

Høringsnotat

Utkast til endringer i postforskriften om kostnadsfordeling for etablering, utvikling og drift av sonenøkkelsystem mv.

Innhold

1	Bakgrunn	3
2	Kostnader ved et felles sonenøkkelsystem	4
2.1	Eksisterende og ny infrastruktur	5
2.2	Verdien av eksisterende sonenøkkelfordeling	6
3	Valg av kostnadsfordelingsparameter	7
3.1	Relevant omsetning som parameter	8
3.1.1	Nærmere om registrerte sendinger	8
3.1.2	Nærmere om inkludering av aviser	9
3.1.3	Nærmere om uadresserte sendinger (reklame)	9
3.2	Høring av tre alternative forslag	10
4	Fordeling av kostnader på system- og sonenivå (med unntak av omkoding/utskifting)	10
4.1	Fordeling av kostnader til etablering, administrasjon og drift	10
4.2	Fordeling av kostnader til vedlikehold	12
5	Fordeling av kostnader ved omkoding/utskifting	12
5.1	Innledning	12
5.2	Hovedprinsipper for fordeling av kostnader ved omkoding/utskifting	13
5.2.1	Tilfeller der ansvar kan plasseres - ansvarlig tilbyder dekker samtlige kostnader alene	13
5.2.2	Tilfeller der ansvar ikke kan plasseres – sikkerhetsavgift	14
5.3	Nærmere om kostnader ved bruk av eksisterende infrastruktur	16
5.4	Nærmere om kostnadsfordeling ved investering i nye sylindere	18

5.4.1	Departementets forslag	18
5.4.2	Ved investeringer i fremtidige systemer etter reinvestering (markert i «svart» over), legges det opp til samme system som over	20
5.4.3	Mulig ordning med tilbakebetaling i «svart sone»	20
6	Særlig om uttreden og inntreden i sonenøkkelsystemet	23
6.1	Inntreden	23
6.2	Uttreden	25
7	Gårdeiers investering i elektroniske/digitale låsesystemer	25
8	Administrative og økonomiske konsekvenser	26
9	Utkast til endringer i postforskriften	28

Høringsnotat

Utkast til endringer i postforskriften om kostnadsfordeling for etablering, utvikling og drift av sonenøkkelsystem mv.

1 Bakgrunn

Ny postlov med tilhørende postforskrift ble vedtatt 4. september 2015 og trådte i kraft 1. januar 2016. I løpet av den etterfølgende tiden med et liberalisert postmarked har det vist seg behov for presisering og klargjøring av enkelte bestemmelser både i postloven og postforskriften. Særlig gjelder dette spørsmålet om andre posttilbydere enn Posten kan bruke det eksisterende systemet for sonenøkler, dvs. nøkler som i en bestemt sone åpner hovedlokk i postkasseanlegg eller inngangsdør som fører til slikt anlegg.

Stortinget vedtok 29. mai 2017 endringer i postloven § 33 som presiserer at Posten kan pålegges plikt til å etablere et felles system for drift og administrasjon av sonenøkler i samarbeid med tilbydere som ønsker å bruke sonenøkklene, jf. Prop. 122 L (2016-2017). Samtidig gis myndigheten kompetanse til å fastsette nærmere krav i forskrift. Lovendringene trer i kraft 1. juli 2017.

Forslag til forskriftsbestemmelser ble hørt sammen med forslag til endringer i postloven i departementets høringsbrev av 25. oktober 2016 med høringsfrist 6. desember 2016.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-postloven/id2517465/>

På dette tidspunkt lå det an til at kostnadsfordelingen mellom tilbydere for etablering av et felles sonenøkkelsystem kunne løses enten av tilbyderne i fellesskap eller i et enkeltvedtak fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). Det vises videre til brev av 2. desember fra Nkom til departementet om etablering av et felles sonenøkkelsystem, informasjon om arbeidet og varsel om vedtak knyttet til kostnadsfordeling, og til innspill som Nkom har mottatt fra Posten Norge AS (Posten), Helthjem Mediapost AS (Helthjem), Norpost AS (Norpost) og LokalPosten Kongsberg AS (LokalPosten) i sakens anledning. Det viste seg underveis i dette arbeidet at det er så stor uenighet om fordeling av kostnader mellom tilbydere at departementet ser det nødvendig å regulere forholdet i forskrift.

I dette høringsbrevet foreslår departementet i samarbeid med Nkom forskriftsbestemmelser om kostnadsdekning mellom posttilbydere (postselskaper) både for inngangsdører og postkasser. Forskriftsbestemmelsene som foreslås her, vil sammen med forskriftsbestemmelsens som ble foreslått 25. oktober 2016, regulere sonenøkkelordningen. Høringsinstansenes innspill fra desember 2016 vil bli tatt med i det videre arbeidet med forskriftsendring i postforskriften, i tillegg til de innspill som fremkommer av vedlagte utkast til forskriftsbestemmelser om kostnadsdeling.

Det foreslås hovedprinsipper for fordeling av kostnader for tilbydernes deltagelse i sonenøkkelsystemet slik at finansieringen blir kostnadsdekkende. Det foreslås regulering av etablerings-, administrasjons- og driftskostnader, og etablering og drift av administrerende organ for sonenøkkelsystemet. Det foreslås også regulering av kostnadene for

omkoding/utskifting av låssystemene under bruk av allerede eksisterende infrastruktur, og kostnadsfordeling ved å investere i nye sylindere. Videre foreslås det bestemmelser som sikrer at gårdeier kan investere i elektroniske /digitale låssystemet. Det er også behov for å regulere tilbyderes inntreden og uttreden i sonenøkkelsystemet eller en enkeltsoner etter at et felles system er etablert mellom tilbyderne, og det foreslås derfor bestemmelser som regulerer slike situasjoner. I tillegg foreslår et par mindre endringer av øvrige regler i gjeldende forskrift.

Departementet hører derfor med dette forslag til forskrift om fordeling av kostnader forbundet med felles sonenøkkelsystem.

2 Kostnader ved et felles sonenøkkelsystem

Departementet ser det som hensiktsmessig at kostnadsposter i et felles sonenøkkelsystem deles i et «systemnivå» og et «sonenivå», basert på de nødvendige aktivitetene som må utføres:¹

Kostnader på systemnivå vil være kostnader som påløper både under etablering («etableringskostnader») og under ordinær administrasjon/drift av felles sonenøkkelsystem («administrasjons-/driftskostnader»). Etableringskostnader vil for eksempel være kostnader til utforming av avtaleverk, vedtekter, møtevirksomhet, regnskapsføring, klagebehandling og etablering av et databaseverktøy for sikker nøkkelhåndtering. Administrasjons-/driftskostnader vil videre kunne være kostnader til nøkkeladministrasjon, informasjonskoordinering, dialog med nye gårdeiere, drift av databaseverktøy mv. Det vil også kunne oppstå kostnader i forbindelse med ansvars plassering ved behov for omkoding/utskifting av låssylindere, som forutsettes gjennomført på et overordnet nivå.

Kostnader på sonenivå vil for det første være utgifter til vedlikehold av låssylindere («vedlikeholdskostnader»). Dette vil for eksempel være kostnader til reparasjon og/eller utskifting av enkeltsylindere som av ulike grunner er ødelagte, eller annen form for vedlikehold/reparasjon på sonenivå. For det andre vil det også påløpe kostnader ved inntrufne «omkodings-/utskiftingssituasjoner» i konkrete soner. Dette vil for eksempel være kostnader knyttet til omkoding av eksisterende infrastruktur. Det vil også påløpe kostnader i forbindelse med investering i nye sylindere. Forholdsmessige andel av relevante omsetning er et parameter som antas å være egnet som fordelingsnøkkel for /infrastruktur for fremtiden.

Kostnadene må dekkes av tilbyderne som deltar i sonenøkkelsystemet. Departementet legger til grunn at det må etableres en finansieringsordning både for etablering og administrasjon og drift av et felles sonenøkkelsystem.

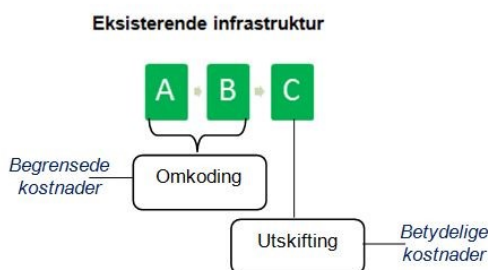
Departementet foreslår at disse kostnadene på systemnivå skal fordeles mellom tilbyderne ut fra tilbyders forholdsmessige andel av «relevante omsetning» i totalmarkedet for posttjenester. kostnader, ettersom det gir et godt mål på tilbyders forholdsmessige størrelse.

¹ For nærmere detaljer, se Nkoms redegjørelse fra 2. desember 2016 på

<http://www.nkom.no/marked/posttjenester/postregulering/etablering-av-felles-sonen%C3%B8kkelsystem>

Kostnader knyttet til omkodning/utskifting av sylindere i sonen foreslås regulert særskilt, se nærmere omtale under kapittel 5. Hovedregelen i disse tilfeller er at tilbyder som kan anses ansvarlig for omkodings-/utskiftingssituasjonen alene skal dekke de aktuelle kostnadene, jf. postloven § 33 som ble vedtatt av Stortinget, jf. Prop. 122 L (2016-2017). Dersom slikt ansvar ikke kan plasseres hos én tilbyder, vil samtlige tilbydere i sonen i fellesskap dekke kostnadene for arbeidskostnader for omkodning forholdsmessig mellom seg. I tillegg foreslås det at tilbyderne i slike tilfeller skal betale en sikkerhetsavgift som er ment å gi tilbyderne incentiv til å opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå. Størrelsen på sikkerhetsavgiften må etter departementets syn være tilstrekkelig høyt til å gi en preventiv virkning preventiv virkning.

Ved utforming av utkast til forskriftsbestemmelser om etablering, drift- og prinsipper for fordeling av kostnader forbundet med felles sonenøkkelsystem har departementet tatt hensyn til at eksisterende infrastruktur består av nøkkelsylindere som kan omkodes 0-4 ganger før det er nødvendig å skifte ut samtlige sylindere i sonen. Dagens sonenøkkelfordeling inneholder to ulike sylindertyper. Den ene sylindertypen er sylindere med fire omkodingsmuligheter før utskifting må skje (A-nøkkel til E-nøkkel, Sylindertype 1²). Den andre sylindertypen kan omkodes to ganger før utskifting er nødvendig ved tredje nøkkeltap (A-nøkkel til C-nøkkel, Sylindertype 2). Hovedvekten av sylindrerne i eksisterende infrastruktur er av Sylindertype 2, med to omkodingsmuligheter før utskifting:



5

Figur 1: Illustrasjon Sylindertype 2

Ettersom utskiftingskostnadene (kostnader til investering i nye sylindere i sonen) er vesentlig høyere enn omkodingskostnadene, ville det være urimelig tyngende om tilbyder som er ansvarlig for tap av «siste nøkkel» i sonen skal dekke utskiftingskostnadene i sin helhet for nye låssystemer som i dag inkluderer opp til 4 omkodingsmuligheter. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom nøkkeltapssituasjonene som krever en omkoding, og situasjonene som nødvendiggjør en utskifting. Tvert om kan situasjonene være like, men likevel utløse kostnader av helt ulike størrelser. Forslaget til forskrift nedenfor søker å ta høyde for dette.

Ettersom et felles sonenøkkelsystem skal bygge på allerede eksisterende infrastruktur, vil enkelte omkodingsmuligheter allerede være «brukt opp» i flere soner. I enkelte soner vil det for eksempel allerede være omkodet fra A til B-nøkkel, slik at sonen har 1 omkodingsmulighet igjen, mens sylindrerne i andre soner vil kunne være på C-nøkkelnivå med 0 omkodingsmuligheter igjen.

I forbindelse med Nkoms arbeid har Posten opplyst at gjenværende omkodingsmuligheter i eksisterende infrastruktur for postkasseanlegg fordeler seg som følger i de 106 geografiske sonene på landsbasis:³

- 4 intakte soner med 4 omkodingsmuligheter (Sylindertype 1)
- 49 intakte soner med 2 omkodingsmuligheter (Sylindertype 2)
- 29 soner med 1 omkodingsmuligheter
- 24 soner med 0 omkodingsmuligheter

Basert på overnevnte, estimerte Posten at det gjenstår 75 % omkodingsmuligheter inkludert i dagens system. Posten opplyste videre at det er foretatt rundt 100 omkodinger siden 1993, med et gjennomsnitt på 4-5 omkodinger årlig. I byområder ligger omkodingshastighet per sone har på rundt 3-5 år, mens det i landlige områder kan ha gått rundt 5-10 år mellom hver omkoding.

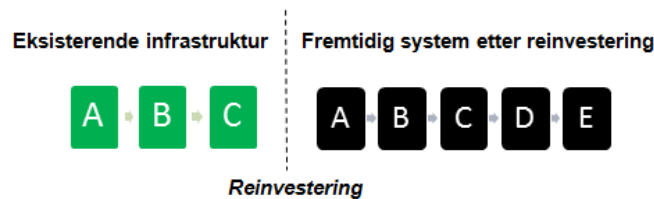
2.2 Verdien av eksisterende sonenøkkelfordeling

Som nevnt i Prop. 122 L (2016-2017) om endringer i postloven mv (tilgang til sonenøkkelsystemer) har det i høringer og møter med aktørene vært diskutert om Posten skal kompenseres for å gi tilgang til sonenøkler og innarbeidede ordninger rundt disse, fordi Posten delvis har erstattet de opprinnelige sonenøkklene som er bekostet av gårdeier. Eller motsatt; om Posten skal pålegges å betale for de omkodingsmulighetene av låssystemene som Posten har «brukt» opp i de ulike sonene i årenes løp. Departementet foreslo i proposisjonen at Posten vederlagsfritt kan pålegges å dele sonenøkklene og gi tilgang til de innarbeidede ordningene for forvaltning av disse. Bakgrunnen for dette er at investeringene delvis er

³ Informasjon gitt fra Posten ved brev til Nkom datert 5. oktober 2016. Departementet minner om at det kan ha oppstått endringer etter dette tidspunkt

foretatt av gårdeier og delvis av Posten som forvalter av statens enerett, til erstatning for gårdeiers investering. Departementet ønsker i utgangspunktet ikke å pålegge Posten en bakoverskuende tilleggsbetaling for brukte omkodinger av låssystemene. Departementet foreslår derfor en framoverskuende modell som fordeler kostnadene forholdsmessig mellom tilbyderne og tar hensyn til reinvesteringsbehov i de ulike sonene.

Departementet legger med dette opp til en ordning hvor eksisterende omkodingsmuligheter i sonene skal benyttes før det foretas nyinvestering i sonen. Etter at samtlige omkodingsmuligheter i sonen er «brukt opp» i eksisterende infrastruktur, må tilbyderne investere i nye sylindere i fellesskap. Gjeldende infrastruktur og overgangen til ny infrastruktur kan illustreres på følgende vis:



Figur 2: Illustrasjon av overgang fra eksisterende infrastruktur til fremtidig system etter reinvestering

For overgangen mellom gjeldende infrastruktur («grønn») og ny infrastruktur («svart») må det foretas en reinvestering i nye sylindere. Også dette krever en særskilt regulering, jf. nedenfor.

3 Valg av kostnadsfordelingsparameter

Det følger av postloven § 33 tredje ledd at kostnadene skal fordeles «forholdsmessig» mellom tilbyderne som deltar i ordningen. Dette gjelder både på systemnivå, og også på sonenivå der ansvar for omkoding/utskifting ikke kan fastslås. Departementet viser til merknaden til § 33 som sier at «*Forholdsmessig fordeling medfører 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.*»

Deltakelse i sonenøkkelsystemet innebærer betydelige kostnader for tilbyderne, og fordelingen av kostnader står derfor sentralt i reguleringen. På et tidligere tidspunkt i prosessen ble det vurdert om kostnadene burde fordeles likt mellom tilbyderne som deltar i systemet. Dette vil imidlertid kunne bli uforholdsmessig tyngende for enkelte tilbydere, ettersom tilbyderne er av svært ulik størrelse. En slik ordning vil kunne føre til at tilbydere med lav omsetning (herunder nyetablerte tilbydere) i praksis vil bli ekskludert fra å delta.

Departementet har vurdert ulike fordelingsnøkler for å fordele kostnadene forholdsmessig. Det har vist seg utfordrende å finne robuste parametere som gir et representativt bilde av tilbyders faktiske bruk. Det har vært vurdert om det er mulig å fordele kostnadene direkte på et «en til en» forhold mellom kostnadsfordelingen og den faktiske bruk av sonenøkkelsystemet. Dette viser seg imidlertid å være vanskelig i praksis fordi tilbyderne er organisert ulikt. En slik løsning vil slå ulikt ut avhengig av om man velger antall bud, antall sonenøkler, antall budruter eller postvolum. Disse fordelingsnøklerne vil dermed ikke nødvendigvis gi en forholdsmessig fordeling. Den vil dessuten kunne åpne for at tilbyderne tilpasser egen drift, avhengig av hvilket kriterium som velges. Departementet ønsker i minst mulig grad å påvirke hvordan tilbyderne skal organisere og drive sin daglige virksomhet.

For å unngå slike kvalitative vurderinger og utilsiktede tilpasninger i postmarkedet er det behov for å søke andre løsninger for å finne en bedre forholdsmessig fordeling. Departementet viser igjen til merknaden til § 33 og til at relevant omsetning vil si noe om tilbyders størrelse og bæreevne, og også noe om antatt bruk. Departementet mener at et foretaks relative størrelse målt etter andel relevant omsetning, gir en god indikasjon på foretakets potensielle nytteverdi av sonenøkkelsystemet. Fordeling etter «relevant omsetning» vil bidra til at det er samsvar mellom hver enkelt tilbyders økonomiske interesse i å delta i ordningen og tilbyderens økonomiske ansvar og risiko ved deltakelsen.

Dersom relevant omsetning brukes som parameter vil også hensynet til tilbyder med lav omsetning være bedre ivarettatt fordi denne fordelingsnøkkelen reflekterer tilbyders relative størrelse i postmarkedet. Etter departementets syn vil en fordelingsnøkkel basert på «relevant omsetning» gi en forholdsmessig fordeling av kostnadene. Departementet foreslår på denne bakgrunn at kostnader i et felles sonenøkkelsystem, og kostnader på sonenivå der ansvar for omkodingsbehovet ikke kan fastslås, skal fordeles etter tilbyders andel «relevant omsetning».

3.1 Relevant omsetning som parameter

Relevant omsetning vil i utgangspunktet være tilbyders omsetning i postmarkedet, basert på eksternt salg i konsern eller selskap og geografisk avgrenset til Norge, jf. postloven § 4 og definisjonen av «posttjeneste» og «postsending». For tilbydere som deltar i systemet, vil fordeling av kostnader knyttet til systemet som helhet og kostnader forbundet med den enkelte sone, være basert på tilbydernes relevante omsetningstall. I utgangspunktet kan man tenke seg at omsetningstall kan baseres på Nkoms statistikk for postmarkedet, med et eventuelt tillegg for uadresserte sendinger. Spørsmål som reiser seg er imidlertid blant annet om omsetning knyttet til «aviser» og «registrerte postsendinger» bør tas ut av beregningen, fordi disse ikke leveres i postkasseanlegg. Departementet vil i punkt 3.1.1 til punkt 3.1.3 redegjøre for aktuelle hensyn for og imot hva som bør inngå i beregningene av en tilbyders andel av relevant omsetning for å oppnå et best mulig fordelingsparameter.

3.1.1 Nærmere om registrerte sendinger

Registrerte sendinger (jf. postloven § 4 nr. 5) og rekommanderte postsendinger (jf. postloven § 4 nr. 6) utleveres normalt ikke i postkasseanleggene, men ved fremvisning av for eksempel

hentekode o.l. i Post-i-butikk. For rekommanderte sendinger stilles krav til legitimasjon og signatur for utlevering. Dette kan etter departementets syn tale for at disse sendingen ikke bør inkluderes i den relevante omsetningen som utgår i fordelingsnøkkelen for sonenøkkelsystemene.

Departementet ser imidlertid at det også er flere hensyn som taler for å inkludere omsetning knyttet til slike sendinger i beregningen av relevant omsetning. For det første vil omsetningen fra slike sendinger kunne si noe om tilbyderens størrelse innenfor det relevante markedet, og derfor, på et overordnet nivå, noe om bruken av sonenøkler. For det andre, vil det på bakgrunn av informasjonen som tilsynet mottar fra tilbyderne, være komplisert å skille ut registrerte sendinger for beregningen av relevant omsetning. En slik utskillelse vil kreve at tilbyder rapporterer omsetningstall på et mer detaljert nivå enn i dag. Tatt i betraktning at det for de fleste av tilbyderne er snakk om et relativt lite antall sendinger, kan det stilles spørsmål ved om en mer detaljert rapportering fra tilbyders side vil være regningssvarende i forhold til det man oppnår.

Departementet ber i lys av dette særskilt om høringsinstansenes syn på om omsetning for registrerte- og rekommanderte sendinger bør inngå i beregningsgrunnlaget.

3.1.2 Nærmere om inkludering av aviser

I utgangspunktet leveres aviser i dag på dørmattene, og ikke i postkasseanlegg. Dette kan trekke i retning av at omsetningen av aviser bør holdes utenfor beregningen av relevant omsetning. På den annen side er aviser i abonnement en postsending etter postloven § 4 nr. 3. At tilbyder kan ha interesse i å benytte sonenøkkelsystemet til inngangsdørene for å få levert avisene, er også et sterkt argument for at omsetningen for avisene inkluderes.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på om omsetning for aviser bør inngå i beregningsgrunnlaget.

3.1.3 Nærmere om uadresserte sendinger (reklame)

Uadresserte sendinger reguleres ikke av gjeldende postlov og postregelverk. Dette innebærer at en aktør som kun formidler uadresserte sendinger, ikke vil kunne anmode om tilgang til sonenøkkelsystem etter postloven. Siden uadresserte sendinger faller utenfor lovens virkeområde rapporteres det heller ikke til Nkom om omfanget av eller omsetning knyttet til slike sendinger. Det er likevel mulig at slike tall kan kreves inn på avtalegrunnlag, eventuelt settes som vilkår for tilbyder for å delta i sonenøkkelordningen. Nkoms mulighet til å følge opp og føre tilsyn med at tallene som rapporteres inn er riktige, vil imidlertid være utfordrende basert på dagens regelverk. Isolert sett taler dette mot at omsetningen for uadresserte sendinger (reklame) omfattes ved beregningen av den relevante omsetningen.

På den annen side er det likevel hensyn som taler for å inkludere omsetning knyttet til uadresserte sendinger i den relevante omsetningen. Departementet legger til grunn at i den grad sonenøkkelsystemet benyttes av tilbydere som formidler både adresserte og uadresserte sendinger, så vil tilbyderne benytte sonenøkkelsystemet til utlevering av begge typer

sendinger. Det vil heller ikke være praktisk mulig å forby tilbydere å bruke sonenøkene på denne måten. Videre kan det forekomme tilfeller der formidling av uadresserte sendinger utgjør den største delen av virksomheten, mens formidling av adresserte sendinger utgjør en mindre andel. Det kan derfor oppfattes som urimelig dersom omsetningen av uadresserte sendinger ikke inkluderes i beregningen, når tilgang til sonenøkene også vil gi en effektivitetsgevinst ved utlevering av uadresserte sendinger. Dersom uadresserte sendinger inkluderes i beregningen vil dette kunne gjenspeile den faktiske bruken i større grad. På den annen side må det tas hensyn til at omsetningen fra uadresserte sendinger betydelig lavere enn andel omsetning fra tilsvarende antall adresserte sendinger.

På denne bakgrunn bes det særskilt om høringsinstansenes syn på om omsetning knyttet til uadresserte sendinger (reklame mv) bør inngå i beregningsgrunnlaget.

3.2 Høring av tre alternative forslag

Som det fremgår av gjennomgangen ovenfor under punkt 3.1.1 til 3.1.3 er det flere hensyn som taler både for og mot å inkludere henholdsvis omsetning for registrerte postsender, aviser i abonnement og uadresserte sendinger ved beregningen av andel relevant omsetning. Departementet hører derfor tre alternative bestemmelser i § 10d annet ledd. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på hvilke av bestemmelsene som bør inngå i relevant omsetning.

Når Nkom ba om omsetningstall for første gang i 2016 etter at det nye regelverket trådte i kraft, ble det med unntak av for Posten Norge¹, ikke bedt om omsetningstall splittet opp på dette detaljeringsnivået. I den forbindelse ber departementet om tilbydernes syn på om det vil være tyngende å rapportere inn til Nkom særskilt omsetningen av registrerte sendinger.

4 Fordeling av kostnader på system- og sonenivå (med unntak av omkoding/utskifting)

4.1 Fordeling av kostnader til etablering, administrasjon og drift

En sentral del av etableringen av et felles system for sonenøkler vil være å definere det nye sonenøkkelsystemets 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. Under etablering vil det påløpe særskilte «etableringskostnader». Senere vil det kunne påløpe periodiske kostnader til administrasjon/drift på systemnivå («administrasjons-/driftskostnader»). Alle kostnader vil måtte dekkes av tilbyderne i fellesskap, fordelt forholdsmessig etter andel relevant omsetning i totalmarkedet for posttjenester, jf. punkt 3.

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

Departementet ønsker at tilbyderne i størst mulig grad selv kommer frem til hensiktsmessige

løsninger for etablering, drift og administrasjon, og vil i utgangspunktet ikke legge for store føringer for valg av eventuell selskapsstruktur, selskapsform mv.

Departementet antar imidlertid at vil være nødvendig med organisering på to nivåer, ett system- og ett sonenivå, med ulike funksjoner. Ettersom kostnadsfordelingen legger opp til forvaltning av midler, krever myndigheten at tilbyderne oppretter et nøytralt administrerende organ (Administrator) med overordnet ansvar for systemet som helhet. Administrator vil utføre overordnede oppgaver, fatte vesentlige beslutninger og sikre at samtlige underliggende nivåer operasjonaliserer oppgavene i praksis. Det legges opp til at tilbyderne i fellesskap skal drive et slikt administrerende organ. Det foreslås derfor at tilbyderne 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. Administrator vil også måtte følge opp at det eksisterer et betryggende og oppdatert system for registrering av soner, tilbydere og nøkler. Det vil også være nødvendig med god informasjonskoordinering både overfor tilbyderne, mellom tilbyderne og mellom sonenøkkelsystemets øvrige bestanddeler. Det er viktig at underliggende nivåer får beskjed om behov for omkodning, utskifting, vedlikehold eller annet, slik at oppgavene utføres og koordineres i praksis.

Departementet mener videre det er nødvendig med et godt databaseverktøy for registrering av soner, deltakende tilbydere og sonenøkler i omløp mv. Myndigheten har registrert at dette også har vært ønsket fra tilbydernes side under tidligere arbeid i saken, og antar at tilbyderne vil fortsette dette arbeidet. Departementet legger videre til grunn at tilbyderne utvikler systemer 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 mv.

Slik nevnt, må det på systemnivå skilles mellom kostnader til etablering og kostnader til administrasjon/drift. Kostnader knyttet til etablering skal fordeles mellom tilbyderne som ønsker tilgang til sonenøkkelsystemet etter andel «relevant omsetning» i totalmarkedet for posttjenester. Felleskostnader knyttet til administrasjon og drift av sonenøkkelsystemet skal være kostnadsdekkende og skal også fordeles etter andel «relevant omsetning».

Når det gjelder innkreving av kostnader til etablering, drift og administrasjon, mener departementet at aktørene selv må finne frem til praktiske løsninger for innbetaling/fakturering av den enkelte tilbyder som er med i ordningen. En mulig løsning kan for eksempel være finansiering gjennom en årlig medlemsavgift. Tilbyderne som deltar i ordningen vil da dekke utgifter knyttet til administrasjon og daglig drift gjennom en årlig innbetaling basert på fjorårets relevante omsetning. Perioden som kostnadene til administrasjon og drift av sonenøkkelsystemet henføres til, vil i så tilfellet kunne settes til perioden fra 1.1 til 31.12 («tilgangsperioden») hvert år. For etableringskostnadene alene bør det også vurderes om tilbyderne skal avtale en definert avskrivningshorisont.

4.2 Fordeling av kostnader til vedlikehold

Et viktig element i samarbeidsordningen er som tidligere nevnt god informasjonskoordinering, både overfor tilbyderne, mellom tilbyderne og mellom selskapets/organets øvrige bestanddeler. Det er viktig at Administrator har gode rutiner når det oppstår behov for omkoding, utskifting, vedlikehold eller annet, 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 samtidig kunne føre et overordnet tilsyn med at oppgavene følges opp lokalt, utført for eksempel av innleid vedlikeholdstjeneste e.l., i de nærmere geografiske sonene. Vaktmester- eller vedlikeholdsoppgaver kan videre settes ut på kontrakt etter hva tilbyderne og Administrator finner rimelig. Det er også viktig med et felles punkt for informasjonsutveksling mellom tilbyderne, slik at samtlige rapporterer om og får beskjed ved omkoding, utskifting, omlegging eller vedlikehold i sonene.

Kostnader til vedlikehold skal henføres direkte til aktiviteter i sin spesifikke sone. Dette vil for eksempel kunne være «vaktmestertjenester» knyttet til 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 andel «relevant omsetning». I «relevant omsetning» blir tilbyders omsetning i siste regnskapsår før tilgangsperioden medregnet.

På samme måte som nevnt over mener departementet at aktørene selv må finne frem til praktiske løsninger for innbetaling/fakturering. For å begrense de administrative kostnadene for ordningen, vil en mulig praktisk løsning kunne være en årlig fakturering av tilbyderne på sonenivå. Perioden som kostnadene til vedlikehold henføres til, vil i så tilfellet for eksempel kunne settes fra 1.1 til 31.12 («tilgangsperioden») hvert år. Vedlikeholdskostnadene kan da også faktureres A-kontobasert en gang pr. år i løpet av andre kvartal og for eksempel justeres ved inngangen av påfølgende år basert på faktiske kostnader i foregående år.

Departementet legger til grunn at tilbydere som tar del i enten sonenøkkelsystemet for hovedlokk i innleveringspostkasser eller systemnøkler for inngangsdører, eller begge deler skal være med på finansieringen av systemnivået. Dette gjelder uavhengig av hvor mange soner den enkelte ønsker å ta del i.

5 Fordeling av kostnader ved omkoding/utskifting

5.1 Innledning

Det vil bli stilt sikkerhetskrav til tilbyderne blant annet i form av krav til intern kontroll, nøkkeloppbevaring og rapportering, men det kan likevel oppstå hendelser hvor sonenøkler kommer bort eller ikke kan gjøres rede for. Det kan også oppdages tap/misbruk på den enkelte lokasjon eller avdekkes «utro tjenere» hos tilbydere, som tilsier at det må foretas omkoding/utskifting av samtlige sylindere i en sone.

Dersom det er nødvendig med omkoding/utskifting, må kostnadene dekkes enten av ansvarlig tilbyder eller av tilbyderne i fellesskap. Kostnader til omkoding/utskifting kan henføres til

hendelser i konkrete soner og skal derfor være sonebaserte. Dette medfører at den enkelte bare er med på finansieringen av soner der tilbyder deltar. Videre er tilbyder kun med på finansiering av sonenøkler på sonenivå til inngangsdører der tilbyder bare deltar i sonenøkkelsystem for inngangsdører, og med andre ord ikke for sonenøklerne til hovedlokk i innleveringspostkasser dersom tilbyder ikke bruker disse eller omvendt. Tilsvarende er tilbyder med på finansieringen av sonenøkler både til inngangsdør og til hovedlokk til innleveringspostkasser i soner der tilbyder benytter begge deler. Ordningen på sonenivå blir dermed noe annerledes for sonenivå enn på systemnivå når det gjelder dette.

Kostnader knyttet til omkodning/utskiftingssituasjoner har vært mye diskutert i forbindelse med arbeidet med utvikling av et felles sonenøkkelsystem. Spørsmålet har også sammenheng med at det nye systemet skal bygge på allerede eksisterende infrastruktur.

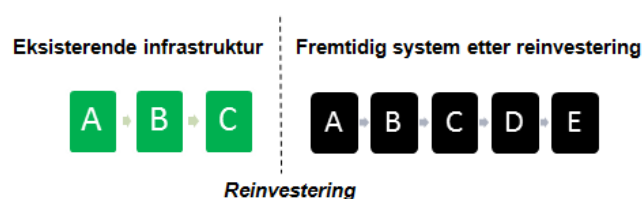
5.2 Hovedprinsipper for fordeling av kostnader ved omkodning/utskifting

5.2.1 Tilfeller der ansvar kan plasseres - ansvarlig tilbyder dekker samtlige kostnader alene Hovedregelen knyttet til omkodning/utskifting er at tilbyder som er ansvarlig for situasjonen som utløste et behov for omkodning/utskifting, skal dekke kostnader som tilsvarer dette, jf. postloven § 33. 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. Ansvaret for tilbyder skal være objektivt. Det presiseres for ordens skyld at ansvaret også må gjelde for eventuelle underleverandørers feil om slike benyttes i tilbyders virksomhet.

Kostnadene som skal dekkes ved den konkrete omkodings-/utskiftingssituasjonen vil være «aktuelle omkodings-/utskiftingskostnader», altså alle kostnader som med rimelighet kan tilskrives den aktuelle omkodings- eller utskiftingssituasjonen. Dette vil for det første være konkrete installasjonskostnader, arbeid eller annet i forbindelse med omkodning («arbeidskostnader»).

Som nevnt tidligere, vil kostnaden for omkodning være langt lavere enn kostnaden ved en investering i nye sylindere. Departementet foreslår derfor at i hvert tilfelle hvor det er nødvendig å omkode gamle («grønn sone») eller investere i nye sylindere («svart sone») skal det i tillegg til arbeidskostnadene, betales en sum tilsvarende kostnaden for en omkodingsmulighet i nye sylindre. Dermed vil kostnaden bli den samme for tapte omkodingsmuligheter uavhengig av hvor mange omkodingsmuligheter som gjenstår i en sone.

Departementet viser til følgende figur, også inntatt tidligere i fremstillingen:



Figur 2: Illustrasjon av overgang fra eksisterende infrastruktur til fremtidig system etter reinvestering

Ved bruk av eksisterende infrastruktur vil hovedregelen om at tilbyder skal dekke kostnader tilknyttet aktuell omkodings-/utskiftingssituasjon hvor ansvaret er påvist, innebære at tilbyder skal erstatte den tapte omkodingsmuligheten med én ny omkodingsmulighet i en fremtidig investering i nye sylindere. Om det planlegges en sylinder med 4 omkodingsmuligheter før nyinvestering, vil ansvarlig tilbyder altså måtte betale 1/5 av estimert kostnad. Tilbyder skal altså dekke kostnader tilsvarende én omkodings-/utskiftingssituasjon (1/5) i en fremtidig investering i nye sylindere. Kostnaden må estimeres ut fra en kalkulert nyinvesteringskostnad på tidspunktet for den aktuelle omkodings-/utskiftingssituasjonen, beregnet ut fra antall sylindere mv. på dette tidspunktet. Kostnaden skal innbetales til Administrator fortløpende, og settes av til fremtidig investering i den aktuelle sonen. Ved nyinvestering trekkes innbetalte midler fra, før resten av investeringssummen fordeles på de tilbyderne som deltar i sonen, jf. nedenfor. Departementet foreslår at denne ordningen skal gjelde tilsvarende når man er over i «svart sone».

Departementet har vurdert andre alternative løsninger til et slikt system, blant annet har det vært vurdert om den ansvarlige tilbyder som skal dekke kostnaden for en omkoding skal tilbakebetale de øvrige i et fremtidig system etter reinvestering. I et slikt system har deltakende tilbydere i systemet foretatt en felles investering i nye sylindere. I stedet for å betale inn kostnadene forbundet med den tapte omkodingsmuligheten for investering i fremtidige sylindere, sml. pkt. 5.2, kan det legges opp til at omkodingskostnaden den ansvarlig betaler justeres mot investeringskostnaden som er tatt i sonen. Ansvaret vil i så fall reflektere den andel av investeringskostnaden som er tatt.

Dette vil hindre at det bindes for mye kapital i et fremtidig system. Men det kan også føre til en svært komplisert ordning, der det vil være ulike finansieringssystemer i ulike soner i langt tid fremover. Departementet ønsker derfor ikke å gå inn for en slik ordning med mindre høringsinstansene skulle peke på gode grunner til å gjøre det. Se mer om tilbakebetalingsordningen i kapittel 5.4.2.

5.2.2 Tilfeller der ansvar ikke kan plasseres – sikkerhetsavgift

I tilfeller hvor ansvar ikke kan plasseres hos én enkelt tilbyder og det er flere omkodingsmuligheter igjen, foreslås det at kostnadene til selve omkodingen (arbeidskostnader mv.) dekkes av tilbyderne i fellesskap fordelt forholdsmessig basert på relevant omsetning.

I slike tilfeller kunne man sett for seg at tilbyderne skulle dele kostnaden forholdsmessig mellom seg, og deretter innbetale et beløp som så ble avsatt beregnet på kjøp av nye sylindere i «svart sone», jf. figur 2 ovenfor. Dette ville opprettholde et økonomisk insitament til å opprettholde gode sikkerhetsrutiner. Det vil også gi et høyere avsatt beløp som kommer til fradrag for utgiftene når sylindene må byttes, men det vil også gi et høy grad av kapitalbinding for posttilbyderne. I et marked som er preget av så store endringer som

postmarkedet, så mener departementet at kapitalbindinger i en slik skala som det her kan være snakk om, om mulig bør unngås.

Det kan imidlertid gi for lite incentiv til å opprettholde høy sikkerhet dersom man i tilfeller der ansvaret for omkodningen ikke kan plasseres hos en tilbyder, kun fordeler de relativt begrensede utgiftene ved å foreta selve omkodningen på de deltagende tilbyderne. Det har derfor vært vurdert om det er andre måter å stimulere til at sikkerheten opprettholdes. Departementet har kommet til at det kan innføres en såkalt «sikkerhetsavgift» med sikte på å gi tilbyderne i sonen tilstrekkelig økonomiske incentiver til å holde et høyt sikkerhetsnivå. Sikkerhetsavgiften skal betales både når det er flere omkodingsmuligheter igjen og i de tilfeller hvor det ikke er flere omkodingsmuligheter igjen slik at det må foretas nyinvesteringer. Sikkerhetsavgiften skal innbetales på tidspunktet da omkoding/utskifting ble nødvendig, og skal settes av til fremtidig investering til ny infrastruktur i sonen. For orden skyld understrekes at departementet ikke foreslår at tilbyderne skal innbetale en forholdsmessig andel av omkodingsutgiftene allerede før reinvesteringstidspunktet (stiplet linje i figur 2 ovenfor).

Når det gjelder selve beregningen av sikkerhetsavgiften, foreslås at denne beregnes på følgende vis ved omkodings-/utskiftingssituasjon som oppstår under bruk av eksisterende infrastruktur («grønn» i oversikten), ved reinvestering (stiplet linje i oversikten) og under bruk av ny infrastruktur etter reinvestering («svart» i oversikten):

- Under bruk av eksisterende infrastruktur vil sikkerhetsavgiften utgjøre en *prosentandel av totalt estimert nyanskaffelsesverdi* for sonen. Beregningen vil måtte ta utgangspunkt i antall sylindere, kostnader mv. på tidspunktet da omkodings-/utskiftingssituasjonen inntraff. Det skal ikke tas hensyn til allerede innbetalte midler i sonen
- Under investering i nye sylindere vil sikkerhetsavgiften utgjøre en *prosentandel av totale investeringskostnader* i sonen. Investeringskostnaden vil utgjøre nyinvesteringsverdien/gjenanskaffelsesverdien fratrasket eventuelle allerede innbetalte midler i sonen
- Under bruk av ny infrastruktur vil sikkerhetsavgiften beregnes på tilsvarende måte som under bruk av eksisterende infrastruktur.

Departementet foreslår basert på Nkoms anbefaling en sikkerhetsavgift på 2 % av den totale investeringskostnaden i den enkelte sone. Nkom har funnet frem til denne prosentsatsen ved å vurdere flere størrelser for sikkerhetsavgiften med utgangspunkt i estimert gjenanskaffelseskost av samtlige soner i eksisterende system. Forslaget om 2 % bygger på følgende vurdering: I en gjennomsnittssone som kan omkodes 4 ganger før utskifting er den totale investeringskostnaden 2 000 000 kroner. For en enkelt omkodings-/utskiftingssituasjon vil de relevante kostnadene som påløper være lik 1/5, som igjen tilsvarer 400 000 kroner.

Sikkerhetsavgiften vil her være 40 000 kroner på hver tilbyder, altså 2 % av 2 mill. kroner. Beløpet på 40 000 kroner tilsvarer 10 % av den relevante kostnaden knyttet til omkodings-/utskiftingssituasjonen.

Forslaget om en sikkerhetsavgiften på 2 % som i snitt vil utgjøre 10 % av den relevante kostnaden for en omkodning er med andre ord et skjønnsmessig fastsatt beløp. Departementet mener at det vil gi gode sikkerhetsincentiver, uavhengig av tilbyderes størrelse og interesser. Et eventuelt høyere nivå på sikkerhetsavgiften vil kunne bidra til at kostnader som påløper der det ikke kan påvises årsakssammenheng, blir så store at mindre tilbydere ikke har økonomisk evne til å delta i sonenøkkelsystemet. Det er etter departementets oppfatning viktig å finne et passende nivå som både ivaretar tilbydernes incentiver til å opprettholde en god sikkerhetskultur, samtidig som hovedregelen med ansvar for egne feil og forholdsmessig fordeling etter relevant omsetning må gjelde. En slik balansegang mellom «likedeling» og «fordeling etter størrelse» er også viktig for at sonenøkkelsystemet ikke skal legge urimelige etableringshindringer for de minste tilbydere.

5.3 Nærmere om kostnader ved bruk av eksisterende infrastruktur

Departementet erkjenner at det kan være vanskelig å få full oversikt over forslagene i dette høringsbrevet. For å gi en nærmere forståelse gis i det følgende en nærmere beskrivelse og eksemplifisering av reglene som foreslås over, og hvilke utslag disse vil gi:

Tilbyderne skal dekke kostnader der det er påvist ansvar. Under bruk av eksisterende infrastruktur vil dette innebære at ansvarlig tilbyder alene skal dekke kostnader tilsvarende den tapte omkodningsmuligheten som er påført systemet, altså dekke kostnader tilsvarende én omkodningsmulighet i det nye, fremtidige systemet («svart»). Kostnaden skal innbetales på omkodings-/utskiftingstidspunktet og settes av til investeringen i fremtiden. I tillegg skal ansvarlig tilbyder dekke konkrete kostnader knyttet til omkodingstilfellet, som for eksempel arbeidskostnader, nye nøkler med videre.

Dersom ansvar kan plasseres hos én tilbyder under bruk av eksisterende infrastruktur, kan kostnadene illustreres ved følgende beregning:

$$K_{ao} = \frac{I_{ny}}{5} + O$$

K_{ao} = Kostnader forbundet med eget ansvar inkl. kostnader forbundet med konkret omkodingssituasjon

I_{ny} = Estimert nyinvesteringskostnad for sonen på tidspunktet for omkoding/utskiftingssituasjonen

O = kostnader forbundet med konkret omkodingssituasjon, for eksempel arbeid, installasjon mm.

Dersom det ikke kan plasseres ansvar, skal tilbyderne dekke kostnadene forbundet med den konkrete omkodingssituasjonen (O) forholdsmessig mellom seg etter andel relevant

omsetning i markedet for posttjenester. Dette vil kunne være arbeidskostnader med videre. I tillegg skal tilbyderne der årsakssammenheng ikke kan plasseres dekke en sikkerhetsavgift på 2 % hver. Avgiften skal utgjøre en prosentandel av totalt estimert nyinvesteringsverdi for sonen. Beregningen vil måtte ta utgangspunkt i antall sylindere, kostnader mv. på tidspunktet da omkodings-/utskiftingssituasjonen inntraff. Det skal her ikke tas hensyn til allerede innbetalte midler i sonen.

Der ansvar ikke kan plasseres under bruk av eksisterende infrastruktur, kan kostnadene illustreres ved følgende beregning:

$$K_{iao} = I_{ny} \cdot S + O \cdot R_t$$

K_{iao} = kostnadsfordeling der det ikke kan plasseres årsakssammenheng under bruk av eksisterende infrastruktur inkl. kostnader forbundet med konkret omkodingssituasjon

I_{ny} = Estimert nyinvesteringskostnad for sonen på tidspunktet for omkoding/utskiftingssituasjonen

S = Sikkerhetsavgift (i %)

O = kostnader forbundet med konkret omkodingssituasjon, for eksempel arbeid, installasjon mm.

R_t = Tilbyders andel av relevant omsetning

Beregning av kostnader tilsvarende den tapte omkodingsmuligheten som er påført systemet under bruk av eksisterende infrastruktur vil illustreres i påfølgende eksempel.

Forutsetningene for beregningene er som følger:

$$I_{ny1} = 1\,300 \text{ sylindere} \cdot \text{kr } 2\,000 \text{ pr. sylinder} = \text{kr } 2\,600\,000$$

$$S = 0,02 \text{ (2 \%)}$$

$$O = \text{kr } 20\,000$$

$$R_{t1} = 0,97 \text{ (97 \%)}$$

$$R_{t2} = 0,03 \text{ (3 \%)}$$

Dersom ansvar plasseres hos tilbyder 1 med 97 % i andel omsetning under bruk av eksisterende infrastruktur, kan kostnadene illustreres ved følgende beregning:

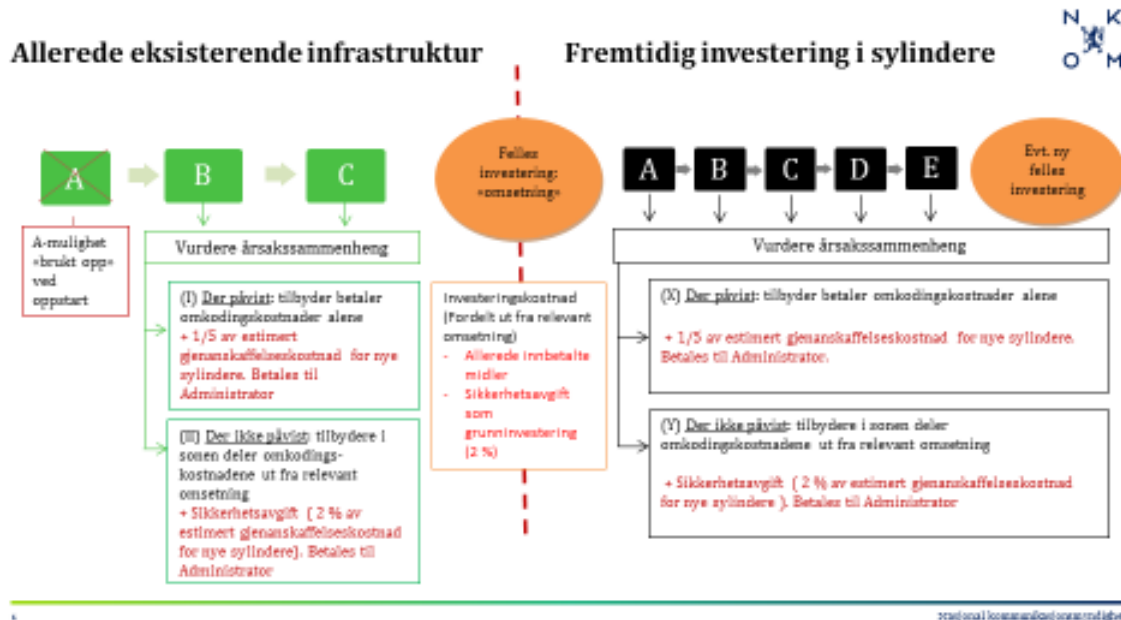
$$K_{ao1} = \frac{I_{ny1}}{5} + O = \text{kr } \frac{2\,600\,000}{5} + \text{kr } 20\,000 = \text{kr } 540\,000$$

I tilfellet hvor ansvar ikke kan plasseres under bruk av eksisterende infrastruktur, kan kostnadene illustreres ved følgende beregning(er):

$$K_{iao1} = I_{ny1} \cdot S + O \cdot R_t = \text{kr } 2\,600\,000 \cdot 0,02 + \text{kr } 20\,000 \cdot 0,97 = \text{kr } 71\,400$$

$$K_{iao2} = I_{ny1} \cdot S + O \cdot R_t = \text{kr } 2\,600\,000 \cdot 0,02 + \text{kr } 20\,000 \cdot 0,03 = \text{kr } 52\,600$$

Dette kan illustreres ved følgende tabell for de som ikke er så glad i formler:



5.4 Nærmere om kostnadsfordeling ved investering i nye sylindere

5.4.1 Departementets forslag

Når det senere oppstår behov for reinvestering (overgang til «svart»), foreslår departementet at tilbyderne som deltar i konkrete soner skal investere i nye sylindere i fellesskap.

Overgangen er illustrert ved en stiplet linje i figur 2 i punkt 2 ovenfor.

Ved reinvestering skal allerede innbetalte midler i sonen (utgifter ved plassert ansvar i «grønn» i tillegg til sikkerhetsavgift der ansvaret ikke kunne plasseres) inngå i investeringsbeløpet og gå til fratrekk før fordeling. Ved fordeling av resterende investeringskostnad mellom tilbyderne i sonen, er det kun den konkrete investeringskostnaden som skal fordeles og innbetales av tilbyderne. Konkret investeringskostnad utgjør de resterende kostnadene, fratrasket allerede innbetalte midler i sonen, samt sikkerhetsavgift som grunninvestering. Den konkrete investeringskostnaden skal deretter fordeles forholdsmessig mellom tilbyderne i sonen etter andel relevant omsetning.

Vi kaller A for den virkelige investeringskostnaden fratrasket tilbyderes tidligere innbetalte kostnader knyttet til ansvar for egne feil, samt innbetalt sikkerhetsavgift i tilfeller hvor det ikke kan påvises årsakssammenheng. Dette betyr følgende for t tilbydere:

$$A = I_{fs} - \sum_{k=1}^t K_{ak} - \sum_{k=1}^t K_{iak}$$

I_{fs} = Virkelig investeringskostnad for sonen på tidspunktet for utskiftingssituasjonen

K_{ak} = kostnader forbundet med eget ansvar ekskl. kostnader forbundet med konkret omkodingssituasjon for tilbyder k

K_{iak} = kostnadsfordeling i eksisterende system ved bruk av ny infrastruktur der det ikke kan påvises ansvar for tilbyder k

Beregning av tilbyders virkelig investeringskostnad kan oppsummert fremstilles som følger:

$$I_t = A \cdot S + A \cdot R_t(1 - S \cdot t)$$

A = Virkelig investeringskostnad for sonen på tidspunktet for utskiftingssituasjonen fratrullet allerede innbetalte midler i sonen

I_t = Tilbyders virkelige investeringskostnad for sonen på tidspunktet for utskiftingssituasjonen

S = Sikkerhetsavgift (i %)

t = Antall tilbydere

R_t = Tilbyders andel av relevant omsetning

For å illustrere beregningen virkelig investeringskostnad og fordelingen av resterende investeringskostnad mellom tilbyderne i sonen, har myndigheten tatt utgangspunkt i eksempelet ovenfor. Forutsetningene for beregningene er som følger:

$$I_{fs1} = 1\,400 \text{ cylindere} \cdot \text{kr } 2\,000 \text{ pr. cylinder} = \text{kr } 2\,800\,000$$

$$S = 0,02 \text{ (2 \%)}$$

$$O = \text{kr } 20\,000$$

$$R_{t1} = 0,97 \text{ (97 \%)}$$

$$R_{t2} = 0,03 \text{ (3 \%)}$$

Dette gir oss følgende tidligere kostnader ekskl. kostnader knyttet til omkodingssituasjonen:

$$K_{a1} = \frac{\text{kr } 2\,600\,000}{5} = \text{kr } 520\,000$$

$$K_{ia1} = \text{kr } 2\,600\,000 \cdot 0,02 = \text{kr } 52\,000$$

$$K_{ia2} = \text{kr } 2\,600\,000 \cdot 0,02 = \text{kr } 52\,000$$

Som medfører at:

$$A = \text{kr } 2\,800\,000 - \text{kr } 520\,000 - (\text{kr } 52\,000 + \text{kr } 52\,000) = 2\,176\,000$$

Beregningen av virkelig investeringskostnad blir som følger:

$$\begin{aligned} I_{t1} &= A \cdot S + A \cdot R_t(1 - S \cdot T) \\ &= \text{kr } 2\,176\,000 \cdot 0,02 + \text{kr } 2\,176\,000 \cdot 0,97(1 - 0,02 \cdot 2) = \mathbf{\text{kr } 2\,069\,811} \end{aligned}$$

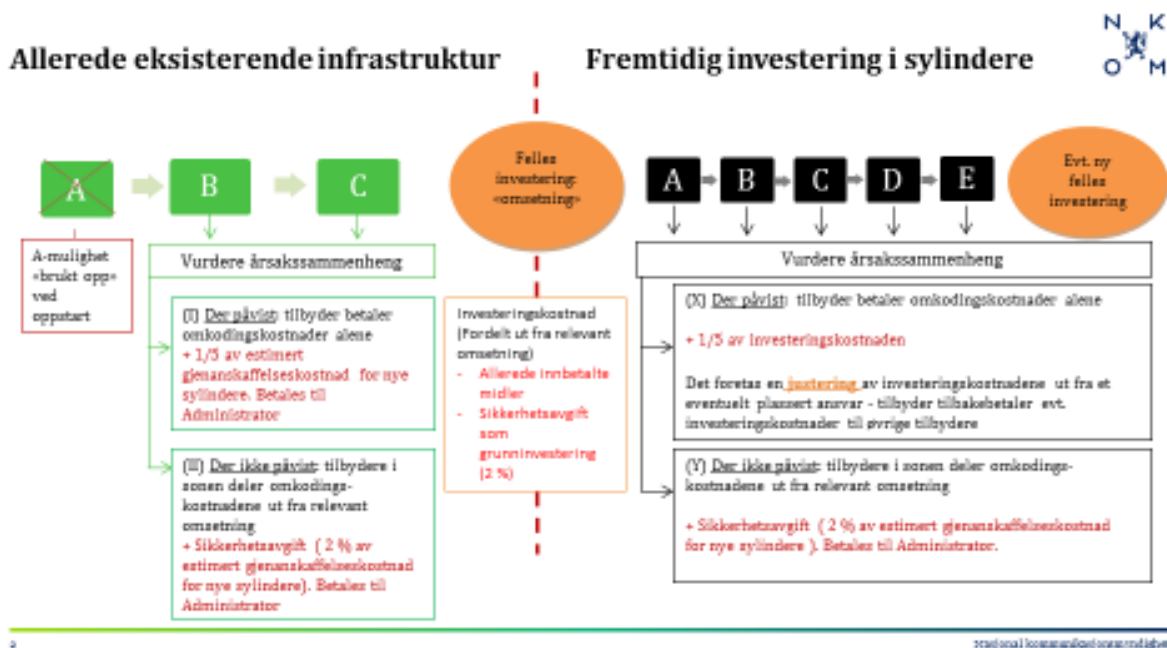
$$\begin{aligned} I_{t2} &= A \cdot S + A \cdot R_t(1 - S \cdot T) \\ &= \text{kr } 2\,176\,000 \cdot 0,02 + \text{kr } 2\,176\,000 \cdot 0,03(1 - 0,02 \cdot 2) = \mathbf{\text{kr } 106\,189} \end{aligned}$$

5.4.2 Ved investeringer i fremtidige systemer etter reinvestering (markert i «svart» over), legges det opp til samme system som over.

I det fremtidige systemet (markert i «svart» over) skal også hovedregelen være at tilbyder som kan anses ansvarlig for situasjonen som utløste et behov for omkodning/utskifting, skal dekke kostnader forbundet med dette. Det vises til omtale under pkt. 5.2 over. I et fremtidig system skal ansvarlig tilbyder dekke en andel av den *konkrete investeringskostnaden* som er tatt etter pkt. 5.4. Vedkommende skal altså dekke sin andel knyttet til den konkrete omkodings-/utskiftingssituasjonen. For eksempel vil tilbyder, dersom systemet har fire omkodingsmuligheter før utskifting må skje ved femte situasjon (Sylindertype 1), måtte dekke 1/5 av investeringskostnaden, samt eventuelle arbeidskostnader, alene.

5.4.3 Mulig ordning med tilbakebetaling i «svart sone»

Dersom man skulle innføre en ordning med tilbakebetaling ved omkodingsbehov i «svart sone», jf. punkt 5.2.1 siste avsnitt, som departementet i utgangspunktet ikke foreslår så vil dette se slik ut:



Kostnadsfordelingen i et fremtidig system etter reinvestering, der ansvar kan plasseres hos én tilbyder, vil fordele seg som følger:

$$L_{ao} = \frac{A}{5} + O$$

L_{ao} = kostnader der ansvar kan plasseres hos én tilbyder ved fremtidig system (etter reinvestering) inkl. kostnader forbundet med konkret omkodingssituasjon

A = Virkelig investeringskostnad for sonen på tidspunktet for utskiftingssituasjonen fratrasket allerede innbetalte midler i sonen

O = kostnader forbundet med konkret omkodingssituasjon, for eksempel arbeid, installasjon mm.

Ved hver «omkodings-/utskiftingssituasjon» som oppstår, og hvor det kan påvises årsakssammenheng, må det altså foretas et oppgjør som tar høyde for at tilbyderne har investert i sylindrene i fellesskap. Tilbyderne har allerede investert i sonen etter «relevant omsetning». Ettersom investeringen allerede er tatt, vil det altså måtte foretas et oppgjør slik at alle kostnader relatert til den aktuelle omkoding/utskiftingssituasjonen justeres og bæres av ansvarlig tilbyder.

Der det ikke kan påvises årsakssammenheng, skal tilbyderne på den annen side dekke en sikkerhetsavgift på 2 % hver. Sikkerhetsavgiften skal innbetales fortløpende og settes av til fremtidig investering i den konkrete sonen. For sikkerhetsavgiften blir situasjonen altså lik som for tilfeller der det ikke kan plasseres årsakssammenheng under bruk av eksisterende infrastruktur (se pkt. 5.2, illustrert ved «grønn» i oversikten over). Sikkerhetsavgiften skal også her, tilsvarende tilfellet under eksisterende infrastruktur, utgjøre en prosentandel av totalt

estimert nyinvesteringsverdi for sonen. Beregningen vil måtte ta utgangspunkt i antall sylindere, kostnader mv. på tidspunktet da omkodings-/utskiftingssituasjonen inntraff. Det skal her ikke tas hensyn til allerede innbetalte midler i sonen.

Kostnadsfordeling der ansvar ikke kan plasseres under bruk av ny infrastruktur, kan illustreres på følgende måte:

$$L_{iao} = I_{ny} \cdot S + O \cdot R_t$$

L_{iao} = kostnadsfordeling i tilfeller hvor det ikke kan påvises årsakssammenheng under bruk av fremtidig system (etter reinvestering) inkl. kostnader forbundet med konkret omkodingssituasjon

I_{ny} = Estimert nyinvesteringskostnad for sonen på tidspunktet for omkoding/utskiftingssituasjonen

S = Sikkerhetsavgift (i %)

O = Kostnader forbundet med konkret omkodingssituasjon, for eksempel arbeid, installasjon mm.

R_t = Tilbyders andel av relevant omsetning

Beregning av kostnader tilsvarende den tapte omkodingsmuligheten som er påført systemet ved fremtidig infrastruktur vil illustreres i det påfølgende med utgangspunkt i forutsetningene gitt i eksemplene ovenfor. Dersom ansvar plasseres hos tilbyder 2 med 3 % i andel omsetning ved fremtidig infrastruktur, kan kostnadene illustreres ved følgende beregning:

$$L_{ao2} = \frac{A}{5} + O = \frac{\text{kr } 2\,176\,000}{5} + \text{kr } 20\,000 = \textbf{kr } 455\,200$$

I tilfellet hvor ansvar ikke kan plasseres under bruk av eksisterende infrastruktur, kan kostnadene illustreres ved følgende beregning(er) basert på følgende forutsetninger:

$$I_{ny2} = 1\,500 \text{ sylindere} \cdot \text{kr } 2\,000 \text{ pr. sylinter} = \text{kr } 3\,000\,000$$

$$L_{iao1} = I_{ny2} \cdot S + O \cdot R_t = \text{kr } 3\,000\,000 \cdot 0,02 + \text{kr } 20\,000 \cdot 0,97 = \textbf{kr } 79\,400$$

$$L_{iao2} = I_{ny2} \cdot S + O \cdot R_t = \text{kr } 3\,000\,000 \cdot 0,02 + \text{kr } 20\,000 \cdot 0,03 = \textbf{kr } 60\,600$$

6 Særlig om uttreden og inntreden i sonenøkkelsystemet

Dersom nye tilbydere ønsker tilgang etter at felles sonenøkkelsystem er etablert, eller enkelte tilbydere ønsker å tre ut av samarbeidet, vil det måtte være funksjoner i systemet som muliggjør nye konstellasjoner av tilbydere, både på systemnivå og på sonenivå.

6.1 Inntreden

Ved etablering av et felles sonenøkkelsystem er det på «Systemnivå» investert i administrative og operasjonelle fellesfunksjoner for at sonenøkkelsystemet skal fungere som det skal, herunder databasesystem, annen infrastruktur og avtaleverk. Det foreslås at tilbydere som ønsker å delta i sonenøkkelsystemet, og som trer inn etter at disse oppstartskostnadene er tatt, skal betale en kostnad for inntreden etter sin andel relevant omsetning av det beløp sonenøkkelsystemets overbygning (dvs. systemnivået) er verdsatt til på det gjeldende tidspunkt. Dette er viktig slik at det ikke skal lønne seg å vente med å tiltre systemet til etter at etableringskostnadene er tatt. Kostnadene for inntreden på systemnivå har derfor tydelige paralleller til de etableringskostnader som påløper i oppstartsfasen.

Eksempel: Systemet har en estimert verdi 2 000 000 NOK

Inntredende tilbyder har en relevant omsetning som tilsier en andel på 3 % av dette.

Inntredende tilbyder skal dermed innbetale 60 000 NOK til Administrator som inngangssum på systemnivå. Administrator sørger for at de innbetalte midlene går inn i driften og dermed kommer felleskapet til gode.

Når det gjelder inntreden i sonenivå så har det vært vurdert om det er behov for en tilsvarende ordning for å unngå at en tilbyder som ønsker å delta i en sone der det ikke lenger foreligger flere ubrukte omkodingsmuligheter, avventer deltagelse i sonen inntil det er foretatt nyinvesteringer av de tilbyderne som er med på ordningen. For å unngå dette er det vurdert om man bør innføre en ordning der nye tilbydere skal innbetale en egenandel basert på relevant omsetning for hver sone der tilbyderen ønsker å delta og det er foretatt nyinvestering etter etableringen av sonenøkkelsystemet (svart ordning og senere). I disse sonene har de deltakende tilbyderne investert i sylindere (både sikkerhetsavgift som grunninvestering, og etter relevant omsetning), og man kunne tenke seg at nye tilbydere skulle innbetale en avgift for å få et nærmere eierskap til sonen og et ekstra insitament til å opprettholde sikkerheten og gi en mer rettferdig ordning. Denne avgiften kan være tilsvarende den de andre tilbyderne allerede har betalt til Administrator etter relevant omsetning ved nyinvestering, men tilpasset sonens omkodingsmuligheter ved inntreden. Inntredende tilbyder skal kun betale sin andel for de omkodings/utskiftingsmuligheter som er igjen i sonen, fratrasket allerede brukte omkodingsmuligheter. Administrator vil deretter tilbakebetale forholdsmessig de tilbyderne som har investert i sonen, avhengig av investert beløp.

Eksempel: Tilbyder C ønsker å tre inn i Sone Z (Investeringskostnad fratrukket allerede innbetalte kostnader i sonen er 2 500 000 NOK).

Ved nyinvestering i Sone Z (4 omkodingsmuligheter før utskifting) betalte Tilbyder A og Tilbyder B hver en sikkerhetsavgift på 50 000 NOK (2 % av 2 500 000 NOK).

Den resterende investeringskostnaden betalte tilbyderne etter relevant omsetning, slik at Tilbyder A (96 %) betalte 2 304 000 NOK, og Tilbyder B (4 %) betalte 96 000 NOK.

Tilbyder C ønsker å tre inn i Sone Z på et tidspunkt der sylindrene allerede er omkodet 2 ganger. Dette innebærer at investeringskostnaden er justert og eventuelt plassert hos de 2 deltakende tilbyderne. Det som er igjen er 3/5 av investeringskostnaden, nemlig 1 500 000 NOK.

Ved inntreden betaler Tilbyder C 30 000 NOK (sikkerhetsavgift som grunninvestering – 2 % av 1 500 000 NOK.)

I tillegg betaler Tilbyder C, som har en relevant omsetning på 3 %, 42 300 NOK til Administrator (3 % av 1 410 000 NOK). Utgangspunktet er her 1 410 000 NOK fordi man trekker fra innbetalt sikkerhetsavgifter som grunninvestering før man deler, noe som i dette tilfellet er 3 tre ganger 30 000, altså 90 000 NOK.

Dette ville imidlertid innebære en differensiering mellom inntreden i soner hvor det ikke er foretatt investering i nye sylindere (grønn ordning) og inntreden i soner der det er foretatt en investering i nye sylindere etter opprettelsen av nytt felles sonenøkkelsystem (svart ordning). I tillegg vil kan det diskuteres om en slik eventuell betaling skal tilbakebetales tilbyderne som har investert i sonen, eller om den skal avsettes til nyinvesteringer i sonen.

Departementet er uansett usikker på om hensikten med en slik ordning fullt ut lar seg forsvare, blant annet fordi de tilbyderne som allerede er med på ordningen uansett må investere i nye låssystemer uavhengig av om nye tilbydere skulle ønske å tiltre ordningen. Riktig nok vil en konkurrent til innenfor en sone gi noe større konkurranse for de som allerede er tilstede i sonen. En tilbakebetalingsordning vil derfor kanskje være egnet til å bidra til å gi et likere kostnadsgrunnlag for alle tilbyderne som er med på å konkurrere. En ekstra forhåndsinnbetaling for nye tilbydere som ønsker å bygge seg opp ved å delta i sonenøkkelsystemet, vil imidlertid øke terskelen for å være med å konkurrere i postmarkedet, og vil dermed kunne bidra til at færre tilbydere.

Departementet foreslår derfor under tvil at det ikke pålegges ekstra kostander for inntreden på sonenivå, og foreslår ingen annen avgift på sonenivå enn at nye tilbydere selv må dekke eventuelle konkrete kostnader knyttet til produksjon av nye nøkler eller innlemmelse i datasystemer. Dette vil komme i tillegg til kravet om bankgaranti som kreves for å delta i ordningen. Departementet viser til høringen 25.oktober 2016 og til at tilbyder som får tillatelse til å delta i sonenøkkelforordningen vil måtte stille med bankgaranti for å osv. (ta inn fra forrige høring.)

6.2 Uttreden

Departementet foreslår at uttredende tilbyder ikke har rett til refusjon av allerede innbetalte eller investerte midler i systemet. Dette innebærer også at uttredende tilbyder ikke har rett til refusjon i tilfeller der nye tilbydere trer inn den samme sonen 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. Den enkelte tilbyders utgifter forbundet med inntreden og deltakelse i systemet må derfor betraktes som såkalt sunk cost.

Det foreslås også presisert at dersom uttreden tilbyder finnes ansvarlig for en omkodings-/utskiftingssituasjon i etterkant av uttreden, skal tilbyderen fortsatt dekke disse kostnadene.

7 Gårdeiers investering i elektroniske/digitale låsesystemer

Det er ønskelig å legge til rette for at postkasseseier /gårdeier kan investere i forhøyet sikkerhet. Dette innebærer i praksis at det stilles krav om at sonenøkkelsystemet skal akseptere gårdeiers ønske om overgang til elektroniske låssystemer. Det skal legges til rette for at gårdeier skal ha mulighet til å foreta en slik investering i egen eiendom fordi dette kan gi høyere grad av sikkerhet. Forutsetningen er at gårdeier selv står for investeringskostnadene i de elektroniske låssystemene.

For den videre fremstilling legges det til grunn at elektroniske låssystemer eller digitale låser, er sylindere og tilhørende nøkler som kan kodes om et uendelig antall ganger. Innkjøpspris for slike elektroniske låssystemer er betydelig høyere enn for dagens mekaniske låser. Departementet viser til omtalen av dette i Prop.122 L (2016-2017) om endringer i postloven mv. (tilgang til sonenøkkelsystemer) punkt 3.5 side 14.

Departementet foreslår at Administrator av sonenøkkelsystemet publiserer informasjon om hvilke elektroniske låser som kan benyttes. På dette viset skapes det ikke unødvendig store hinder ved et mangfold av ulike løsninger. Det finnes i dag en rekke ulike låssystemer, også elektroniske/digitale. Disse inneholder ulike funksjoner og er av ulik karakter. Et hovedskille innen de elektronske låssystemene er mellom de sylindrene som må være tilkoblet strøm, og de som kun bruker batteri. Administrator vil her måtte tydeliggjøre hvilke sylindere som kan brukes i sonenøkkelsystemet. Det vil med andre ord være Administrator som avgjør hvilke elektroniske låser som kan benyttes i systemet. Det forutsettes at Administrator vil ivareta både systemets og gårdeiers behov. I motsatt fall vil Nkom kunne fatte enkeltvedtak som gir rammene for hvilke låser som skal godtas.

Gårdeier bør få anledning til melde fra til Administrator om ønske om oppgradering ved neste utskifting av sylindere. Dersom gårdeier venter med investeringen i elektroniske låssystemer til en sone likevel skal skiftes ut, begrenses kostnaden for gårdeier til prisdifferansen mellom mekaniske og elektroniske låssylindere. Administrator vil måtte legge til rette for gårdeiers

oppgradering, men må likevel kunne kreve at slik interesse meldes inn i tilstrekkelig tid før utskifting skal gjennomføres. Administrator vil her kunne publisere retningslinjer for hvordan en slik prosess skal gjennomføres. Utskifting av sylindere kan være tidssensitivt, og det er ikke ønskelig å forsinke utskiftingen.

Når det gjelder den konkrete kostnadsfordeling for øvrig vil det for sylindere med elektroniske låssystemer ikke oppstå store utskiftingskostnader, slik som for dagens mekaniske låssystemer. Ved bruk av elektroniske låser er det ikke noe maksimalt antall omkodingsmuligheter å ta hensyn til. For dagens system er det av avgjørende betydning at man finner årsakssammenheng og betaler sikkerhetsavgift knyttet til nyinvesteringskostnad fordi kostnadene generelt er så store. For soner som inneholde både mekaniske og elektroniske låser, vil det ikke påløpe nyinvesteringskostnader for hele sonene. Håndtering av både mekaniske og elektroniske låser vil imidlertid måtte antas å føre til økte utgifter på systemnivå i forbindelse med utvikling av nye tilpassede løsninger i sonenøkkelsystemets datasystem osv, i tillegg til verktøy for omkodning av de elektroniske låsene. Dette innebærer at kostnadene for fremtidig investering i sonene vil kunne bli noe mindre underveis i utviklingen, men at kostnadene ved å drifte systemnivået vil kunne bli noe høyere. Departementet legger til grunn at ordningen over en rimelig tidsperiode ikke vil utgjøre en urimelig merkostnad for tilbyderne som overstiger fordelen for gårdeierne.

Selv om det er viktig å opprettholde et høyt sikkerhetsnivå med økonomiske konsekvenser ved omkodingssituasjoner, er det viktig for departementet at det elektroniske låssystemet skal fungere i henhold til sin hensikt, nemlig økt sikkerhet ved at det er lavere terskel for omkodning enn ved dagens system. Departementet foreslår på denne bakgrunn en regel for elektroniske låser som tar utgangspunkt i det ordinære systemet. I de tilfeller der det må omkodes skal tilbyderen selv bære kostnadene som er direkte knyttet til dette. Der det ikke kan påvises årsakssammenheng skal tilbyderne dele på dette etter relevant omsetning. Det foreslås ingen sikkerhetsavgift for omkodingstilfeller i sylindere med elektronisk låssystem.

Det foreslås på denne bakgrunn en egen bestemmelse i forskriften som gir gårdeier rett til for egen regning å installere elektroniske låssystemer i hovedlokk i postkasseanlegg og til inngangsdører som fører til slike postkasseanlegg. Dette innebærer at tilbyderne i sonenøkkelsystemet må tilpasse seg disse nye systemene. Administrator av sonenøkkelsystemene gis imidlertid kompetanse til å avgjøre og informere om hvilke elektroniske låssystemer som kan benyttes.

8 Administrative og økonomiske konsekvenser

Det vil påløpe kostnader på systemnivået og på sonenivå. Når det gjelder systemnivået er det lagt opp til at tilbyderne selv skal utarbeide endelige løsninger, det er derfor noe usikkert hvilke økonomiske og administrative konsekvenser det vil ha i praksis.

Det understrekes at de økonomiske anslagene som fremlegges nedenfor er grove estimater på et overordnet nivå.

Det vil påløpe kostnader knyttet til etablering av administrasjon av felles sonenøkkelsystem. Dette er kostnader knyttet til avtaleverk, internkontroll, database mv., og et grovt kostnadsestimat vil være minimum 500 000 til 1 million kroner. Inkludering av nøkkelsystem til inngangsdører vil øke disse kostnadene noe.

Estimerte driftskostnader på systemnivå vil være minimum tilsvarende et årsverk, dette inkluderer ikke kostnader knyttet til behandling av henvendelser og klager fra publikum, eller Administrators behandling av eventuelle omkodings/utskiftingsspørsmål ved plassering av årsakssammenheng. I tillegg vil det påløpe kostnader i forbindelse med eventuelle ansettelser, opplæring, økonomioppfølging, samt oppfølging av de enkelte tilbydere og soner.

På sonenivå vil det påløpe kostnader knyttet til vedlikehold, omkoding og utskifting av låssylindere. Vedlikeholdskostnader er knyttet til reparasjon, samt kostnader knyttet til utskifting av enkeltsylindere. Antallet sylindere som må skiftes ut kan variere betydelig fra år til år. Opplysninger basert på erfaringstall fra Posten viser en gjennomsnittlig kostnad på 750 000 kroner per år for vedlikehold av sonenøkkelsystem for postkasseanlegg. Det må antas at disse vedlikeholdskostnadene vil øke noe når flere tilbydere i fellesskap skal benytte systemet. Inkludering av inngangsdører vil også øke disse kostnadene noe.

Når det gjelder omkoding vil kostnadene avhenge av antall omkodinger i løpet av et år. Erfaringstall fra Posten viser en estimert årlig kostnad knyttet til omkoding for samtlige soner på 500 000 kroner. Disse kostnadene må forventes å øke noe når flere tilbydere i fellesskap skal benytte sonenøkkelsystemet.

Når det gjelder kostnader knyttet til investering i nye sylindere i den enkelte sone vil disse kunne variere betydelig. Bakgrunnen for de varierende kostnadene fra sone til sone er at sonene inneholder ulikt antall sylindere. Dersom vi legger dagens system for sonenøkler til postkasseanlegg til grunn, vil en gjennomsnittlig størrelse på sonen (gjennomsnittlig antall sylindere i sonen) utgjøre en kostnad ved investering/utskifting på omkring 2 000 000 kroner.

For myndighetens del må det beregnes arbeid knyttet til oppfølging av reglene om kostnadsfordeling. Dette innebærer blant annet behandling av tvister mellom tilbydere ved anvendelse av fordelingsprinsippene i denne forskrift.

9 Utkast til endringer i postforskriften

Kapittel 2 Sonenøkkelsystem

§ 10 Etablering og drift av felles sonenøkkelsystem

Posten Norge AS skal vederlagsfritt gi tilbyder med tillatelse etter postloven § 33 og postforskriften § 10 a tilgang til sonenøkler som hører til hovedlokk i postkasseanlegg og til inngangsdører som fører til slike postkasseanlegg. Posten Norge AS skal også vederlagsfritt dele innarbeidede ordningene for forvaltning av slike nøkler og adgangsmekanismer, og utvikle disse til felles sonenøkkelsystemer i samarbeid med deltagende tilbydere.

Tilbydere etter første ledd skal sammen etablere og drifte et organ for felles administrasjon av sonenøkkelsystemet. Administrator av sonenøkkelsystemet skal ha ansvar for etablering, utvikling og daglig drift av sonenøkkelsystemet, herunder

- 1. Sikre utforming av avtaleverk, vedtekter, regnskapsføring*
- 2. Etablere databaseverktøy for sikker nøkkelhåndtering, drift av databaseverktøy, nøkkeladministrasjon*
- 3. Vurdere behov for omkodning og utskifting av låssylindere eller lignende, herunder ansvars plassering*
- 4. Forvalte sonenøkkelsystemets finansiering og økonomi*
- 5. Sikre kostnadsfordeling etter bestemmelsene §§ 10 e, 10 f, 10 g, 10 h, 10 i og 10 j inkludert innkreving av skyldige midler*
- 6. Informasjonsdeling mellom deltagende tilbydere*
- 7. Informasjon til gårdeiere og postkasseseiere, herunder opprettelse og drift av nettside for sonenøkkelsystemet med*
 - a) all relevant informasjon som gårdeier og postkasse eier trenger*
 - b) informasjon for å tilrettelegge for elektroniske sonenøkkelsystem*
 - c) informasjon om klageordning og behandling av klager*
- 8. Årlig rapportering til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, herunder om misbruk, tap av nøkler, adgangskort og koder, og rapportering på forespørsel.*

Opplistingen er ikke uttømmende.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan pålegge Administrator av sonenøkkelsystemet å skifte ut sonenøkler eller andre adgangsmekanismer slik at sonenøkkelsystemet oppfyller krav gitt i eller i medhold av loven.

§ 10 a og § 10 b er hørt i to alternative versjoner i departementets høring av 25. oktober 2016. Alternativ 1 omhandler tilgang til sonenøkkelsystem for åpning av hovedlokk i utleveringspostkasser og tilgang til inngangsdør (herunder tillatelsesordningen). Alternativ 2 omhandler tilgang i og utenfor sonenøkkelsystem. Departementet vil bearbeide § 10 a og § 10 b basert på høringsinnspillene som innkom innen høringsfristen 6. desember 2016, og fastsette § 10 a og § 10 b sammen med resten av kapittel 2 om sonenøkler.

§ 10 c Rutiner for sikker bruk av sonenøkkelsystem

For å ivareta sonenøkklene på en sikker måte, jf. postloven § 33 annet ledd, skal tilbyder ha rutiner for sikker bruk av sonenøkkelsystem. Rutinene skal 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.

Tilbyderne plikter å rapportere umiddelbart til Administrator av sonenøkkelsystemet ved misbruk, bortkomne sonenøkler eller andre forhold som kan være egnet til å svekke sikkerheten for sonenøkkelsystemet eller postmottaker.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kan fastsette nærmere vilkår i enkeltvedtak, jf. postloven § 33 fjerde ledd.

§ 10 d Prinsipper for fordeling av kostnader

Finansieringen av sonenøkkelsystemet skal være kostnadsdekkende. Kostnader til etablering, utvikling og daglig drift av sonenøkkelsystem, jf. postloven § 33, skal fordeles forholdsmessig mellom tilbydere som deltar i sonenøkkelsystemet ut fra tilbyderes relevante omsetning siste regnskapsår.

Alternativ 1: Med relevant omsetning menes omsetning i markedet for posttjenester, jf. postloven § 4 nr. 1, jf. postloven § 4 nr. 3, basert på eksternt salg i konsern eller selskap og geografisk avgrenset til Norge.

Alternativ 2: Med relevant omsetning menes omsetning i markedet for posttjenester, jf. postloven § 4 nr. 1, jf. postloven § 4 nr. 3, fratrullet omsetning for aviser og blad i abonnement, basert på eksternt salg i konsern eller selskap og geografisk avgrenset til Norge.

Alternativ 3: Med relevant omsetning menes omsetning i markedet for posttjenester jf. postloven § 4 nr. 1, jf. postloven § 4 nr. 3, basert på eksternt salg i konsern eller selskap og geografisk avgrenset til Norge, i tillegg til tilbyders omsetning for uadresserte sendinger.

Ansvar for tap og skade følger alminnelige erstatningsregler. Tilbyder er ikke ansvarlig for følgeskader.

Skyldige bidrag til Administrator av Sonenøkkelsystemet og mellom tilbyderne er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 10 e Ansvar for kostnader på systemnivå

Deltagende tilbyder skal dekke en forholdsmessig andel av kostnadene for etablering, drift og utvikling på systemnivå, jf. § 10 annet ledd. Tilbyders forholdsmessige andel skal beregnes etter relevant omsetning, jf. § 10 d.

§ 10 f Ansvar for omkodingskostnader på sonenivå

Tilbyders ansvar for situasjon som utløste behov for omkoding av sylindere eller lignende i en sone, jf. postloven § 33 tredje ledd, er objektivt. Tilbyder hefter for underleverandørers feil.

Tilbyder etter første ledd skal dekke arbeidskost mv. for omkodingen. Tilbyder skal også dekke en andel av estimert nyinvesteringskostnad for sonen på omkodingstidspunktet, tilsvarende én omkodingsmulighet i et fremtidig system.

Dersom det ikke kan påvises ansvar etter første ledd, skal deltakende tilbydere dekke en forholdsmessige andel av arbeidskost mv. for omkodingen. Tilbyders forholdsmessige andel skal beregnes etter relevant omsetning, jf. § 10 d. Deltakende tilbydere skal i tillegg betale en sikkerhetsavgift hver på 2 % av estimert nyinvesteringskostnad for sonen på omkodingstidspunktet.

Tilbyder etter første og tredje ledd skal betale skyldig beløp til Administrator av sonenøkkelsystemet innen en nærmere angitt frist. Administrator skal sette av innbetaling etter annet ledd annet punktum og sikkerhetsavgift etter tredje ledd til fremtidig investering i infrastruktur i sonen.

Dersom tilbyder kun deltar i sonenøkkelsystem for inngangsdør i sonen, vil tilbyders ansvar begrenses til omkodingskostnader for sonenøkkel til inngangsdør. Tilsvarende gjelder dersom tilbyder kun deltar i sonenøkkelsystem for hovedlokk til postkasseanlegg.

§ 10 g Ansvar for utskiftingskostnad på sonenivå

Ved utskifting av sylindere eller lignende i sonen, skal deltagende tilbydere dekke en sikkerhetsavgift på 2 % hver. Sikkerhetsavgiften skal beregnes ut fra utskiftingskostnaden for ny sylindere eller lignende i sonen på utskiftingstidspunktet, fratrasket innbetalte kostnader etter § 10 f.

Resterende utskiftingskostnader etter fratrekk fra innbetalte beløp etter første ledd skal fordeles mellom tilbyderne i sonen etter relevant omsetning, jf. § 10 d.

Tilbyderne skal betale sikkerhetsavgift etter første ledd og utskiftingskostnader etter annet ledd til Administrator av Sonenøkkelsystemet innen en nærmere angitt frist. Administrator skal benytte innbetalte beløp til nyinvestering i sonen.

Kostnader på sonenivå inkluderer også kostnader til vedlikehold. Med vedlikehold menes blant annet utskifting av en eller flere sylindere i en sone som følge av slitasje. Kostnader i den enkelte sone skal fordeles mellom tilbyderne i sonen ut fra relevant omsetning, jf. § 10 d.

§ 10 h Inntreden i sonenøkkelsystem og i enkeltsoner

Tilbyder som trer inn i sonenøkkelsystemet etter at systemet er etablert, skal ved inntreden betale en kostnad tilsvarende tilbyders forholdsmessig andel av den estimerte verdien av systemetnivået i sonenøkkelsystemet på inntredelsestidspunktet. Tilbyders forholdsmessige andel skal beregnes etter relevant omsetning, jf. § 10d.

Tilbyder etter første ledd skal dekke kostnader for egne nøkler, faktiske kostnader for innlemming i datasystem mv. ved inntreden i enkeltsoner.

Tilbyder skal betale kostnad for inntreden etter første ledd og administrasjonskostnader etter annet ledd til Administrator av Sonenøkkelsystemet innen en nærmere angitt frist.

§ 10 i Uttreden av sonenøkkelsystem eller av enkeltsoner

Ved en tilbyders uttreden fra en sone eller sonenøkkelsystemet, har uttredende tilbyder ikke krav på å få tilbakebetalt allerede innbetalte beløp etter kapittel 2 om sonenøkler.

Dersom uttredende tilbyder er ansvarlig for situasjon som utløste behov for omkodning eller utskifting av sylindere eller lignende i en sone, skal uttredende tilbyder dekke denne kostanden også etter uttreden fra en sone eller av sonenøkkelsystemet.

§ 10 j Elektroniske låssystemer

Gårdeiere har rett til å investere i elektroniske låssystemer til bruk i Sonenøkkelsystemet.

Administrator av sonenøkkelsystemet skal legge til rette for etablering, utvikling og daglig drift av elektroniske låssystemer, og skal informere om hvilke elektroniske låssystemer som kan installeres. Administrator av sonenøkkelsystemet skal også legge til rette for at

gårdeier kan oppgradere til elektroniske låssystemer ved utskifting av sylindere ved å informere om forestående utskiftinger og ekstrakostnad for elektroniske låssystemer.

Administrator av sonenøkkelsystemet kan avgjøre hvilke elektroniske låssystemer som skal kunne inngå i sonenøkkelsystemet, og kan fastsette nærmere vilkår for bruken i sonenøkkelsystemet, herunder tildele koder til ulike tilbydere.

Etter overgang til elektroniske låssystem plikter tilbyder som har ansvar for omkodingsbehovet, å dekke kostnader knyttet til dette. Ansvar er objektivt. Tilbyder hefter også for underleverandørers feil. Dersom det ikke kan påvises ansvar etter tredje ledd, skal deltakende tilbydere sammen dekke kostnadene knyttet til omkoding basert på relevant omsetning.

De øvrige bestemmelsene i kapittel 2 om sonenøkler gjelder så langt de passer.

§ 11 tredje ledd skal lyde:

Dersom utleveringspostkasse ikke settes opp på angitt sted i samsvar med første ledd, skal postsendingene utleveres på nærmeste faste ekspedisjonssted basert på gjeldende postnummerstruktur.

§ 12 tredje ledd skal lyde:

Det kan ikke gjøres unntak etter denne bestemmelsen for flere enn 11 000 husstander og næringsvirksomheter på landsbasis.

1. Merknader

Til § 10 Etablering og drift av felles sonenøkkelsystem

Departementet hørte 25. oktober 2016 forslag til ny forskriftstekst om etablering og drift av sonenøkkelsystemet i forbindelse med høring om endringer i postloven og postforskriften. For å klargjøre hjemmelsbestemmelse i postloven § 33 ble enkelte deler av det som ble hørt som postforskriften § 10 tatt inn i loven § 33. I tillegg har det etter høringen 25. oktober 2016 blitt klart at § 10 i postforskriften, behøver en klargjøring når det gjelder opprettelse av administrerende organ (Administrator av sonenøkkelsystemet). Departementet hører derfor med dette en ny § 10 som tar inn i seg disse to elementene.

Departementet foreslår i *første ledd* å pålegge Posten Norge AS (Posten) plikt til å gi konkurrentene kostnadsfri tilgang til sonenøkler som hører til hovedlokk i postkasseanlegg og til inngangsdører som fører til slike postkasseanlegg. I tillegg skal Posten dele innarbeidede ordningene for forvaltning av slike nøkler og adgangsmekanismer, og utvikle disse til felles sonenøkkelsystemer i samarbeid med andre tilbydere. Det følger av postloven § 33 at

myndigheten kan pålegge dette. Første ledd er i hovedsak sammenfallende med § 10 første ledd slik det ble hørt i høringsnotatet av 25. oktober 2016, men innebærer at det skal gis tilgang til sonenøkkelsystem for inngangsdør som fører til utleveringspostkasser. Første ledd tredje punktum slik det tidligere ble hørt, er nå tatt inn i postloven § 33 første ledd siste punktum.

Bakgrunnen for at Postens plikter ikke følger direkte av loven, er at Posten bare vil bli pålagt disse pliktene dersom en eller flere av konkurrentene ønsker å påta seg kostnader og øvrige plikter som følger av å være med på å forvalte sonenøkkelsystemet på grunn av de rettigheter denne deltagelsen gir. Det foreslås derfor at Posten pålegges en plikt til å dele og videreutvikle sonenøkkelsystemet dersom en eller flere konkurrerende tilbydere søker og får tillatelse til å delta i sonenøkkelsystemet, jf. §§ 10 a og 10 b (som i høringen av 25. oktober 2016 er hørt to alternative bestemmelser). Det følger videre av *annet ledd* at både Posten og tilbyder som får tillatelse av Nkom til å delta i sonenøkkelsystemet sammen skal etablere og drifte et organ for felles administrasjon av systemet. Tilbyder med tillatelse får med andre ord en plikt til å delta i sonenøkkelsystemet. Tilbyder kan velge å tre ut etter reglene om uttreden, jf. § 10 i.

Tilbyder etter første ledd viser med andre ord tilbake både på Posten og tilbyder med tillatelse. Postens særlige posisjon i sonenøkkelordningen, og at de får en plikt til å delta taler for at de ikke er avhengig av tillatelse fra Nkom for å delta. Posten forvalter dessuten i dag sonenøkkelordningen på vegne av gårdeierne, noe som tilsier at de allerede oppfyller grunnleggende krav som vil bli stilt til sikkerhet. Departementet legger derfor til grunn at Posten ikke trenger søke Nkom om tillatelse etter § 10 a og § 10 b. Departementet legger videre til grunn at plikter som pålegges gjennom tillatelser overfor andre deltagere i sonenøkkelsystemet kan bli pålagt Posten gjennom enkeltvedtak. Nkom har informert departementet om at Kongsberg Posten allerede innehar sonenøkler i sin sone. Siden Kongsberg Posten ikke vil bli pålagt en plikt til å delta i det nye sonenøkkelsystemet vil Kongsberg Posten være avhengig av en tillatelse for å delta. I en vurdering av en eventuell søknad om tillatelse fra Kongsberg Posten, vil selskapets erfaring med å forvalte sonenøkler spille inn.

Det er av avgjørende betydning for en trygg og tillitsvekkende drift av nytt felles sonenøkkelsystem at det opprettes en Administrator av sonenøkkelsystemet som har ansvar for samhandlingen mellom tilbyderne og den daglige driften. Departementet foreslår derfor i annet ledd en klargjøring av den allerede hørte forskriftsteksten i § 10 til å omfatte en konkret plikt for tilbyderne å opprette et slik administrerende organ.

Administrator av sonenøkkelsystemet skal ha ansvaret for den daglige driften og oppfølgingen av tilbyderne og sonenøkkelsystemet. Departementet foreslår i den forlengelse at det også i forskriftsteksten spesifiseres enkelte oppgaver og plikter dette organet skal ha. Dette følger av eksemplifiseringen i opplistingen fra nummer 1 til nummer 8. Til nummer 1 om utforming av avtaleverk, vedtekter og regnskapsføring menes alle avtaler som sonenøkkelsystemet har behov for å inngå, blant annet avtaler med låsselskaper om levering av sonenøkler, sylindere mv. Avhengig av selskapsformen som velges for oppsett av det nye sonenøkkelsystemet vil det være behov for vedtekter og regnskapsføring. Departementet går ikke nærmere inn på vedtekter og regnskapsføring fordi det vil følge av særlovgivning hvordan dette skal gjøres,

men det foreslås lagt til Administrator av sonenøkkelsystemet å ha den praktiske oppfølgingen. Når det gjelder nummer 2 viser departementet til det som er sagt ovenfor om at sonenøkkelsystemet vil trenge et databaseverktøy som håndterer de nødvendige sider at forvaltningen. I nummer 3 pålegges Administrator å sikre at sonenøkkelsystemet vurderer behovet for omkodning og utskifting av låssylindere eller lignende. Begrepet «eller lignende» er ment å omfatte elektroniske eller andre låssystemer som ikke er avhengig av sylindere, slik at begrepet blir mer teknologinøytralt. Behovet for omkodning og utskifting må vurderes på bakgrunn av sikkerhet og personvern for postkasseiere og beboere. Vurderingen må foretas konkret i den enkelte situasjon. Det er svært viktig at dette hensynet blir vel ivarettatt av Administrator av sonenøkkelsystemet på vegne av deltagende tilbydere. Når det er behov for omkodning eller utskifting må Administrator av sonenøkkelsystemet også vurdere om det er på sin plass med ansvars plassering hos en av tilbyderne. Dette vil også bero på den konkrete situasjonen som fører til behovet. Ansvars plassering vil ha betydning for hvem som skal betale for omkodningen og eventuelt nye sylindere. I nummer 4 slås fast at Administrator skal forvalte sonenøkkelsystemets finansiering og økonomi. Dette gjelder generelt, i tillegg til at Administrator i nummer 5 gis en rekke oppgaver knyttet til kostnadsfordeling i andre bestemmelser i dette kapittelet. Administrator skal også påse at kostnadsfordelingen som fastsettes i de øvrige bestemmelsens i kapittelet, følges, slik at systemet får en god finansiering. I nummer 6 foreslås at Administrator av sonenøkkelsystemet skal sørge for informasjonsdeling mellom tilbyderne som deltar i systemet. Det er behov for at tilbyderne kommuniserer for å ta vare på funksjonaliteten og sikkerheten i systemet. Nummer 7 gjelder informasjonen til gårdeiere og postkasseiere. Her må administrator sørge for at gårdeiere og postkasseiere får den 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. I tillegg gis Administrator i oppgave å gi tilstrekkelig informasjon for å tilrettelegge for en overgang til elektroniske låssystemer, jf. kapittel 7. Det skal også gis informasjonen om klageordningen. Informasjonen kan så langt det passer gis på en nettside som opprettes til formålet. Informasjon til nye gårdeiere/postkasseiere bør eventuelt gis mer målrettet. I nummer 8 fastslås at det årlig og på forespørsel skal rapporteres til Nkom. Nkom kan for øvrig også be om opplysninger som de måtte ha behov for i tillegg til slik rapportering, jf. postloven § 44. Opplysninger kan kreves av tilbyder og gjelder også opplysninger om sonenøkkelsystem som tilbydere oppretter i fellesskap.

I forlengelsen av annet ledd nummer 3 fastslår *tredje ledd* at Nkom kan pålegge Administrator å skifte ut sonenøkler og lignende for å oppfylle krav som følger av lov, forskrift eller tillatelser/enkeltvedtak. Slike krav vil særlig gjelde krav til sikkerhet og personvern. Dersom dette er i fare kan Nkom pålegge Administrator å skifte ut det som trengs for å gjenopprette god sikkerhet/personvern. For øvrig vises til postloven § 47 om at myndigheten også kan trekke tilbake tillatelse gitt i medhold av § 33.

Til § 10 c Rutiner for sikker bruk av sonenøkkelsystem

Bestemmelsen er hørt som § 10 annet ledd i høringen 25. oktober 2016. I *første ledd* foreslås at tilbyder skal ha rutiner for sikker bruk av sonenøkkelsystemet. Sikkerhetsrutiner skal forhindre at misbruk skjer. Annet punktum er langt på vei en videreføring av gjeldende § 10.

Det vises derfor til merknadene til gjeldende § 10 (høringsnotat av 22. oktober 2014, vedlegg 2). Det presiseres at internkontrollsystem skal sikre at sikkerhetsrutinene som fastsettes følges i praksis. Internkontroll medfører altså at tilbyderne i første omgang «fører tilsyn med seg selv».

Det foreslås i *annet ledd* å innføre krav om rapportering til Administrator av sonenøkkelsystem ved misbruk med mer. Plikten for tilbyder til å rapportere umiddelbart er nødvendig for å sikre at eventuelle følger av misbruk/bortkomne adgangsmekanismer begrenses. Administrator kan da vurdere om omkodning eller utskifting er nødvendig, jf. § 10 annet ledd nummer 3.

Tredje ledd viser til at Nkom kan fastsette andre vilkår i enkeltvedtak, jf. postloven § 33 fjerde ledd. For nærmere informasjon om dette vises til Prop. 122L (2016-2017) kapittel 6.

Til § 10 d Prinsipper for fordeling av kostnader

Bestemmelsen fastslår at finansieringen av sonenøkkelsystemet skal være kostnadsdekkende. Dette medfører at betalingen skal dekke systemets kostnader og at det ikke skal gå med overskudd. Avsetninger i form av sikkerhetsavgift og annet som skal dekke fremtidige utskiftninger av låssystemer regnes ikke som overskudd i denne sammenheng fordi dette er øremerket til fremtidig infrastruktur. *Første ledd* oppstiller hovedprinsipper for fordeling av kostnader i sonenøkkelsystemet. Hovedprinsippet for fordeling av kostnader i felles sonenøkkelsystem er at kostnadene skal fordeles mellom tilbyderne forholdsmessig, jf. postloven § 33 tredje ledd, slik at tilbyder som ønsker tilgang til sonenøkkelsystemet må betale for sin andel av kostnadene basert på tilbyders relevante omsetning siste regnskapsår.

Kostnader som påløper for deltagelse i sonenøkkelsystemet er kostnader både på system- og sonenivå. Kostnader på systemnivå vil som nevnt være kostnader som påløper både under etablering («etableringskostnader») og under ordinær administrasjon/drift av felles sonenøkkelsystem («administrasjons-/driftskostnader»). Etableringskostnader vil for eksempel være kostnader til utforming av avtaleverk, vedtekter, møtevirksomhet, regnskapsføring, og etablering av et databaseverktøy for sikker nøkkelhåndtering. Administrasjons-/driftskostnader vil videre kunne være kostnader til nøkkeladministrasjon, informasjonskoordinering, dialog med gårdeiere, drift av databaseverktøy mv. Det vil også kunne oppstå kostnader i forbindelse med ansvarsplassing ved behov for omkodning/utskifting av låssylindere, som forutsettes gjennomført på et overordnet nivå.

Kostnader på sonenivå vil være kostnader som er nødvendig for at systemet opprettholder et betryggende nivå av sikkerhet og sikrer rutiner som skal forhindre misbruk. For det første vil dette være utgifter til vedlikehold av låssylindere («vedlikeholdskostnader»). Dette vil for eksempel være kostnader til reparasjon og/eller utskifting av enkeltsylindere som av ulike grunner er ødelagte, eller annen form for vedlikehold/reparasjon på sonenivå. For det andre vil det også påløpe kostnader ved inntrufne «omkodings-/utskiftingssituasjoner» i konkrete soner. Dette vil for eksempel være kostnader knyttet til omkodning av eksisterende infrastruktur. Det vil også påløpe kostnader i forbindelse med investering i nye sylindere/infrastruktur for fremtiden.

Fordeling forholdsmessig basert på relevant omsetning som kostnadsfordelingsparameter antas å gi tilstrekkelig mål på tilbydernes størrelse og bruk av sonenøkkelsystemet, jf. kapittel 3. Med relevant omsetning menes tilbyders omsetning i postmarkedet, basert på eksternt salg i konsern eller selskap og geografisk avgrenset til Norge, jf. postloven § 4 og definisjonen av «posttjeneste» og «postsending». For tilbydere som deltar i systemet, vil fordeling av kostnader knyttet til systemet som helhet og kostnader forbundet med den enkelte sone, være basert på tilbydernes relevante omsetningstall. I utgangspunktet kan omsetningstall baseres på Nkoms statistikk for postmarkedet, med et eventuelt tillegg for uadresserte sendinger.

I *første ledd* høres tre ulike alternativer til hvilke tjenester som skal regnes med til relevant omsetning. Spørsmål som reiser seg er om omsetning knyttet til «aviser» og «registrerte postsendinger» bør tas ut av beregningen, fordi disse normalt ikke leveres i postkasseanlegg, og dermed ikke gjenspeiler direkte faktisk «bruk» av systemet, og om uadresserte sendinger bør inkluderes. Det vises til omtalen i kapittel 3.1 som redegjør for aktuelle hensyn for og imot å inkludere tjenestene i beregningene av en tilbyders andel av relevant omsetning for å oppnå et best mulig fordelingsparameter.

I *annet ledd* foreslås at dersom det oppstår tap eller skade i forbindelse med etablering, drift og bruk av sonenøkkelsystemet skal ansvaret følge alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Det foreslås at tilbyder ikke skal være ansvarlig for følgeskader som oppstår i slike situasjoner.

Det foreslås i *tredje ledd* at skyldige bidrag vil være tvangsgrunnlag for utlegg. Her presiseres altså at eventuelle skyldige bidrag mellom tilbyderne, for eksempel justeringer av kostnader til omkodning/utskifting, investeringskostnader med videre, skal utgjøre krav mellom en eventuell Administrator og tilbyderne, samt mellom tilbyderne som deltar i sonenøkkelsystemet. Dette skal sikre at en tilbyder har enklere mulighet for å kreve inn skyldige beløp etter bestemmelser i denne forskrift.

Til § 10 e Ansvar for kostnader på systemnivå

Forslaget til § 10 e innebærer at deltagende tilbyder får ansvar for å dekke en forholdsmessig andel av kostnadene for etablering, drift og utvikling på systemnivå. Det vises til merknadene til § 10 d ovenfor om hva som vil anses å utgjøre kostnader på systemnivå.

Kostnader på systemnivå kommer i tillegg til kostnader på sonenivå som reguleres under §§ 10 f og 10 g.

Videre foreslås det at deltagende tilbyders forholdsmessige andel skal beregnes etter relevant omsetning, slik den fremgår av § 10 d. Det vises til merknadene til § 10 d ovenfor om innholdet i begrepet relevant omsetning siste regnskapsår. Det legges til grunn at tilbydere som deltar i sonenøkkelsystemet, uavhengig om de deltar kun i sonenøkkelsystem for inngangsdør, kun hovedlokk eller begge deler, skal være med på finansieringen av hele systemnivået, jf. kapittel 4.2. Dette gjelder også uavhengig av antall soner som tilbyder trer inn i.

Til § 10 f Ansvar for omkodingskostnader på sonenivå

Hovedregelen etter utkast til postforskrift § 10 f første ledd er at den tilbyderen som utløste behovet for omkoding av sylindere eller lignende i en sone, skal dekke kostnadene ved dette, jf. postloven § 33 tredje ledd. Begrepet «eller lignende» er som nevnt i merknaden til § 10 ment å omfatte elektroniske eller andre låssystemer som ikke er avhengig av sylindere, slik at begrepet blir mer teknologinøytralt.

Tilbyders ansvar for omkodingskostnader er objektivt, og det legges til grunn at tilbyder også hefter for underleverandørs feil. Dette innebærer at tilbyder skal dekke omkodingskostnader som skyldes egne ansattes og/eller underleverandørs misbruk, feil eller bortkomne sonenøkler, uavhengig av om vedkommende tilbyder selv er å bebreide for feilen. Det avgjørende er hvorvidt det kan påvises årsakssammenheng mellom tilbyders forhold og behovet for omkoding.

Departementet legger til grunn at tilbyderne som deltar i sonenøkkelsystemet vil utvikle gode rutiner for plassering av ansvar. Administrator av sonenøkkelsystemet skal i henhold til utkast til § 10 annet ledd nr. 3, vurdere behov for omkoding av låssylindere og ansvars plassering. Dette innebærer at Administrator skal forsøke å plassere ansvar hos den tilbyderen som har utløst behovet for omkoding i en sone.

Etter *annet ledd* skal ansvarlig tilbyder dekke arbeidskostnaden mv. for omkodingen. Med begrepet «mv.» siktes det til andre relevante kostnader som kan påløpe i forbindelse med en omkoding. I tillegg skal tilbyder i slike tilfeller dekke en andel av estimert nyinvesteringskostnad i den konkrete sonen på omkodingstidspunktet, tilsvarende en omkodingsmulighet i ny infrastruktur.

Nyinvesteringskostnaden vil utgjøre den estimerte kostnaden for å bytte ut samtlige sylindere i sonen på omkodingstidspunktet. I flere tilfeller vil dette kunne utgjøre en estimert gjenanskaffelseskostnad, beregnet ut fra antallet sylindere og faktiske utskiftingskostnader på det aktuelle tidspunktet. Bakgrunnen for at en estimert nyinvesteringskostnad legges til grunn, er at ansvaret skal henføres til forholdene på skadetidspunktet.

Overnevnte innebærer at tilbyders ansvar skal dekke kostnader tilsvarende én ny omkodingsmulighet i ny, fremtidig infrastruktur, hensyntatt forholdene på omkodings-/utskiftingstidspunktet. For eksempel, dersom nyinvestering vil innebære overgang til sylindertype med 4 omkodingsmuligheter før utskifting ved den femte situasjon (Sylindertype 1), skal tilbyders ansvar tilsvare 1/5 av total nyinvesteringskostnad.

Det følger av utkast til *tredje ledd*, at dersom årsakssammenheng for omkodingssituasjonen ikke kan plasseres, skal deltakende tilbydere i sonen dekke en forholdsmessig andel av arbeidskostnaden mv. for omkodingen. Tilbydernes forholdsmessige andel skal beregnes etter relevant omsetning, jf. utkast til § 10d annet ledd. I tillegg skal hver av de deltakende tilbyderne i slike tilfeller betale en sikkerhetsavgift på 2 %. Sikkerhetsavgiften skal beregnes ut fra estimert nyinvesteringskostnad for sonen på omkodingstidspunktet. Beregningen vil som nevnt over ta utgangspunkt i antall sylindere, faktiske utskiftingskostnader mv. på tidspunktet da omkodingssituasjonen inntraff. Ved beregningen skal det ikke tas hensyn til

allerede innbetalte midler i sonen (for eksempel tidligere innbetalt sikkerhetsavgift eller andel av fremtidige nyinvesteringskostnader).

Det følger av utkast til *fjerde ledd* at skyldige beløp skal innbetales til Administrator av sonenøkkelsystemet innen en nærmere angitt frist. Det legges til grunn at Administrator fastsetter en frist som er hensiktsmessig, ut fra hva som er praktisk og operasjonelt mulig. Administrator skal sikre at innbetalinger til omkodning skal dekke arbeidskostnader ved den konkrete omkodingen. Innbetaling av andel til estimert nyinvestering og sikkerhetsavgift, skal settes av til investering i ny fremtidig infrastruktur.

Dersom tilbyder kun deltar i sonenøkkelsystem for inngangsdør i sonen, følger det av utkast til *femte ledd* at tilbyders ansvar da vil begrenses til omkodingskostnader knyttet til sonenøkkel til inngangsdør. Tilsvarende vil gjelde for situasjoner hvor tilbyder kun deltar i sonenøkkelsystemet for hovedlokk til postkasseanlegg. Det vises til omtalen i kapittel 5.1 om dette.

Til § 10 g Ansvar for utskiftingskostnad på sonenivå

Etter utkast til § 10 g *første ledd* skal utskifting av sylindere eller lignende infrastruktur i sonen, finansieres av tilbyderne som deltar i den aktuelle sonen. Investering i nye sylindere vil kunne aktualisere seg etter at «siste» omkodingsmulighet er benyttet, der videre drift forutsetter utskifting av samtlige sylindere i sonen.

Ved utskifting av sylindere eller lignende infrastruktur i sonen, skal samtlige tilbydere først dekke en sikkerhetsavgift på 2 % hver. Sikkerhetsavgiften skal beregnes ut fra utskiftingskostnaden for nye sylindere/infrastruktur i sonen på utskiftingstidspunktet, fratrukket allerede innbetalte beløp til fremtidig infrastruktur i sonen, jf. § 10 f annet ledd annet punktum, jf. tredje ledd tredje punktum.

Etter at sikkerhetsavgift er innbetalt, følger det av utkast til *annet ledd* at de resterende utskiftingskostnadene, etter fratrekk for tidligere innbetalte beløp avsatt til infrastruktur (sikkerhetsavgift, innbetalt beløp på grunn av ansvar for omkodingsbehov), skal fordeles mellom tilbyderne i sonen etter relevant omsetning. Det følger av utkastet til § 10 d annet ledd, hvordan relevant omsetning skal beregnes.

Det følger av utkast til *tredje ledd* at skyldige beløp etter bestemmelsen, skal innbetales til Administrator av sonenøkkelsystemet innen en nærmere angitt frist. Det legges til grunn at Administrator fastsetter en frist som er hensiktsmessig, ut fra hva som er praktisk og operasjonelt mulig. Administrator skal sikre at innbetalte beløp fra tilbyderne kun benyttes til den aktuelle nyinvesteringen i infrastruktur i sonen.

Det kan også være aktuelt med utskifting av infrastruktur i sonen som følge av alminnelig slitasje. Utgifter til vedlikehold, herunder utskifting av en eller flere sylindere i en sone som følge av slitasje, skal etter utkast til *fjerde ledd* fordeles mellom tilbyderne i sonen ut fra relevant omsetning, jf. § 10 d annet ledd.

Til § 10 h Inntreden i sonenøkkelsystem og i enkeltsoner

Foreslått bestemmelse regulerer inntreden etter at et felles sonenøkkelsystem er etablert mellom tilbyderne. Ved tilbyders inntreden i sonenøkkelsystemet, vil vedkommende både tiltre systemet som helhet (systemnivå) og aktuelle soner. Det følger av utkast til § 10 h *første ledd* at tilbyder i en slik situasjon skal betale en kostnad tilsvarende tilbyders forholdsmessige andel av den estimerte verdien av systemnivået i sonenøkkelsystemet på inntredelsestidspunktet. Hva som utgjør tilbyders forholdsmessige andel skal beregnes etter relevant omsetning slik dette er fastsatt i utkast til § 10 d annet ledd.

Med «verdien av systemnivået» menes blant annet den estimerte verdien av grunninfrastruktur som er benyttet til opprettelse av sonenøkkelsystemet, herunder avtaleverk, vedtekter, utvikling og etablering av databaseverktøy mv. Bestemmelsen her må ses i sammenheng med § 10 om etablering og drift av felles sonenøkkelsystem. Aktuelle kostnader ved etablering av sonenøkkelsystemet vil kunne materialisere seg i konkrete verdier, som vil kunne inngå i verdivurdering etter denne bestemmelsen.

Bakgrunnen for at det foreslås at det skal innbetales et beløp ved inntreden etter at sonenøkkelsystemet er etablert, er blant annet hensynet til at tilbydere ikke skal kunne «skumme fløten» på andre tilbyders bekostning, ved å avvente inntreden til etter at systemet er opprettet og finansiert av andre tilbydere. Dette innebærer at tilbyder som tiltrer systemet etter at det er etablert, indirekte vil betale en forholdsmessig andel av etableringskostnadene for opprettelse av systemet, basert på verdien av systemnivået på inntredelsestidspunktet. Det vises til den nærmere omtalen i kapittel 6.1 om inntreden.

Tilbyder som tiltrer systemet etter denne bestemmelsen må også selv dekke utgifter knyttet til egne nøkler, faktiske kostnader som påløper for å innlemme tilbyder i datasystem mv. ved inntreden i den aktuelle sonen. Dette følger direkte av *annet ledd*.

Etter utkast til *tredje ledd* skal beløp for inntreden og aktuelle administrative kostnader i den forbindelse innbetales til Administrator av sonenøkkelsystemet innen en nærmere angitt frist. Det legges til grunn at Administrator fastsetter en frist som er hensiktsmessig, ut fra hva som er praktisk og operasjonelt mulig. Administrator skal påse at innbetalt beløp går til finansiering av de administrative kostnadene som påløper ved tilbyders inntreden, og at det overskytende beløp benyttes til driften av sonenøkkelsystemet og dermed kommer felleskapet til gode, jf. kapittel 6.1.

Til § 10 i Uttreden av sonenøkkelsystem eller av enkeltsoner

I foreslått bestemmelse *første ledd* presiseres det at tilbyder ikke har krav på å få refundert allerede innbetalte beløp etter bestemmelsene i kapittel 2 om sonenøkler. Dette gjelder for eksempel tilbyders tidligere innbetalte andel av etableringskostnader, kostnader for inntreden, sikkerhetsavgift, innbetalte andeler av estimerte nyanskaffelseskostnader i en sone, mv. Det legges heller ikke opp til at en tilbyder som trer ut av enkeltsoner, skal ha rett på tilbakebetaling i tilfeller der nye tilbydere trer inn i samme sone på et senere tidspunkt. Dette innebærer at den enkelte tilbyders kostnader knyttet til inntreden og deltakelse i

sonenøkkelsystemet, må betraktes som såkalt «sunk cost», dvs. kostnader som er påløpt og som ikke kan reverseres. Det vises til bakgrunnen for forslaget i omtalen i kapittel 6.2 om uttredden.

Den enkelte tilbyder kan velge å tre ut av sonenøkkelsystemet eller av enkeltsoner på frivillig grunnlag. Uttreden kan også utløses ved Nkoms vedtak om tilbaketrekking av tillatelse, jf. postloven § 47 første ledd, jf. utkast til §§ 10 a og 10 b som hørt i departementets høring av 25. oktober 2016.

Til § 10 j Elektroniske låssystemer

Forslaget til § 10 j første ledd gjelder gårdeiers rett til å velge å investere i elektroniske låssystemer. Det gis særregler om dette slik at det klart fremgår at gårdeier selv kan velge å investere i høyere grad av sikkerhet gjennom overgang til elektronisk låssystem. For eksempel vil sikkerheten økes ved at det er en lavere terskel for omkoding av elektroniske låssystem, enn ved dagens system.

Utgangspunktet er at gårdeier selv dekker investeringskostnadene knyttet til overgangen til de elektroniske låssystemene, ettersom dette er gårdeiers eiendom. Det vises til den nærmere omtalen i kapittel 7 om gårdeiers investering i elektroniske/digitale låssystemer.

Det følger av utkast til *annet ledd* at Administrator av sonenøkkelsystemet skal legge til rette for etablering, utvikling og drift av elektroniske låssystemer, og gi informasjon til gårdeier om hvilke elektroniske låssystemer som kan benyttes. Dette innebærer at Administrator må gjøre nødvendige tilpasninger for elektroniske låssystem i sin daglige drift og administrasjon, som for eksempel oppdateringer av databaseverktøy. Det forutsettes videre at informasjon gis til gårdeierne på egnet vis skriftlig og / eller elektronisk, herunder på eventuelle hjemmesider som Administrator oppretter.

Når det oppstår behov for utskifting av sylindere i en sone, skal Administrator av sonenøkkelsystemet legge til rette for at gårdeiere kan velge å oppgradere til elektroniske låssystemer. Dette innebærer at Administrator blant annet må innarbeide rutiner for å informere om forestående utskiftninger, hvilke ekstrakostnader som vil påløpe ved overgang til elektroniske låssystemer, samt hvilke elektroniske låssystemer gårdeier kan velge blant, jf. § 10.

I *tredje ledd* gis rettigheter til Administrator av sonenøkkelsystemet slik at sonenøkkelsystemet skal kunne driftes tilstrekkelig kostnadseffektivt, og tilbyder ikke skal være nødt til å tilpasse systemet til et større antall ulike løsninger og operative systemer. Administrator kan med andre ord begrense valgmulighetene til gårdeier, når det gjelder hvilke elektroniske låssystem gårdeier kan velge å investere i. Videre må Administrator kunne ta praktiske valg for systemet, herunder tildele koder til de ulike tilbyderne.

Der det er behov for omkoding etter overgang til elektroniske låssystem, følger det av utkast til *fjerde ledd* at tilbyder som er ansvarlig for at behovet for omkoding utløses, skal dekke kostnadene som er direkte forbundet med dette. Dette vil typisk være arbeidskostnader.

Ansvar er objektivt, og tilbyder vil i slike tilfeller også hefte for underleverandørers feil. Det vises til merknaden til § 10 f for en nærmere omtale av hva dette innebærer. Der det ikke kan påvises årsakssammenheng foreslås det at omkodingskostnadene skal dekkes i fellesskap av deltakende tilbydere basert på tilbydernes relevante omsetning. Det vises til merknaden til § 10 d annet ledd når det gjelder beregning av tilbyders relevante omsetning.

Det følger av utkast til *femte ledd* at de øvrige bestemmelsene i kapittel 2 skal gjelde så langt de passer. Dette gjelder for eksempel de ordinære reglene om kostnadsfordeling på systemnivå, og vedlikeholdskostnader på sonenivå. Når det gjelder beregning av kostnader ved inntreden etter utkast til § 10 h, vil investering foretatt av gårdeier knyttet til overgang til elektroniske låssystem innebære at inntredende tilbyder ikke skal innbetale andeler knyttet til denne delen av investeringen, slik at verdien av dette skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget.

Til § 11 tredje ledd om plassering av utleveringspostkasse

Bestemmelsen gir avstandskrav for plassering av utleveringspostkasser. Tredje ledd gir regler for hvor posten skal leveres når utleveringspostkassen ikke settes opp på angitt sted. I disse tilfellene skal posten leveres på nærmeste faste ekspedisjonssted.

I henhold til gjeldende praksis foreslår departementet å presisere at nærmeste faste ekspedisjonssted ikke i et hvert tilfelle vil være ekspedisjonsstedet som ligger nærmest geografisk til postmottaker. Hva som er nærmeste faste ekspedisjonssted vil blant annet avhenge av postnummeret i et område. Hva som er geografisk nærmeste faste ekspedisjonssted vil dessuten kunne variere med at Postens avtaler om Post i butikk opphører og med at nye avtaler inngås. Det foreslås på denne bakgrunn å presisere at nærmeste faste ekspedisjonssted baseres på gjeldende postnummerstruktur. Hensynet bak presiseringen er å synliggjøre at Posten har en viss fleksibilitet i sitt ekspedisjons- og distribusjonsnett, for å kunne sikre effektiv og rasjonell postomdeling og effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Departementet understreker at endringen som foreslås ikke indikerer en åpning for endring av servicenivå. Dette er i stedet en presisering som skal oppdatere ordlyden slik at den er i tråd med Postens praksis.

Til § 12 tredje ledd om unntak fra avstandskrav til utleveringspostkasse

Gjeldende postforskrift § 12 om unntak fra avstandskrav til utleveringspostkasse, tredje ledd, fastsetter at det ikke kan gjøres unntak etter denne bestemmelsen for flere enn 3500 husstander og næringsvirksomheter på landsbasis. Antallet unntak ble fastsatt fordi Posten i tiåret mellom 2004 og 2014 rapporterte mellom 2 800 og 3 200 unntakstilfelle. Taket på 3500 ble derfor satt for å gi Posten en viss fleksibilitet, men samtidig ble det satt med tanke på at servicenivået skulle videreføres, jf. Prop. 109 L (2014-2015) Lov om posttjenester, side 37-38 og 72.

En omfattende kartlegging basert på nye måleverktøy i en kartløsning som viser hvor postkassen er plassert i forhold til eiendomsgrensen, gjennomført av Posten i 2016, gir en bedre oversikt over antallet unntak. Den teknologiske utviklingen har muliggjort nøyaktige målinger. Tallet på unntak i 2015 og 2016 går frem av tabellen under:

Tal på unntak	Under 500 m	500-999 m	1-3 km	Over 3 km	Totalt.
2015	1 375	650	399	266	2 690
2016	7 190	2 006	753	256	10 205

Totalt utgjør unntakene i 2016 0,4 % av i alt 2,4 millioner postkasser. 70 % av unntakene er under 500 meter fra eiendomsgrensen. Det er viktig å understreke at økningen skyldes bedre måleverktøy, og er ikke et resultat av en reell endring mellom årene. Økningen er altså ikke et resultat av endret servicenivå. Postkassene står der de sto året før. Posten opplyser nemlig at selskapet bare godkjente ett nytt unntakstilfelle i 2016, og unntaket omfatter kun tre husstander. Selskapet opplyser videre at det har vært noen saker de siste årene der postkasser ble flyttet til fastlandet da båtruter har blitt lagt ned, men at det utenom dette har vært svært få nye unntakstilfeller.

Brevmengden er mer enn halvert siden år 2000 og er ventet å falle betydelig også de kommende årene. Det viser at en viss tilpasning av servicenivået er helt nødvendig. Tallet på 3500 unntak var ment å gi Posten en viss fleksibilitet og et visst handlingsrom for videre tilpasning i distribusjonsnettet i forhold til de 2800 til 3200 rapporterte unntakene i årene 2004 til 2014. Det viser seg nå at det faktiske tallet på unntak er høyere enn tallet som ble lagt til grunn i Prop. 109 L (2014-2015). I tråd med Prop. 131 S (2016-2017) og Innst. 472 S (2016-2017) Nokre saker om administrasjon, veg, jernbane, og post og telekommunikasjonar foreslår departementet derfor nå å heve antallet unntak i forskriften til 11 000. Dette vil gi Posten samme grad av fleksibilitet som var regjeringens og Stortingets intensjon ved behandlingen av Prop. 109 L (2014-2015), men vil på samme tid sikre at servicenivået blir videreført.