemmelsen, jf. forskrift om delegering av myndighet etter postloven av 10. januar 2020 nr. 33, jf. postloven § 5

Nkom viser videre til igangsatt arbeid med å forskriftsfeste regler om tilgang til system for felles forvaltning av sonenøkler, med prinsipper for felles forvaltning. Utkast til endringer i postforskriften²⁶ § 10, samt forslag til nye bestemmelser i postforskriften §§ 10 a-j var på høring i 2016 og 2017. Ved utarbeidelse av vedtak har Nkom hensyntatt foreslåtte endringer i postforskriften som gjelder forvaltningen av et felles sonenøkkelsystem.

2. Pålegg om å gi kostnadsfri tilgang

Det følger av postloven § 33 første ledd at myndigheten, for å tilrettelegge for utlevering av postsendinger til utleveringspostkasser i postkasseanlegg, kan «*pålegge Posten Norge AS kostnadsfritt å gi tilgang til sonenøkler som hører til hovedlokk i postkasseanlegg og til inngangsdører som fører til slike postkasseanlegg*».

Videre kan myndigheten «*pålegge Posten Norge AS kostnadsfritt å gi tilgang til de innarbeidede ordningene for forvaltning av slike nøkler og adgangsmekanismer, og utvikle disse til felles sonenøkkelsystemer i samarbeid med andre tilbydere*».

Bestemmelsen innebærer at Posten kan pålegges å åpne opp dagens sonenøkkelsystem, som Posten har etablert i samarbeid med, og disponerer på vegne av, gårdeiere og postkasseeiere. En forutsetning for konkurranse er at posttilbydere skal gis likeverdige rammebetingelser til å tilby posttjenester i markedet.

Bakgrunnen for at tilgangen skal være kostnadsfri er at investeringene i sonenøkler og de innarbeidede ordningene for forvaltning av disse, delvis er foretatt av gårdeier og delvis av Posten som forvalter av statens enerett, til erstatning for gårdeiers investering²⁷. Loven oppstiller ingen øvrige vilkår for at myndigheten kan pålegge Posten å gi kostnadsfri tilgang.

Nkom har etter en helhetlig vurdering funnet grunnlag for å pålegge Posten å gi PostNord tilgang til sonenøkler som Posten i dag administrerer. Posten pålegges å gi PostNord kostnadsfritt tilgang både til sonenøkler som hører til hovedlokk i postkasseanlegg og til sonenøkler til inngangsdører som fører til slike postkasseanlegg. Videre pålegges Posten kostnadsfritt å gi tilgang til de innarbeidede ordningene for forvaltning av slike nøkler og adgangsmekanismer for å utvikle disse til et felles sonenøkkelsystem i samarbeid med PostNord.

Nkom pålegger Posten forpliktelser knyttet til etableringen, forvaltning og drift, rutiner for sikker bruk og prinsipper for kostnadsfordeling, jf. kapittel IV.

²⁶ Forskrift om post (postforskriften) av 18. september 2015 nr. 1063

²⁷ Jf. Prop. 122 L (2016-2017) side 24

3. Tillatelse

Nkom har i vedlagte vedtak av d.d. besluttet at PostNord skal få tillatelse til å få tilgang til sonenøkkelsystemet, jf. postloven § 33 annet ledd, under forutsetning av at nærmere forpliktelser oppfylles.

Posten forvalter i dag sonenøkkelordningen på vegne av gårdeierne/postkasseseierne, noe som tilsier at Posten allerede oppfylder de grunnleggende krav som stilles for å få tillatelse til tilgang til sonenøkkelsystemet, og som vil bli pålagt PostNord. Administrator må vurdere behovet for økonomisk sikkerhetsstillelse for Posten, herunder form og størrelse på sikkerhetsstillelsen, jf. kapittel 4.2.

Vi presiserer at tillatelse kan trekkes tilbake dersom tilbydere ikke oppfylder kravene for tillatelse, jf. postloven § 47 om oppsigelse og tilbakekall.

4. Etablering, forvaltning og drift av felles sonenøkkelsystem

Nkom kan etter postloven § 33 fjerde ledd fatte enkeltvedtak om organiseringen og driften av et felles sonenøkkelsystem. Kompetansen er ment å være vid, slik at Nkom kan fastsette og pålegge Posten og PostNord forpliktelser om organisering og drift som er nødvendige for at sonenøkkelsystem skal fungere i praksis²⁸. Posten og PostNord skal i fellesskap etablere, forvalte og drifte sonenøkkelsystemet²⁹.

Nedenfor fremgår nærmere forpliktelser knyttet til etablering, utvikling og drift. Forpliktelsene er ikke uttømmende³⁰.

4.1. Administrasjon (Administrator)

For å sikre et forsvarlig system for felles forvaltning av sonenøkler skal Posten og PostNord opprette og drifte et nøytralt, administrerende organ (Administrator) i fellesskap, med ansvar for systemet som helhet. Nkom vil i utgangspunktet ikke legge føringer for valg av eventuell selskapsstruktur, selskapsform med videre.

Administrator av sonenøkkelsystemet skal ha ansvar for etablering, utvikling og daglig drift av sonenøkkelsystemet. Det innebærer at Administrator skal utføre overordnede oppgaver, fatte

²⁸ Jf. Prop. 122 L (2016-2017) side 25

²⁹ Jf. Postloven § 4 første ledd nr. 10

³⁰ Det følger av Prop. 122 L (2016-2017) side 25 at § 33 fjerde ledd inneholder en «eksemplifisering av hva myndigheten kan fatte vedtak eller gi forskrift om».

vesentlige beslutninger og sikre at samtlige underliggende nivåer operasjonaliserer oppgavene i praksis.

Ved etableringen av det felles sonenøkkelsystemet vil det være behov for å definere det nye systemets nærmere funksjoner og organisering på systemnivå. Dette inkluderer å fastsette overordnede rammer for utføring av oppgaver, og fastsette bestemte rutiner for beslutnings- og gjennomføringsprosesser i systemets organer.

Et viktig element i et felles sonenøkkelsystem er blant annet god informasjonskoordinering, både overfor og mellom Posten og PostNord, og mellom Administrator og sonenøkkelsystemets øvrige bestanddeler. Det er viktig at Administrator har gode rutiner når det oppstår behov for omkodning, utskifting, vedlikehold eller annet på sonenivå, slik at oppgavene kan koordineres og utføres. Administrator vil være ansvarlig for å organisere, koordinere og operasjonalisere avgjørelser om tiltak i de enkelte sonene. Administrator vil også måtte føre et overordnet tilsyn med at oppgavene følges opp lokalt i de geografiske sonene. Vaktmester- eller vedlikeholdsoppgaver kan settes ut på kontrakt etter hva tilbyderne og Administrator finner rimelig.

Nedenfor fremgår nærmere oppgaver knyttet til Administrator.

4.2. Økonomisk sikkerhetsstillelse

Det følger av postloven § 33 fjerde ledd nr. 2 at Nkom kan fatte enkeltvedtak om økonomisk sikkerhetsstillelse. Tilstrekkelig økonomisk sikkerhetsstillelse er en forutsetning for deltagelse i felles sonenøkkelsystem.

Økonomisk sikkerhetsstillelse vil være en forutsetning for inntreden i den enkelte sone, men en slik sikkerhetsstillelse er også et løpende forpliktelse for tilbydere som deltar i sonenøkkelsystemet. Bakgrunnen for dette er at sonenøkkelsystemet kan medføre betydelige kostnader for tilbyderne. Det er nødvendig at samtlige tilbydere har økonomisk evne til å dekke sin andel av disse kostnadene. Hovedformålet med sikkerhetsstillelsen er at det ikke skal være en risiko for at andre deltakende tilbydere skal måtte bære kostnader ved betalingsvansker og/eller mislighold hos en enkelt tilbyder.

Nkom finner på bakgrunn av høringsinnspill³¹ grunnlag til å foreta enkelte små justeringer i kravene til økonomisk sikkerhetsstillelse som var på høring i 2016, og ønsker på den måten å gi tilbyderne større handlingsrom, og samtidig ivareta sikkerheten.

Den økonomiske sikkerhetsstillelsen skal være tilstrekkelig for å dekke kostnader for bruk av sonenøkkelsystemet. Ved vurdering av størrelsesorden for den økonomiske sikkerhetsstillelsen,

³¹ Til høringsnotat av 25. oktober 2016

skal det vektlegges antall soner tilbyder skal delta i, hvilke/type soner tilbyder skal delta i og hyppigheten tilbyder har (omdelingsdager) innenfor et gitt tidsrom.

Det vil være Administrators ansvar å fastsette størrelsen på sikkerhetsstillelsen.

Sikkerhetsstillelsen skal videre være av en slik art at kravet om sikkerhet ikke inngår i konkursboet ved en eventuell konkurs. Dette begrenser mulige former for økonomisk sikkerhetsstillelse som kan benyttes. Nkom mener at følgende former for sikkerhetsstillelse kan være aktuelle:

- Fondsavsetning med pant i sperret konto
- Bankgaranti
- Konserngaranti
- Alternativ sikkerhetsordning

Når det gjelder alternativ sikkerhetsordning, kan Administrator vurdere alternative forslag til økonomisk sikkerhetsstillelse. En forutsetning for at Administrator kan godkjenne alternative former, er at den økonomiske sikkerhetsstillelsen er beskyttet i tilfelle konkurs.

4.3. Avtaleverk, vedtekter og regnskapsføring

Administrator skal sikre utforming av avtaleverk, vedtekter og regnskapsføring.

Med avtaleverk menes alle avtaler som sonenøkkelsystemet har behov for å inngå, blant annet avtaler med låsselskaper om levering av sonenøkler, sylindere med videre.

Avhengig av selskapsformen som velges for det nye sonenøkkelsystemet, vil det være behov for vedtekter og regnskapsføring. Nkom går ikke nærmere inn på vedtekter og regnskapsføring, fordi nærmere krav om dette følger av særlovgivning. Nkom mener at det er mest hensiktsmessig at Administrator av sonenøkkelsystemet har ansvar for den praktiske oppfølgingen.

4.4. Databaseverktøy

Administrator skal etablere og drifte databaseverktøy for sikker nøkkelhåndtering. Dette innebærer etablering og drift av et forsvarlig databaseverktøy for registrering og loggføring av informasjon om tap/avvik, hvilke beslutninger som fattes vedrørende omkodning/utskifting, identifisere behov for vedlikehold, registrere om nye nøkler er bestilt, hvem som har foretatt bestillingen med videre.

Det forutsettes at databaseverktøyet inneholder nødvendig oversikt over, men ikke begrenset til:

- geografisk inndeling av soner (soner, postnummer, bygårder med videre)
- deltakende tilbydere i de ulike sonene (særlig relevant dersom flere tilbydere trer inn i sonenøkkelsystemet)
- oversikt over sonenøkklene, herunder det totale antallet sonenøkler i sonene, hvilke nøkler som hører til hvilke soner, hvilke nøkler som er utdelt til hvilke tilbydere, omkodingsnivå, sylindertype med videre

Oversikten må oppdateres fortløpende.

Databaseverktøyet etableres og driftes med de behov som gjør seg gjeldende for å sikre forsvarlig drift av sonenøkkelsystemet.

4.5. Vurdere behov for omkoding, utskifting og oppgradering

Administrator skal vurdere behovet for omkoding og utskifting av låssylindere eller tilsvarende. Dette omfatter også elektroniske eller andre låssystemer/adgangsmekanismer som ikke er avhengig av sylindere, jf. kapittel 11.

Behovet for omkoding og utskifting må vurderes på bakgrunn av hensynet til sikkerhet og personvern for gårdeiere/postkasseiere. Vurderingen må foretas konkret i den enkelte situasjon.

Når det er behov for omkoding, må Administrator av sonenøkkelsystemet også vurdere om ansvar kan påvises hos en av tilbyderne. Ansvarsplassering vil ha betydning for hvem som skal betale for omkodingen og eventuelt nye sylindere, jf. kapittel 8.

4.6. Finansiering og økonomi

Administrator skal forvalte sonenøkkelsystemets finansiering og økonomi. Dette gjelder generelt, i tillegg til at Administrator gis en rekke oppgaver knyttet til kostnadsfordeling og innkreving av skyldige midler, jf. kapittel 8.

4.7. Informasjonsdeling mellom deltakende tilbydere

Administrator skal sørge for informasjonsdeling mellom tilbyderne som deltar i sonenøkkelsystemet. Dette blant annet for å legge til rette for at tilbyderne kommuniserer med hverandre, noe som er nødvendig for å ivareta funksjonaliteten og sikkerheten i systemet.

4.8. Klageordning

Administrator skal opprette klageordning, jf. postloven § 39 annet ledd, hvor det fremgår at:

«Tilbydere som deltar i sonenøkkelsystemet etter § 33, skal i fellesskap ha en ordning for behandling av klager om misbruk av sonenøkler, med klagerett for gårdeiere og postkasseiere som omfattes av sonenøkkelsystemet.»

Klageordningen skal være vederlagsfri for klagerne og avgjørelsene skal begrunnes, jf. postloven § 39 tredje ledd.³²

4.9. Informasjon til gårdeiere og postkasseiere

Administrator skal sørge for at gårdeiere og postkasseiere får all den relevante informasjonen de trenger for den daglige driften av systemet, herunder må nye gårdeiere/postkasseiere informeres om systemet og hva som skal til for å delta.

Videre skal Administrator sørge for å gi tilstrekkelig informasjon for å tilrettelegge for elektroniske låssystemer, jf. kapittel 11.

Det skal også gis informasjon om klageordning, jf. kapittel 4.8. Det forutsettes at det opprettes og driftes en nettside der informasjonen til gårdeiere og postkasseiere formidles.

4.10. Årlig rapportering

Administrator skal rapportere årlig til Nkom, herunder om misbruk/tap av nøkler, adgangskort og koder. Det skal også rapporteres på forespørsel fra Nkom, utover den årlige rapporteringen.

I tillegg til slik rapportering, kan Nkom for øvrig be om opplysninger som det måtte være behov for, jf. postloven § 44.

4.11. Styre

Avhengig av selskapsformen som velges, anbefaler Nkom at Posten og PostNord oppretter og deltar i et styre som er overordnet Administrator. Bakgrunnen for et slikt styre er at tilbyderne i fellesskap skal kunne fatte avgjørelser, påvirke og stå ansvarlig for Administrators avgjørelser og generelle drift. Nkom går ikke nærmere inn på krav til styre, da dette følger av særlovgivning.

5. Rutiner for sikker bruk av sonenøkkelsystemet

Nkom har med hjemmel i postloven § 33 fjerde ledd nr. 1 anledning til å fatte enkeltvedtak om samarbeid, drift, sikkerhet, interne rutiner og kontrollsystemer. Dette innebærer at det blant annet kan fastsettes regler for rutiner for sikker bruk av sonenøkkelsystemet, jf. også postloven

³² Jf. Prop. 122 L (2016-2017) side 27

§ 33 annet ledd. Videre kan Nkom etter postloven § 33 fjerde ledd nr. 6 pålegge rapporteringsordninger.

Tillatelse for å få tilgang til sonenøkkelsystemet er basert på hensynet til sikkerhet og personvern for gårdeiere og postkasseiere for å hindre uautorisert adgang, jf. postloven § 33 annet ledd. Det er ikke ønskelig å gi uautoriserte tilgang til nøkler til inngangsdører, fordi dette kan føre til økt risiko for blant annet innbrudd.

For å ivareta sonenøkklene på en sikker måte må Posten og PostNord opprette tilfredsstillende rutiner for sikker bruk av sonenøkkelsystemet, herunder sonenøkklene. For å ivareta sikkerhetshensynet, skal rutinene som minimum omfatte plikt til å ha system for sikker oppbevaring og distribusjon av nøkler eller andre adgangsmekanismer, og internkontroll for å hindre uautorisert bruk.

5.1. Sikker oppbevaring og distribusjon av nøkler

Posten og PostNord må ha et system for sikker oppbevaring og distribusjon av nøkler og andre adgangsmekanismer for eksempel adgangskort eller koder. Dette er et grunnleggende krav for å få tillatelse til adgang til folks bosteder og avlåste utleveringspostkasser. Postsendinger kan inneholde opplysninger av personlig karakter, eller verdifullt innhold som for eksempel bankkort og PIN-koder. Dette innebærer at tilbyderne skal sørge for tilstrekkelige sikkerhetsmessige foranstaltninger.

Posten og PostNord må som et minimum ha betryggende rutiner for nøkkelhåndtering og oppbevaring, herunder forsvarlig lagring når nøklene ikke oppbevares på person, for eksempel lagring i nøkkelskap over natten.

Det må også finnes betryggende rutiner for inn-/utkwittering av nøkler. Nøkkelen bør kunne spores slik at man kan se hvem som til enhver tid har kvittert den ut, og for å sikre at den også blir levert inn.

Det vil være nødvendig med nøytral/anonym merking av sonenøkler, slik at bortkomne sonenøkler ikke kan identifiseres og dermed henføres til bestemte geografiske soner.

Andre nødvendige rutiner må vurderes.

5.2. Internkontroll for å hindre uautorisert bruk

Posten og PostNord skal ha et system for internkontroll for å hindre uautorisert bruk av sonenøkkelsystemet. Internkontrollsystemet må være av en slik art og karakter at det er tilstrekkelig for å sikre mot uautorisert adgang til avlåste postkasser/postkasseanlegg. Systemet kan for eksempel begrense antall ansatte med tilgang eller, dersom det benyttes kodeløsninger, regelmessig utskifting av koder.

Rutiner for internkontroll må som et minimum sikre kontroll på;

- Politiattester, jf. postloven § 31
- Oppbevaring av nøkler
- Inn- og utkvittering
- Merking av nøkler
- Avvikshåndtering

5.3. Rapporteringsplikt til Administrator

Posten og PostNord plikter å rapportere umiddelbart til Administrator ved misbruk, bortkomne og/eller tapte sonenøkler eller andre forhold som kan være egnet til å svekke sikkerheten for sonenøkkelsystemet eller gårdeier/postkasseier. Dette for at eventuelle tiltak kan iverksettes umiddelbart.

Rapporteringsplikten vil både gjelde internt mellom egne ansatte, underleverandører eller lignende, og eksternt til øvrige som må ha slik informasjon.

Videre følger den generelle rapporteringsplikten etter postforskriften § 26 første ledd.

5.4. Revisjon, rapportering og tilsyn

Det legges i første rekke opp til at tilbyderne skal føre tilsyn med seg selv og skal som utgangspunkt selv revidere sine egne rutiner og systemer for sikker bruk av sonenøkkelsystemet etter etablering. Det skal foretas fortløpende revisjoner av rutiner blant annet basert på operasjonelle, sikkerhetsmessige og andre nødvendige hensyn.

Rutiner for sikker bruk av sonenøkkelsystemet skal oversendes til Nkom ved etablering. Ved revisjon oversendes oppdaterte rutiner fortløpende.

Nkom vil kunne foreta en vurdering av tilbyrers risiko og sårbarhet ved å etterprøve rutiner og systemer for sikker bruk gjennom tilsyn/systemrevisjon, jf. postloven § 42.

6. Prinsipper for kostnadsfordeling

I henhold til postloven § 33 fjerde ledd nr. 2 kan Nkom fatte enkeltvedtak om finansiering av felles sonenøkkelforvaltning på system- og sonenivå og fordelingen av kostnader mellom tilbydere. Videre følger det av postloven § 33 tredje ledd at kostnadene til etablering, utvikling og daglig drift av sonenøkkelsystemet skal fordeles «forholdsmessig» mellom tilbyderne.

Etableringen av et felles sonenøkkelsystem forutsetter prinsipper som skal legges til grunn når kostnader skal fordeles mellom Posten og PostNord, både på system- og sonenivå.

Finansieringen av sonenøkkelsystemet skal være kostnadsdekkende. Dette innebærer at innbetalingene fra tilbyderne skal dekke systemets kostnader og at det ikke skal gå med overskudd.

På systemnivå, jf. kapittel 7, er utgangspunktet at tilbyderne som deltar i sonenøkkelsystemet skal dekke kostnadene «*forholdsmessig*» seg imellom.

På sonenivå, jf. kapittel 8, er utgangspunktet at tilbyderne skal dekke kostnader for egne feil. I tilfeller hvor ansvar ikke kan påvises, skal kostnadene fordeles «*forholdsmessig*» mellom tilbyderne i sonen som deltar i sonenøkkelsystemet.

En forholdsmessig fordeling av kostnader innebærer etter bestemmelsens forarbeider³³ at kostnadene «... *fordeles etter en fordelingsnøkkel, og ikke begrenses til en likedeling. For eksempel kan myndigheten beslutte fordeling basert på andel omsetning, antall omdelingsdager mv.*» Hva som skal forstås som en «*forholdsmessig*» fordeling kan fastsettes av Nkom i enkeltvedtak, jf. postloven § 33 fjerde ledd nummer 2.

I høringsnotat av 3. juli 2017 foreslo departementet kostnadsfordeling basert utelukkende på en vurdering av tilbyders relevante omsetning i markedet for posttjenester.

På bakgrunn av innspill fra aktørene i høringsrunden, har Nkom gjort justeringer i fordelingsnøkkelen som tidligere er hørt. Nkom har valgt å beholde tilbyders relevante omsetning som hovedbestanddelen av en slik fordelingsnøkkel, men inkludert flere parametere, slik at fordelingsnøkkelen ivaretar flere aspekter av sonenøkkelsystemet, deriblant risiko og bruk. Inkludering av flere parametere vil etter Nkoms syn føre til en mer rettfærdig fordeling av kostnader i sonenøkkelsystemet. Det fastsettes samtidig en differensiert vektning av parametere.

6.1. Nærmere om parametere

6.1.1. Relevant omsetning

Med *relevant omsetning* menes omsetning for postsendinger fra siste regnskapsår, jf. postloven § 4 nr. 1, jf. postloven § 4 nr. 3. Når det ikke foreligger slikt regnskap, fastsetter Administrator forventet omsetning inntil års-, halvårs- eller kvartalsvis regnskap foreligger.

³³ Jf. Prop. 122 L (2016-2017) side 26

Relevant omsetning er en viktig indikator på tilbydernes størrelse og bæreevne i det aktuelle markedet. Parameteren er objektiv.

6.1.2. Antall årsverk

Med *årsverk* menes årsverk som postbud ved tilbyders virksomhet, eller eventuell underleverandør, samt andre som har direkte befatning med sonenøkler, på landsbasis. Av kontrollhensyn skal alle slike årsverk medregnes uavhengig av faktisk kontakt med sonenøkler.

Med *postbud* menes en som utleverer postsendinger, jf. definisjon i postloven § 4 nr. 3, til private husstander og bedrifter. I tillegg skal ansatte som har befatning med sonenøkkelsystemet inkluderes. Dette kan være bud og andre ansatte som har ansvar for nøkkelskap og oppbevaring. Det avgrenses mot stillinger eller årsverk som er av ren administrativ art.

Med årsverk menes en 100 prosent stilling. For eksempel der en tilbyder har to ansatte med 50 prosent-stilling, utgjør disse til sammen ett årsverk. Dette innebærer at ansatte i både fulltids- og deltidsstillinger vil inngå i beregningen. Dersom en stilling oppfyller kriteriet skal hele stillingsprosenten medtas i beregningen av årsverk.

Antall årsverk gjenspeiler bruk av sonenøkler, og dermed indirekte også risiko ved denne bruken, som bør tas hensyn til i kostnadsfordelingen. Parameteren tar også høyde for alle sider av risikobildet i sonenøkkelsystemet, som risiko ved utro tjener, slitasje, tyveri med videre.

6.1.3. Antall sonenøkler

Med *antall sonenøkler* deler Nkom opp i kostnader som skal fordeles på sonenivå og kostnader som skal fordeles på system nivå. Når kostnader skal fordels på systemnivå menes det totale antall sonenøkler tilbyderen besitter på landsbasis. Ved fordeling av kostnader på sonenivå, vil det være det totale antall nøkler tilbyderen besitter i den aktuelle sonen kostnadene skal fordeles på.

Ved å telle antall sonenøkler hver tilbyder har, vil man få et inntrykk av den konkrete risikoen som bruk av én enkelt nøkkel innebærer. Det antas at risikoen for at nøkler kommer på avveie øker ved et større antall nøkler.

Tilbyder vil, gjennom blant annet sikkerhetsrutiner, måtte ha oversikt over antall nøkler. Det samme vil Administrator ha. Det er derfor ikke særlig tyngende eller vanskelig å skaffe til veie denne informasjonen.

6.2. Vekting av parameterne

Nkom legger til grunn en differensiert vekting, der relevant omsetning, som gjenspeiler den enkelte tilbyders størrelse og bæreevne, vektet tyngst.

Antall årsverk vektet høyere enn antall sonenøkler, da dette på en god måte gjenspeiler både størrelse, risiko og bruk.

Antall sonenøkler vektet beskjedent for å hindre uhensiktsmessige tilpasninger hos tilbyderne, ved at de besitter færre nøkler enn de ønsker eller er tjent med, i et forsøk på å begrense kostnadene. Samtidig tas det høyde for den risiko som én sonenøkkel i seg selv representerer.

Følgende vektning legges til grunn:

- relevant omsetning: 70 prosent
- antall årsverk: 25 prosent
- antall sonenøkler: 5 prosent

6.3. Forholdsmessig kostnadsfordeling etter vektete parametere

Ved *forholdsmessig* fordeling av kostnader i sonenøkkelsystemet skal følgende generelle formel for kostnadsfordeling benyttes:

$$P_n = \left(P \left(\sum_{i=1}^n x_i a + \sum_{i=1}^n y_i b + \sum_{i=1}^n z_i c \right) \right)$$

Her er det et beløp P som skal fordeles mellom to tilbydere.

P = Prisen tilbyderen (n) skal betale

x = relevant omsetning

y = antall sonenøkler

z = antall årsverk

abc = vektningen av parameterne presentert i kapittel 6.1 og 6.2, som til sammen utgjør 100 prosent

Tilbyder 1 skal derfor betale : $P_1 = \left(P \left(\left(\frac{x_1}{x_n} \right) a + \left(\frac{y_1}{y_n} \right) b + \left(\frac{z_1}{z_n} \right) c \right) \right)$,

Tilbyder 2 skal betale $P_2 = \left(P \left(\left(\frac{x_2}{x_n} \right) a + \left(\frac{y_2}{y_n} \right) b + \left(\frac{z_2}{z_n} \right) c \right) \right)$

Dette innebærer at det er beløpet (P) som skal fordeles forholdsmessig mellom tilbyderne i sonenøkkelsystemet ut i fra vektningene av parameterne.

Antar vi at estimert beløp som skal fordeles i dette tilfellet er på kr 1 million, er det da 70 prosent av dette som skal fordeles ut i fra relevant omsetning, altså kr 700 000. Relevant omsetning er her representert i formelen med verdien x. Tilbyder 1 skal derfor betale sin andel av den totale

omsetningen. Forenklet kan vi si at tilbyder 1 og 2 har en årlig omsetning på kr 10 millioner, det vil si at tilbyder 1 sin andel av relevant omsetning er 50 prosent. Tilbyder 1 skal dermed betale 50 prosent av kr 700 000, da kr 350 000. Antall årsverk er vektet til 25 prosent, som utgjør kr 250 000 av kr 1 million som skal fordeles, i formelen omtalt som z. Antar vi at tilbyder 1 har 7 ansatte, mens tilbyder 2 har 3 ansatte, besitter tilbyder 1 da 70 prosent av årsverkene totalt. Det vil si at tilbyder 1 skal betale 70 prosent av kr 250 000, som da utgjør kr 175 000. Til slutt har vi antall nøkler, beskrevet som y i formelen. Dette vektes med 5 prosent, som utgjør kr 50 000 av kr 1 million. Går vi ut i fra at tilbyder 1 har 6 nøkler og tilbyder 2 har 4 nøkler, vil tilbyder 1 da ha 60 prosent av nøklene, og skal betale 60 prosent av kr 50 000. Ut i fra forklaringen, vil tilbyder 1 måtte betale $kr\ 350\ 000 + kr\ 175\ 000 + kr\ 30\ 000 = kr\ 555\ 000$. Tilbyder 1 skal da samlet betale kr 555 000 etter en slik fordeling.

7. Kostnadsfordeling på systemnivå

Nkom kan med hjemmel i postloven § 33 fjerde ledd nr. 2, jf. tredje ledd, fatte enkeltvedtak vedrørende finansiering av felles sonenøkkelforvaltning på systemnivå og fordelingen av kostnader mellom tilbydere.

Kostnader på systemnivå vil være kostnader som påløper under etablering (etableringskostnader) og under ordinær administrasjon/drift av felles sonenøkkelsystem (administrasjons-/driftskostnader).

Tilbyderne skal dekke en forholdsmessig andel av kostnadene for etablering, administrasjon og drift på systemnivå.

Tilbydere som deltar i sonenøkkelsystemet skal være med på finansiering av systemnivået, uavhengig av om tilbyderen kun tar del i systemet for sonenøkler som hører til hovedlokk i postkasseanlegg eller til inngangsdører som fører til slike postkasseanlegg, eller begge deler. Dette gjelder også uavhengig av hvor mange soner den enkelte tilbyder deltar i.

7.1. Fordeling av kostnader til etablering, administrasjon og drift

Kostnader til etablering, administrasjon og drift skal fordeles forholdsmessig mellom Posten og PostNord. Fordelingen av kostnadene vil følge av kostnadsfordelingsprinsippene i kapittel 6.

Hvilke oppgaver og funksjoner et felles sonenøkkelsystem skal ha, og dermed hvilke kostnader som påløper under etablering, administrasjon og drift, vil blant annet være avhengig av hvilken organiseringsform som velges.

Etableringskostnader vil for eksempel være kostnader til opprettelse av Administrator, utforming av avtaleverk og vedtekter, møtevirksomhet, regnskapsføring, klagebehandling, etablering av databaseverktøy for sikker nøkkelhåndtering og opprettelse av nettside.

Inkludert i etableringskostnader vil også være kostnader for egne nøkler, som dekkes av den enkelte tilbyder i tråd med krav til inntreden i sonenøkkelsystemet og i enkeltsoner, jf. kapittel 9. Kostnader for egne nøkler skal derfor ikke fordeles forholdsmessig.

Administrasjons-/driftskostnader vil for eksempel kunne være kostnader knyttet til den daglige driften av systemet, slik som nøkkeladministrasjon, informasjonskoordinering, dialog med gårdeiere, drift av databaseverktøy med videre. Estimerte driftskostnader på systemnivå vil være minimum tilsvarende ett årsverk. Dette inkluderer ikke kostnader knyttet til behandling av henvendelser og klager fra gårdeiere/postkasseiere, eller Administrators behandling av eventuelle spørsmål knyttet til ansvars plassering ved omkoding. I tillegg vil det påløpe kostnader i forbindelse med eventuelle ansettelser, opplæring, økonomioppfølging, samt oppfølging av de enkelte tilbydere og soner³⁴.

7.2. Innkreving av skyldige midler

Når det gjelder innkreving av kostnader til etablering, drift og administrasjon, må Administrator selv finne frem til praktiske løsninger for innbetaling/fakturering.

Administrators formål vil være å ha likvide midler tilgjengelig for løpende kostnader, og på den måten unngå lån og andre gjeldsposter. En form for innbetaling kan være terminbaserte forhåndsfaktureringer, med en avregning av faktiske kostnader ved neste termin.

8. Kostnadsfordeling på sonenivå

Nkom kan etter postloven § 33 fjerde ledd nr. 2, jf. tredje ledd fatte enkeltvedtak vedrørende finansiering av felles sonenøkkelforvaltning på sonenivå og fordeling av kostnader mellom tilbydere.

Selv om det blir stilt sikkerhetskrav til tilbyderne, blant annet i form av krav til nøkkeloppbevaring, rapportering og internkontroll, kan det likevel oppstå hendelser hvor sonenøkler kommer på avveie eller ikke kan gjøres rede for. Det kan også oppdages tap/misbruk av nøkler eller avdekkes utro tjenere hos tilbydere, som tilsier at det må foretas omkoding/utskifting av samtlige sylindere i en sone.

³⁴ Jf. Høringsnotat - Utkast til endringer i postforskriften om kostnadsfordeling for etablering, utvikling og drift av sonenøkkelsystem mv. 2017 s. 27

Dersom det er nødvendig med omkodning/utskifting, må kostnadene dekkes enten av ansvarlig tilbyder eller av tilbyderne i fellesskap. Kostnader til omkodning/utskifting kan henføres til hendelser i konkrete soner og skal derfor være sonebaserte. Dette medfører at den enkelte tilbyder bare er med på finansieringen av soner der tilbyderen deltar.

Videre kan tilbyder velge å delta i systemet på sonenivå for kun *inngangsdører* eller kun *hovedlokk til postkasseanlegg*, og i slike tilfeller er tilbyderen bare med på finansieringen for det systemet den deltar i. Tilbyder er med på finansieringen av systemet til både inngangsdører og til postkasseanlegg der tilbyder benytter begge deler, og således deltar i begge systemene.

8.1. Ansvar for omkodingskostnader på sonenivå

Kostnadene for omkodning vil avhenge av antall omkodinger i løpet av et år. Disse kostnadene må forventes å øke når flere tilbydere i fellesskap skal benytte sonenøkkelsystemet.

Når siste tilgjengelige omkodingsmulighet i sonen er brukt opp, og det derfor ikke er mulig med omkodning, vil utskifting aktualiseres, jf. kapittel 8.2. Det må likevel måtte betales for én omkodning.

8.1.1. Tilfeller der ansvar kan påvises

Hovedregelen er at tilbyder som er ansvarlig for omkodingen skal dekke kostnadene knyttet til dette, jf. postloven § 33 tredje ledd. Et slikt ansvar for «egne feil» er i tråd med alminnelige avtalerettslige og erstatningsrettslige prinsipper, og er et viktig prinsipp for å stimulere til gode sikkerhetsrutiner. Ansvar for tilbyder skal være objektivt. Ansvar skal også gjelde for eventuelle underleverandørers feil.

Kostnadene som skal dekkes ved den konkrete omkodingssituasjonen vil være alle kostnader som med rimelighet kan tilskrives den aktuelle omkodingssituasjonen. Dette vil være konkrete kostnader forbundet med installasjon, arbeid eller annet i forbindelse med omkodning (arbeidskostnader).

I tillegg til arbeidskostnadene knyttet til omkodingen, skal den ansvarlige tilbyder dekke en andel av estimert nyinvesteringskostnad for sonen på omkodingstidspunktet, tilsvarende én omkodingsmulighet i eksisterende system. Med eksisterende system menes det antall omkodingsmuligheter som fantes på anskaffelsestidspunktet.

Nkom viser i denne forbindelse til høringen av 3. juli 2017 og forslaget til ny § 10 f i postforskriften. I bestemmelsens annet ledd fremgår det at i tilfeller der det er påvist ansvar, skal den aktuelle tilbyderen dekke en andel av estimert nyinvesteringskostnad for sonen på omkodingstidspunktet, tilsvarende *én omkodingsmulighet i fremtidig system*. På bakgrunn av høringsinnspill departementet mottok, har Nkom besluttet en endring fra *fremtidig system* til *eksisterende system*.

I høringsinnspill ble det trukket frem at en fordeling basert på antall omkodingsmuligheter i fremtidig system vil ha enkelte uheldige konsekvenser. Dette gjelder særlig problemstillinger omkring uttreden/inntreden, posisjonering og forutberegnelighet. Dersom den relevante summen beregnes til lik én omkodingsmulighet i eksisterende system, vil systemet fremstå mer forutberegnelig. For det første vil alle situasjoner som oppstår ved bruken av en sylinder bli behandlet likt. For det andre vil deling basert på antall omkodingsmuligheter i eksisterende system gjøre at en større andel av sylindernes kostnad er innbetalt før det er behov for utskiftning.

En slik løsning er enklere å håndtere ettersom det ikke er nødvendig å ta hensyn til hvor mange omkodingsmuligheter det vil være i fremtidig sylinder. Dette er viktig siden det i sonenøkkelsystemet kan være snakk om lange tidsperspektiv før utskiftning er nødvendig. Beregning av estimert nyinvesteringskostnad basert på *eksisterende system* er også mer teknologinøytralt.

Beregningen av den estimerte nyinvesteringskostnaden vil måtte ta utgangspunkt i antall sylindere, kostnader med videre, på tidspunktet da omkodingssituasjonen inntraff.

Omkodingskostnader, der ansvar kan påvises, kan illustreres ved følgende beregning:

K = estimert nyinvesteringskostnad

D = antall omkodinger i eksisterende system, blir illustrert som «3» i eksempelet

P = prisen tilbyderen (n) skal betale

O = omkodingskostnader (arbeidskostnader)

$$P_n = \left(\left(\frac{K}{D} \right) + O \right)$$

Estimert nyinvesteringskostnad er kr 2 000 000.

Omkodingskostnadene (arbeidskostnadene) for denne sonen er kr 15 000.

$$\frac{2\,000\,000}{3} + 15\,000 = 681\,666,67$$

Ved dette eksempelet skal tilbyder som er skyld i en omkoding dermed betale kr 681 666,67.

8.1.2. Tilfeller der ansvar ikke kan påvises

Utgangspunkt – forholdsmessig fordeling

Dersom det ikke kan påvises ansvar, skal arbeidskostnadene for omkodingen, samt en andel av estimert nyinvesteringskostnad for sonen på omkodingstidspunktet, tilsvarende én omkodingsmulighet i eksisterende system, dekkes forholdsmessig mellom deltakende tilbydere.

Tilbyders forholdsmessige andeler skal beregnes i henhold til prinsippene for kostnadsfordeling, jf. kapittel 6.

Sikkerhetsavgift

Der det ikke kan påvises ansvar, skal tilbyderne i tillegg betale en sikkerhetsavgift hver på 1 prosent av estimert nyinvesteringskostnad for sonen på omkodingstidspunktet. Det skal ikke tas hensyn til allerede innbetalte midler i sonen.

Sikkerhet i sonenøkkelsystemet er avgjørende for alle deltakende tilbydere, uavhengig av størrelse, og sikkerhetsavgiften vil være et incentiv for opprettholdelse av en god sikkerhetskultur hos tilbyderne.

Beregning av omkodingskostnader

Totale omkodingskostnader, der ansvar ikke kan påvises, kan illustreres ved følgende beregning:

K = estimert nyinvesteringskostnad

D = antall omkodinger i eksisterende system, blir illustrert som «3» i eksempelet

P = prisen tilbyderen (n) skal betale

O = omkodingskostnader

x = relevant omsetning

y = antall nøkler i sonen

z = antall årsverk

abc = vektningen, som til sammen utgjør 100 prosent

S = sikkerhetsavgift

I eksempelet er det to tilbydere:

$$P_n = \left(\left(\left(\frac{K}{D} \right) - \sum_{i=1}^n S_i \right) + O \right) \left(\sum_{i=1}^n x_i a + \sum_{i=1}^n y_i b + \sum_{i=1}^n z_i c \right) + S_i$$

Tilbyder 1 skal derfor betale:

$$P_1 = \left(\left(\left(\frac{K}{D} \right) - \sum S_n \right) + O \right) \left(\left(\frac{x_1}{x_n} \right) a + \left(\frac{y_1}{y_n} \right) b + \left(\frac{z_1}{z_n} \right) c \right) + S_1$$

Tilbyder 2 skal betale:

$$P_2 = \left(\left(\left(\frac{K}{D} \right) - \sum S_n \right) + O \right) \left(\left(\frac{x_2}{x_n} \right) a + \left(\frac{y_2}{y_n} \right) b + \left(\frac{z_2}{z_n} \right) c \right) + S_2$$

En gjennomsnittlig sone koster kr 2 000 000.

Omkodingskostnadene for sonen er kr 15 000.

Sikkerhetsavgiften er på 1 prosent.

Vektingene av de ulike parameterne er, jf. kapittel 6.2:

a (relevant omsetning) = 70 prosent

b (antall sonenøkler) = 5 prosent

c (antall årsverk) = 25 prosent

Tilbyder 1 har 97 prosent av omsetningen, 50 prosent av nøklene og 80 prosent av årsverkene.

Tilbyder 2 har 3 prosent av omsetningen, 50 prosent av nøklene og 20 prosent av årsverkene.

For å gjøre eksemplet litt enklere, deler vi opp regnestykket:

Sikkerhetsavgiften per tilbyder er $2\,000\,000 * 1\% = \text{kr } 20\,000$

Summen av sikkerhetsavgiften er $20\,000 + 20\,000 = \text{kr } 40\,000$

Vi har 3 omkodingsmuligheter, det gir oss dette beløpet som skal fordels mellom tilbyderne:

$$\left(\left(\frac{2\,000\,000}{3} \right) - 40\,000 \right) + 15\,000 = 641\,666,67$$

Det gir denne fordelingen av de ulike parameterne for tilbyder 1:

$641\,666,67(0,97 * 0,7) = 435\,691,67$ -parameter *relevant omsetning*

$641\,666,67(0,5 * 0,05) = 16\,041,67$ -parameter *antall nøkler*

$641\,666,67(0,8 * 0,25) = 128\,333,34$ -parameter *antall årsverk*

Når vi legger sammen disse tallene får vi:

$$435\,691,67 + 16\,041,67 + 128\,333,34 = \text{kr } 580\,066,68$$

Deretter legges den enkeltes sikkerhetsavgift til. Da får vi dette beløpet som tilbyder 1 skal betale:

$$580\,066,68 + 20\,000 = \text{kr } 600\,066,68$$

Tilbyder 2 får denne fordelingen av de ulike parameterne:

$641\,666,67(0,03 * 0,7) = 13\,475$ -parameter *relevant omsetning*

$641\,666,67(0,5 * 0,05) = 16\,041,67$ -parameter *antall nøkler*

$641\,666,67(0,2 * 0,25) = 32\,083,34$ -parameter *antall årsverk*

Når vi legger sammen tallene får vi:

$$13\,475 + 16\,041,67 + 32\,083,34 = \text{kr } 61\,600,01$$

Deretter legges den enkeltes sikkerhetsavgift til, da får vi dette beløpet som tilbyder 2 skal betale:

$$61\,600,01 + 20\,000 = \text{kr } 81\,600,01$$

8.2. Ansvar for utskiftningskostnader på sonenivå

Når det gjelder kostnader knyttet til utskifting, vil disse kunne variere betydelig. Bakgrunnen for de varierende kostnadene fra sone til sone er at sonene inneholder ulikt antall sylindere. Det er Administrators oppgave å gå til anskaffelse av nytt låssystem i sonen.

Utskifting er aktuelt når siste tilgjengelige omkodingsmulighet i sonen er brukt opp, og det derfor ikke er mulig med omkodning. Utskiftningskostnadene vil være det beløpet det vil koste å skifte ut alle sylindere eller tilsvarende adgangsmekanismer i sonen.

Resterende utskiftningskostnader, etter fratrukk for beløp som er innbetalt ved tidligere omkodinger, skal fordeles forholdsmessig mellom tilbyderne, jf. kapittel 6 vedrørende prinsipper for fordeling av kostnader.

8.3. Tidspunkt for oppgjør av omkodning- og utskiftningskostnader

Ved omkodning skal tilbyderne betale skyldig beløp til Administrator innen en nærmere angitt frist.

Kostnadene som er relevante for hvert omkodningstilfelle, skal gjøres opp og innbetales etter hver hendelse, uavhengig av om ansvar påvises. Dette vil hindre at tilbydere som faktisk har benyttet seg av sonen trer ut før reinvestering uten større kostnader. En ordning med oppgjør i etterkant av hver hendelse vil også gi tilbyderen større forutberegnelighet ved at kostnadene fordeles over tid, istedenfor innbetaling av et stort beløp ved utskiftningsstidspunktet. I tillegg er dette nødvendig for en dekkende og dynamisk økonomisk sikkerhetsstillelse.

Administrator kan etablere andre innbetalingsordninger, herunder garantiordninger, basert på objektive prinsipper. Administrator skal sette av innbetalte midler til fremtidig investering i infrastruktur i sonen.

Ved utskiftning skal tilbyderne betale sikkerhetsavgift og resterende utskiftningskostnader til Administrator innen en nærmere angitt frist.

Administrator kan etablere andre innbetalingsordninger, herunder garantiordninger, basert på objektive prinsipper. Administrator skal sette av innbetalte midler til fremtidig investering i infrastruktur i sonen.

8.4. Vedlikeholdskostnader på sonenivå

Kostnader på sonenivå inkluderer også kostnader til vedlikehold. Vedlikeholdskostnadene skal henføres direkte til aktiviteter i sin spesifikke sone. Dette vil for eksempel kunne være vaktmestertjenester knyttet til reparasjon, vedlikehold av sylindere og enkeltutskifting av sylindere ved slitasje (som ikke medfører utskifting av samtlige sylindere i sonen).

Vedlikeholdskostnadene skal fordeles mellom deltakende tilbydere i den konkrete sonen etter en forholdsmessig fordeling, jf. kapittel 6 vedrørende prinsipper for fordeling av kostnader.

Det må antas at disse vedlikeholdskostnadene vil øke noe når flere tilbydere i fellesskap skal benytte systemet.

9. Kostnadsberegning – inntreden i et etablert sonenøkkelsystem

Nkom har anledning til å fatte enkeltvedtak om hvordan kostnadene skal beregnes ved inntreden i sonenøkkelsystemet, jf. postloven § 33 fjerde ledd nr. 2.

Ved etablering av et felles sonenøkkelsystem vil det på systemnivå påløpe etableringskostnader, jf. kapittel 7.1. For at det ikke skal lønne seg å vente med å tiltre systemet til etter at etableringskostnadene er tatt, skal tilbydere som ønsker å delta i sonenøkkelsystemet, og som trer inn etter at oppstartskostnadene er tatt, betale en kostnad (inngangssum) tilsvarende tilbyders forholdsmessige andel av den estimerte verdien av systemnivået i sonenøkkelsystemet på inntredelsestidspunktet. På denne måte vil inntredende tilbyder indirekte betale en forholdsmessig andel av etableringskostnadene for opprettelse av systemet.

Med *estimerte verdien av systemnivået* menes blant annet den estimerte verdien av grunninfrastruktur som er benyttet til etablering av sonenøkkelsystemet, herunder avtaleverk, vedtekter, utvikling og etablering av databaseverktøy med videre.

Tilbyders forholdsmessige andel skal beregnes etter kostnadsprinsippene i kapittel 6.3.

Tilbyder som etter etablering av sonenøkkelsystemet trer inn i en enkeltsoner, skal dekke kostnader for produksjon av egne nøkler, faktiske kostnader for innlemming i datasystem med videre.

10. Uttreden av sonenøkkelsystemet eller enkeltsoner

Nkom kan etter postloven § 33 fjerde ledd nr. 2 fatte enkeltvedtak knyttet til kostnader ved uttreden av sonenøkkelsystemet.

Dersom en tilbyder senere trer ut av sonenøkkelsystemet eller en enkeltsoner, vil den aktuelle tilbyderen ikke ha krav på å få tilbakebetalt allerede innbetalte midler. Dette gjelder for eksempel tilbyders tidligere innbetalte andel av etableringskostnader, kostnader for inntreden, sikkerhetsavgift, innbetalte andeler av estimerte nyinvesteringskostnader i en soner med videre.

Uttredende tilbyder har heller ikke rett til refusjon i tilfeller der nye tilbydere trer inn i den samme soner senere.

Bakgrunnen for dette er at et kostnadsdekkende system ikke er ment å akkumulere midler til utbetalinger, men dekke de investeringer og kostnader som påløper i forbindelse med at det gis tilgang, og at systemet driftes av tilbyderne i fellesskap.

Dersom en tilbyder som trer ut av sonenøkkelsystemet eller en enkeltsoner er ansvarlig for en situasjon som utløste behov for omkodning eller utskifting av sylindere eller lignende i en enkeltsoner, skal tilbyderen dekke denne kostnaden også etter uttreden fra sonenøkkelsystemet eller en enkeltsoner.

Uttreden av sonenøkkelsystemet eller av enkeltsoner kan skje på frivillig grunnlag eller utløses ved at Nkom vedtar tilbaketrekking av tillatelse, jf. postloven § 47 første ledd.

11. Elektroniske låssystemer

Nkom kan etter postloven § 33 fjerde ledd nr. 4 pålegge tilbyderne i sonenøkkelsystemet å tilrettelegge systemet slik at det blir mulig for gårdeiere å benytte elektroniske låssystemer.

Det vil være Administrators oppgave å legge til rette for etablering, utvikling og daglig drift av elektroniske låssystemer i sonenøkkelsystemet.

Låssystemene som brukes i sonenøkkelsystemet er gårdeierne eiendom. Gårdeiere har derfor rett til selv å investere i elektroniske låssystemer, det vil si sylindere og tilhørende nøkler som kan kodes om et uendelig antall ganger. Overgang til elektroniske låssystemer vil blant annet

føre til høyere grad av sikkerhet, for eksempel ved at det vil være en lavere terskel for omkoding av elektroniske låssystemer, enn ved dagens system med fysiske nøkler.

Det finnes i dag en rekke ulike elektroniske låssystemer, som inneholder ulike funksjoner og er av ulik karakter. For at sonenøkkelsystemet skal kunne driftes tilstrekkelig kostnadseffektivt, og at det ikke skal skapes unødvendig store hindringer ved for mange ulike løsninger og operative systemer, skal Administrator kunne informere gårdeiere om ulike låssystemer det kan velges mellom. I valg av ulike låssystemer må Administrator ivareta både sonenøkkelsystemets og gårdeieres behov. Informasjon om hvilke låssystemer det kan velges mellom må gis til gårdeiere på egnet vis.

Administrator av sonenøkkelsystemet skal videre legge til rette for at gårdeier kan velge å oppgradere til elektroniske låssystemer ved neste utskifting av sylindere, ved å informere om forestående utskiftninger. Dersom gårdeier velger å investere i elektronisk låssystem samtidig som en sone likevel skal skiftes ut, begrenses kostnaden for gårdeier til prisdifferansen mellom mekaniske og elektroniske låssylindere. Dette innebærer at Administrator blant annet må innarbeide rutiner for å informere om forestående utskiftninger, samt hvilke elektroniske låssystemer det kan velges mellom. Administrator må kunne kreve at slik interesse meldes inn i tilstrekkelig tid før utskifting skal gjennomføres ettersom utskifting av sylindere kan være tidssensitivt.

Når elektroniske låssystemer inngår i sonenøkkelsystemet, vil Administrator ha ansvar for å gjøre nødvendige tilpasninger i sin daglige drift og administrasjon, som for eksempel oppdateringer av databaseverktøy.

Administrator skal også kunne ta beslutninger knyttet til den praktiske bruken av elektroniske låssystemer i sonenøkkelsystemet, for eksempel tildeling av koder til deltakende tilbydere.

Etter overgang til elektroniske låssystem vil kostnader ved omkoding følge de samme reglene for kostnadsfordeling som ved fysiske sonenøkler, jf. kapittel 8.

V. VEDTAK

På bakgrunn av ovennevnte, fatter Nkom vedtak om pålegg til Posten om å gi PostNord tilgang til sonenøkler som Posten i dag administrerer, jf. postloven § 33 første ledd.



Nkom finner med hjemmel i postloven § 33, første ledd at Posten kostnadsfritt skal gi PostNord tilgang både til sonenøkler som hører til hovedlokk i postkasseanlegg og sonenøkler til inngangsdører som fører til slike postkasseanlegg. Videre pålegges Posten kostnadsfritt å gi tilgang til de innarbeidede ordningene for forvaltning av slike nøkler og adgangsmekanismer, og utvikle disse til et felles sonenøkkelsystem i samarbeid med PostNord.

Nkom pålegger også Posten forpliktelser knyttet til etableringen, forvaltning og drift, rutiner for sikker bruk og prinsipper for kostnadsfordeling, jf. kapittel IV, jf. postloven § 33 tredje og fjerde ledd.

På samme tid har Nkom funnet grunnlag for å fatte vedtak om å gi PostNord tillatelse til å få tilgang til sonenøkler som Posten i dag administrerer, jf. postloven § 33 annet ledd.

VI. IKRAFTTREDELSE OG KLAGE

Nkom pålegger at arbeidet med etableringen av et felles sonenøkkelsystem starter omgående etter at vedtak er fattet og etableres **senest innen utgangen av 2021**. En fremdriftsplan oversendes Nkom innen 1. juni 2021. Deretter rapporteres det månedlig til Nkom om fremdriften, med 15. august 2021 som første rapporteringstidspunkt.

Vedtaket kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage er tre uker fra vedtaket mottas, jf. forvaltningsloven § 29. En eventuell klage rettes til Nkom, jf. forvaltningsloven § 32.

Med hilsen

Pål Wien Espen
direktør

Hans Jørgen Enger
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Mottakere:

POSTEN NORGE AS, Postboks 1500 Sentrum, 0001 OSLO

Kopi til:

POSTNORD AS, Postboks 6441 Etterstad, 0605 OSLO