

**Forslag til endringer i postforskriften (om
sonenøkkelsystem mv.)**

**Vedlegg 2 – om finansieringsmodell og
kostnadsfordelingsprinsipp – til
høringsuttalelse fra Posten Norge AS**



Posten Norge

INNHold

1	<i>Innledning</i>	2
2	<i>Generelt om kostnadene i ordningen og fordelingsprinsipp</i>	2
3	<i>Finansieringsmodell for gjenanskaffelse av sylindere – vederlag for forbruk av kodenivåer</i>	3
3.1	Generelt om svakhetene ved den foreslåtte finansieringsmodellen	3
3.2	Ansvar for reinvesteringen – andel per omkodingsnivå.....	5
3.3	Ansvar for reinvesteringen – vederlag for forbruk av omkodingsnivå	7
3.4	Nærmere om inntreden og uttreden av sonenøkkelsystemet, jf. forslag til §§ 10 h og 10 i	8
3.5	Sikkerhetsstillelse.....	10
4	<i>Kostnadsfordelingsprinsipp</i>	12
4.1	Kostnadene må dekkes av de tilbydere som forårsaker dem.....	12
4.2	Nærmere om departementets forslag til fordelingsnøkkel, såkalt «relevant omsetning»	13
4.3	Vedrørende avgrensning av «relevant omsetning»	15

1 INNLEDNING

Vi viser til omtalen i kapittel 1 i Postens høringssvar av 8. september 2017, samt vedlegg 1 foran vedrørende manglende hjemmel i loven når det gjelder kostnadsfordelingen i ordningen.

Som omtalt i kapittel 2 i Postens høringssvar, utdypes og forklares her våre kommentarer til departementets forslag til fordeling og ansvar for kostnadene i sonenøkkelssystemet. Videre vil det fremsettes innspill til hvordan kostnadsfordelingen mellom partene bør løses, både hensyntatt hjemmelsgrunnlaget i loven og de effektene ordningen gir. Vi viser til vedlegg 2a for regneeksempler som illustrerer de effektene av departementets forslag som diskuteres i dette vedlegget. Videre har vi i vedlegg 2b tatt inn en tabell som gir en mer detaljert fremstilling av de betingelser som bør gjelde for at tilbyderne som deltar i forbruket av en sylinder får ansvar for å erstatte de verdiene de forbruker og for at gjenværende tilbydere forsikres mot urimelig kredittrisiko.

2 GENERELT OM KOSTNADENE I ORDNINGEN OG FORDELINGSPRINSIPP

Posten er enig i at det er hensiktsmessig med en inndeling i kostnader på henholdsvis «system»- og sonenivå, slik det legges opp til i høringsnotatet.

Kostnadene på systemnivå til å etablere og drifte fellesordningen vil i all hovedsak være kostnader Posten ikke har i dag. Det bør åpnes for en svært forenklet løsning dersom kun én eller et fåtall særlig små tilbydere¹ deltar i ordningen. Dette vil i tilfelle gjøre det mulig å begrense kostnadsbruken i betydelig grad. Dersom én eller flere tilbydere utover Posten ønsker å delta i mange soner, vil kostnadene til å etablere og drifte ordningen bli betydelige, uavhengig av de ulike tilbydernes relative størrelsesforhold, omsetning osv. Dette er kostnader som økonomifaglig kan betraktes som felleskostnader, og som langt på vei må antas å være faste, dvs. ikke varierende med f.eks. tilbydernes bruk av nøklene, antall deltakende tilbydere i ordningen, hvor mange soner tilbyderne deltar i mm.

Enkelte av kostnadene som på side 4 i høringsnotatet er omtalt under «systemnivå», bør regnes å være på sonenivå og bør dekkes av tilbyderne som deltar i den enkelte sone. Dette gjelder f.eks. dialog med gårdeiere og spørsmål om ansvars plassering ved behov for omkoding/utskifting av låssylindre.²

Kostnadene på sonenivå vil til en viss grad være felleskostnader, f.eks. dialog med gårdeiere og vedlikehold/reparasjon av låssylindre. Kostnadene på sonenivå vil imidlertid i all hovedsak være variable og ikke faste.

Den største kostnaden i sonenøkkelordningen er knyttet til utskifting av selve låssylindrene. Som opplyst i Nkoms dokument «Vedlegg 1 – Informasjon om arbeidet med etablering av

¹ Med «særlig små tilbydere» mener Posten tilbydere som kun deltar i et fåtall soner, eksempelvis maks 2 soner, supplert med en vurdering av deres reelle størrelse og betalingsevne, bl.a. slik at kriteriet ikke kan omgås eksempelvis ved å opprette ulike rettssubjekter for ulike soner o.l.

² Selv om «gjennomføringen» er på et overordnet nivå, slik det beskrives på side 35 i høringsnotatet, bør kostnaden iht. ordinær kostnadsfordelingsmetodikk og i tråd med årsaksprinsippet, henføres til sonenivå.

felles sonenøkkelsystem» av 2. desember 2016³, side 11, er estimert enhetskostnad for å bytte én sylinder om lag NOK 2.000. Dette innebærer en gjennomsnittskostnad på om lag MNOK 2 ved bytte av sylindere i postkasseanlegg i én sone (det er i snitt ca 1.000 sylindere i hovedlokk per sone). I tillegg kommer kostnader knyttet til omkodning. Dette er ikke en felleskostnad i økonomifaglig forstand, men en kostnad for forbruk av en ressurs/innsatsfaktor, nemlig låssylindrerne. Låssylindrerne forbrukes ved at det oppstår behov for å omkode (omkodingsmulighetene brukes opp) og, når det ikke er flere omkodingsmuligheter igjen, ved at sylindrerne i den aktuelle sonen må skiftes. Omkodings-/utskiftingsbehovet oppstår ved at nøkkelen⁴ til det gjeldende kodenivået i sonen kommer på avveie, misbrukes, etc.

Ved at en tilbyder besitter en sonenøkkel utgjør tilbyderen en risiko for at nøkkelen kommer på avveie. Jo dårligere sikkerhetsordninger tilbyderen har og jo flere ansatte som har tilgang til nøkkelen, jo høyere er risikoen knyttet til tilbyderens besittelse av sonenøkklene. Omkodings- og utskiftingstakten, dvs. forbruket av låssylindrerne og dermed kostnadene til reinvesteringer, må derfor forventes å øke proporsjonalt jo flere (tilbydere og ansatte) som får tilgang til nøklene, gitt et tilsvarende sikkerhetsnivå som Posten i dag legger til grunn i sin drift.

Posten mener at et årsaksprinsipp må legges til grunn for kostnadsfordelingen, slik at tilbyderne dekker de kostnader de selv forårsaker, herunder ved sitt forbruk av kodenivåer i låssylindrerne.

Forslaget som fremsettes i høringsnotatet er ikke, eller i liten grad, basert på kostnadsdriverne i en felles sonenøkkelordning, og sikrer heller ikke reinvesteringer finansielt ved å etablere et dekkende finansieringsansvar mellom tilbyderne i forbindelse med omkodinger og i samsvar med kostnadene den enkelte tilbyder påfører sonenøkkelordningen.

Vi vil drøfte ansvaret for kostnadene i sonenøkkelordningen i kapittel 3 og 4 nedenfor. I kapittel 3 vil vi gå nærmere inn i det vi har kalt «finansieringsmodell for gjenanskaffelse av sylindre», dvs. hvordan ansvaret for reinvesteringskostnaden bør fastsettes og sikres underveis blant de tilbyderne som forbruker eksisterende sylindere. Prinsippene for finansieringsmodellen drøftes uavhengig av hvilken kostnadsfordelingsnøkkel som velges. Kostnadsfordelingsnøkkelen, dvs. om kostnader som skal fordeles på deltakende tilbydere skal deles likt, iht. omsetning eller annet, drøftes deretter i kapittel 4.

3 FINANSIERINGSMODELL FOR GJENANSKAFFELSE AV SYLINDERE – VEDERLAG FOR FORBRUK AV KODENIVÅER

3.1 Generelt om svakhetene ved den foreslåtte finansieringsmodellen

Vi viser til kapittel 2 i Postens høringsvar, der det fremgår at departementets foreslåtte finansieringsmodell ikke vil sikre finansieringen av reinvesteringer på sonenivå gjennom levetiden til eksisterende sylinder. Dette gjelder, i noe ulik grad, både i «grønn» og «svart» sone, jf. begrepsbruken innført på side 7 i departementets høringsnotat.

³ <https://www.nkom.no/aktuelt/h%C3%B8ringer/nkom-varsler-vedtak-om-finansiering-av-sonen%C3%B8kkelordning-i-postmarkedet>

⁴ Vi opererer med entall for nøkkelen til et kodenivå i sylindrerne i en bestemt sone, uavhengig av hvor mange kopier det måtte være laget til deltakende tilbydere.

Departementets forslag bryter med statsrådets forsikring under Stortingets behandling av lovproposisjonen om at Postens kostnader ikke skal øke ved at flere får tilgang til sonenøklerne samt med postloven § 33 og med føringene fra Stortinget, jf. nærmere forklaring i hhv. kapittel 3.2 og 3.3 nedenfor. Dette følger av de virkningene av departementets forslag til fordelingsmodell som beskrives nedenfor, herunder:

- øvrige tilbyderes løpende underfinansiering ved forbruk av eksisterende sylindere
- øvrige tilbyderes mulighet til å unndra seg ansvar for «sin andel» av reinvesteringskostnaden ved å tre ut av ordningen før behov for sylindertytte er konstatert
- betydelig kredittrisikooksposering kombinert med manglende sikkerhetsstillelse fra de øvrige deltakende tilbyderne

I tillegg kommer økte kostnader for Posten som følge av bruk av total «relevant omsetning» som fordelingsnøkkel, jf. kapittel 4 nedenfor.

Det må på denne bakgrunn utarbeides en annen finansieringsmodell. For å bidra til dette forklarer vi nedenfor og i vedlegg 2b svakhetene ved høringsforslagets finansieringsmodell og gir innspill til hvordan en ordning for fastsetting og fordeling av ansvaret for reinvesteringskostnaden ved forbruk av låssylindrene bør utformes.

Svakhetene ved den foreslåtte finansieringsmodellen i høringsnotatet kan kort forklares slik:

- Det fastsettes ikke eksplisitt et tidspunkt for når ansvaret for å delta i finansieringen av ny sylinder oppstår. Implisitt, fra beskrivelsen i høringsnotatet, kan det antas at ansvaret for refinansieringskostnaden faller på de tilbydere som deltar i det siste kodenivået i eksisterende sylinder på det tidspunkt hvor behov for utskifting konstateres.
- Vederlaget for forbruket av eksisterende sylinder er ikke tilstrekkelig til å dekke finansieringen av ny sylinder. Dette dels fordi det ikke fastsettes et ansvar for å bidra til refinansieringen som (for alle deltakerne tilbydere til sammen) dekker verdien av den forbrukte omkodingsmuligheten ved «delt ansvar» for utskiftingsbehov; den foreslåtte sikkerhetsavgiften på 2 % vil bare under helt urealistiske forutsetninger om antall deltakere kunne dekke gjenanskaffelseskostnaden for det forbrukte kodenivået. I tillegg fører bruk av «antall kodenivåer i ny sylinder» til at de som forbruker gjeldende sylinder når ansvaret kan plasseres kun bidrar til å finansiere et tilsvarende antall kodenivåer i ny sylinder. Resterende kostnad for finansiering av ny sylinder faller på den/de tilbyderne som deltar i sonen på tidspunktet for sylindertytte.
- Som følge av de effektene som er beskrevet i punktene over, må den/de tilbyderne som deltar i en sone på tidspunktet for utskifting av sylindren, dekke en uforholdsmessig stor andel av refinansieringskostnaden. Dette vil gi andre tilbydere enn Posten et sterkt incitament til ikke å delta i siste omkodingsnivå av eksisterende sylinder, herunder til å tre ut av sonen etter at tilbyderne har vært med å forbruke kodenivåene i eksisterende sylinder. Departementets forslag åpner med andre ord for «gratispassasjerer», uavhengig av hvilket kostnadsfordelingsprinsipp som legges til grunn.

- Deltakende tilbydere eksponeres for en potensielt betydelig kredittrisiko overfor hverandre som ikke er håndtert i den foreslåtte modellen eller medtatt i forskriftsforslaget.

Disse problemstillingene gjennomgås nærmere nedenfor. For en god forståelse av problemene ved departementets forslag er det også viktig å huske på at levetiden til en sylinder normalt strekker seg over mange år, ved Postens bruk alene typisk 3-5 år pr. kodenivå for postkasseanlegg i bystrøk og 5-10 år i landlige områder. Multiplisert med inntil 5 kodenivåer gir dette en levetid på typisk 20-40 år for en sylinder ved Postens bruk alene. Ved to deltakende tilbydere (inklusive Posten) og fem kodenivåer bør derfor en normal levetid antas å vare 10-20 år, og ved tre deltakere 7-14 år. Dette under forutsetning av at øvrige tilbydere har et tilsvarende sikkerhetsnivå som Posten i dag og heller ikke gir flere ansatte tilgang til den enkelte nøkkel. Samtidig må finansieringsmodellen ta høyde for at når flere får tilgang til sonenøkler, kan det oppstå enda hyppigere omkodingsbehov og at utskifting vil måtte skje før ansvar for forbruk av kodenivåer blir plassert.

3.2 Ansvar for reinvesteringen – andel per omkodingsnivå

Bruk av «antall omkodingsnivåer⁵ i fremtidig system» i brøken som fordeler ansvar for reinvesteringskostnader ved forbruk av eksisterende sylinder, er et sentralt element i den foreslåtte finansieringsmodellen.

Dersom det legges til grunn et høyere antall omkodingsnivåer enn faktisk antall i eksisterende sylinder ved henføring av reinvesteringskostnadene til kodenivåene i en sone, vil det bidra til en potensielt betydelig underfinansiering av ny sylinder. Dette fordi prisen for å forbruke ett omkodingsnivå i eksisterende sylinder når ansvaret kan plasseres, ikke dekker en tilsvarende andel av reinvesteringskostnaden i ny sylinder som den andelen tilbyderen har forbrukt av gjeldende sylinder. En større andel av reinvesteringskostnaden vil dermed falle på den/de tilbydere som deltar i sonen på tidspunktet for fastsettelse av ansvaret for refinansieringen. På denne måten bryter høringsforslaget på dette punkt med bestemmelsen i postlovens § 33, tredje ledd, om at «Tilbyder som er ansvarlig for omkoding eller utskifting av nøkkelsylinder i en sone, skal bære kostnadene for dette».

Dette problemet vil oppstå i de aller fleste⁶ soner i «grønn sone» samt i «svart sone» når ny teknologi⁷ gir mulighet for flere kodenivåer i fremtidig sylinder enn i gjeldende sylinder, som vil medføre økt *teknisk* levetid for sylinderen. Kombinert med muligheten for tilbyderne til å tre ut av sonen før ansvaret for reinvesteringen fastsettes, vil bruk av fremtidig antall kodenivåer (f.eks. tre eller fem⁸) for fastsettelse av ansvaret for reinvesteringskostnaden etter forbruk av eksisterende sylinder i grønn sone, i praksis bety at Posten vil måtte betale «én gang til» for de opprinnelige omkodingsmulighetene i sylindrerne, jf. eksempel 3 i vedlegg 2a. Når hele reinvesteringen ikke henføres til faktisk antall kodenivåer i gjeldende sylinder og

⁵ Det opereres med antall «omkodingsmuligheter» i forskriftsteksten. Tallet i nevneren i brøken blir imidlertid antall kodenivåer.

⁶ For postkasseanlegg gjelder dette i alle soner med unntak av fire dersom 5 kodenivåer legges til grunn for fremtidig sylinder.

⁷ Med tiden: det må antas at en sylinder har optimal teknologi gitt pris/kvalitet når den er ny, og at ny teknologi da ikke vil ha flere kodenivåer enn i den gjeldende sylindrerne.

⁸ Posten har informert Nkom om at det har oppstått problemer med sylindertypen med 5 kodenivåer som til nå er installert i postkasseanlegg i fire soner.

dermed til de tilbyderne som forbruker sylindren etter opprettingen av sonenøkkelssystemet, vil bruk av en omsetningsnøkkel slik departementet foreslår, bety at Posten vil måtte dekke en uforholdsmessig stor andel av refinansieringskostnadene også i et tilfelle der andre tilbydere ikke skulle tre ut før ansvaret for refinansieringen fastsettes. Dette vil være i strid med departementets konklusjon øverst på side 7 i høringsnotatet om at Posten ikke skal pålegges en «bakoverskuende tilleggsbetaling for brukte omkodinger av låssystemene».⁹

Også økonomifaglig er det feil å bruke antall *tekniske* omkodingsmuligheter i fremtidig sylinder til å fastsette prisen for å forbruke ett omkodingsnivå i gjeldende sylinder. Dette fordi denne tilnærmingen innebærer at verdien av det nåværende kodenivået, som faktisk er i bruk, settes lik verdien av et kodenivå i fremtiden som man ikke med sikkerhet kan si at vil ha noen bruksverdi for tilbyderne. Eksempelvis vil de to ekstra kodenivåene i en fremtidig sylinder med 5 kodenivåer i forhold til en gjeldende sylinder med 3 kodenivåer, typisk kunne tas i bruk om 15-30 år (ved 1-2 deltakende tilbydere). Verdien av disse kodenivåene i fremtiden må i tilfelle neddiskonteres med en faktor som tar høyde for den usikkerheten som råder rundt markedsforhold mm., dvs. økonomisk levetid er kortere enn teknisk levetid.

Et tenkt ekstremeksempel illustrerer på en tydelig måte hvorfor det blir feil å legge teknisk og ikke økonomisk levetid til grunn: Anta at det utvikles en sylinder med 100 kodenivåer. En fremskriving av utskiftingstakten ved Postens bruk alene, typisk 5 år mellom hvert omkodningstilfelle, vil gi en levetid på 500 år. Departementets forslag tilsier da at den tilbyderen som kjennes ansvarlig for forbruket av ett kodenivå i eksisterende sylinder kun skal dekke 1/100, dvs. 1 % av reinvesteringskostnaden. Det er åpenbart at de langt fleste kodenivåene i ny sylinder i dette eksempelet ikke vil ha noen verdi for tilbyderne i sonen, og derfor heller ikke kan legges til grunn ved fordeling av reinvesteringsansvaret ved forbruket av gjeldende sylinder.

Vi viser til at en slik avkorting av verdien av fremtidige kodenivåer er behandlet i den studien Posten innhentet for vurdering av verdien av eksisterende sylindere og Postens investeringer.¹⁰ Bruk av fremtidig antall tekniske kodenivåer (uten avkorting) vil altså føre til en undervurdering av verdien av kodenivåene i eksisterende sylinder når fremtidig antall kodenivåer overstiger faktisk antall kodenivåer i gjeldende sylinder, og dermed settes prisen for å forbruke gjeldende kodenivå for lavt, i strid med postloven § 33, tredje ledd.

På bakgrunn av problemene ved departementets forslag som er beskrevet over mener Posten at faktisk antall omkodingsnivåer i gjeldende sylinder må legges til grunn for vederlaget for å forbruke omkodingsnivåene og dermed ansvaret for refinansieringen. Dette både i «svart» og «grønn» sone, der faktisk antall i «grønn sone» settes til faktisk gjenværende antall ved operasjonell opprettelse av felles sonenøkkelordning¹¹, ikke historisk antall¹². Bruk av faktisk og ikke (antatt) fremtidig antall (tekniske) omkodingsmuligheter er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for at ansvaret for reinvesteringen dekkes av og fordeles mellom de

⁹ Som Posten også langt på vei selv har finansiert.

¹⁰ «Verdivurdering – sonelåsordning» - rapport fra BDO av 1. desember 2016 (oversendt Nkom 6. desember 2016)

¹¹ Dvs. ikke ved fastsettelse av forskriften, men når en annen tilbyder enn Posten ønsker tilgang og ordningen må etableres operasjonelt.

¹² Eventuelle andre løsninger når det i grønn sone ved opprettelse av ordningen er igjen færre enn opprinnelig antall kodenivåer, må i tilfelle være innenfor lovens hjemmelsgrunnlag og ikke føre til at Posten i praksis må dekke opp for kodenivåer som ble brukt før opprettelse av ordningen.

tilbyderne som forbruker den eksisterende sylindren og som dermed forårsaker reinvesteringsbehovet.

3.3 Ansvar for reinvesteringen – vederlag for forbruk av omkodingsnivå

Forslaget i høringsnotatet er at den ansvarlige tilbyderen i sin helhet skal innbetale reinvesteringskostnaden delt på antatt antall kodenivåer i fremtidig sylinder når ansvaret for omkodings-/utskiftingsbehov kan plasseres. Posten er enig i at en tilbyder som er ansvarlig for et omkodings-/utskiftingsbehov skal dekke kostnadene forbundet med dette, herunder verdien av det forbrukte kodenivået i sin helhet, men at faktisk antall kodenivåer i eksisterende sylinder¹³ må legges til grunn, jf. over. Vi mener også at det bør vurderes hvorvidt det skal åpnes for en tilfredsstillende sikkerhetsstillelse fremfor at beløpet fysisk innbetales.

Når derimot ansvaret *ikke* kan plasseres, foreslår departementet at det innbetales en «sikkerhetsavgift» på 2 % av estimert reinvesteringskostnad per tilbyder, uavhengig av kostnadsfordelingsnøkkelen. Sikkerhetsavgiften begrunnes med at det ville bindes mye kapital i ordningen hvis ansvaret iht. fordelingsnøkkelen skulle innbetales i sin helhet ved hvert omkodingstilfelle, og motsatt, at det ikke ville gi incentiver til å ivareta sikkerheten hvis innbetalingen ble begrenset til tilbyderens andel av kostnadene til selve omkodingsarbeidet. I tillegg fungerer sikkerhetsavgiften i praksis som et fastelement i fordelingsnøkkelen for ansvaret for reinvesteringskostnaden mellom tilbyderne, se kapittel 4 nedenfor.

Sikkerhetsavgiften er imidlertid så lav at den kun under helt urealistiske forutsetninger om antall deltakere i sonen¹⁴ dekker verdien av det forbrukte kodenivået. På denne måten er sikkerhetsavgiften i strid med Stortingets føringer om at kostnadene skal deles i samsvar med bruken av nøkler.¹⁵

Videre må det skilles mellom innbetaling og ansvar for kostnader. Et ønske om å begrense kapitalbindingen i systemet er ikke et argument for at ansvaret for reinvesteringskostnaden ikke skal etableres og fordeles mellom deltakende tilbydere etter hvert som omkodingsmulighetene forbrukes. Posten mener at det heller ikke er nødvendig å kreve inn kapital fra deltakerne underveis dersom det kan stilles en tilfredsstillende økonomisk sikkerhet for ansvaret for reinvesteringskostnaden, gjeldende helt frem til reinvesteringen materialiserer seg i en utskifting av sylindrene. Dersom man velger innbetalinger fremfor garantistillelse, må det også på plass en ordning for tilbakebetaling til deltakende tilbydere for det tilfelle at det i enkelte soner ikke blir investert i nye sylindere i systemets levetid.

Høringsforslaget innebærer at det ved tidspunktet for en omkoding der ansvaret ikke er plassert, ikke oppstilles et ansvar utover sikkerhetsavgiften på 2 % for kostnadene per tilbyder for forbruket av sylindren¹⁶ og dermed reinvesteringen. Kostnaden for reinvesteringen gjøres først opp mellom tilbyderne som deltar i sonen ved reinvesteringstidspunktet, og utover

¹³ Dvs. i grønn sone gjenværende antall kodenivåer, inkl. det som er i bruk, ved opprettelse av sonenøkkelsystemet

¹⁴ 16-17 deltakere gitt tre kodenivåer i sylindren.

¹⁵ Jf. vedlegg 1. En sikkerhetsavgift/andel på 2 % av reinvesteringskostnaden for forbruk av et kodenivå når ansvar ikke kan plasseres kan eventuelt forsvares for særlig små tilbydere der nøkkelen kun er spredt til et meget begrenset antall personer.

¹⁶ Kostnaden for forbruket av et kodenivå=kostnad for reinvestering i ny sylinder i sonen / antall kodenivåer i gjeldende sylinder (jf. avsnittet over).

innbetalte sikkerhetsavgifter og eventuelle innbetalinger iht. plassert ansvar, ikke hensyntatt hvor mange kodenivåer hver tilbyder har deltatt i. Det betyr at en tilbyder som trekker seg ut av sonen før reinvesteringstidspunktet, aldri skal betale «sin andel» av kostnadene for nøkkeltap i de kodenivåer tilbyderen har deltatt og hvor det konkluderes med delt ansvar. Motsatt vil en tilbyder som deltar i sonen på reinvesteringstidspunktet, men som ikke har deltatt i samtlige kodenivåer¹⁷ til den sylindere som skal skiftes ut, måtte betale for nøkler på avveie (omkodinger/forbruk av sylindere etter oppretting av sonenøkkelssystemet) som den aktuelle tilbyderen aldri har vært i besittelse av.¹⁸

Tilbyderne vil på denne måten få sterke økonomiske incentiver til kun å delta i soner der det gjenstår minst én omkodingsmulighet, og tre ut av ordningen ved siste omkoding før neste sylinderebyte. Dette er en fullt mulig tilpasning ettersom det ikke er nødvendig med tilgang til sonenøkler for å konkurrere i markedet. Et aktuelt eksempel er at avisdistributørene relativt enkelt vil kunne bytte mellom sonenøkler og beboernøkler til inngangsdørene avhengig av om de står overfor en reinvestering eller ikke. Gitt at levetiden til en sylindere kan strekke seg over mange år, må det også antas å være en normalsituasjon, helt uavhengig av taktiske tilpasninger for å unngå å måtte delta i reinvesteringen, at en tilbyder trer inn i og går ut av en sone uten å delta i alle kodenivåene til en sylindere.

Posten mener på denne bakgrunn at hver tilbyder isteden må betale (hefte) for reinvesteringskostnaden i samsvar med hvor mange kodenivåer i eksisterende sylindere tilbyderen har vært med på å forbruke og iht. konklusjonen vedrørende plassering av ansvar for omkodinger.

3.4 Nærmere om inntreden og uttreden av sonenøkkelssystemet, jf. forslag til §§ 10 h og 10 i

Inntreden

Systemnivå

Posten er enig i forslaget i høringsnotatet om at hver tilbyder ved inntreden i ordningen etter at den er etablert og i drift, skal betale en andel av den estimerte verdien av sonenøkkelordningen på *systemnivå*. Dette for å forebygge at det skal være fordeler ved å vente med å tiltre ordningen til etter at den er etablert og i drift, og for å sikre at alle deltagende tilbydere bidrar med sin andel til dekningen av kostnader på systemnivå. Det er nødvendig at verdien baseres på gjenanskaffelseskost og ikke bokførte /nedskrevne verdier, hvilket ikke ville ha den effekten som er tenkt, da denne type investeringer normalt raskt nedskrives til 0. Når det gjelder hvilken andel den enkelte tilbyder bør dekke, viser vi til kapittel 4 nedenfor.

Sonenivå

Forutsatt at tilbyderne som har tilgang til en bestemt sonenøkkel / et kodenivå i en sone gjøres ansvarlige for å dekke gjenanskaffelsen av kodenivået når det er forbrukt, slik Posten har beskrevet over, er det kun nødvendig at det ved inntreden i en sone stilles tilfredsstillende sikkerhet / garanti for dette ansvaret.

¹⁷ Dvs. i grønn sone gjenværende antall kodenivåer ved opprettelse av sonelåssystemet

¹⁸ Se siste variant av eksempel 1 i vedlegg 2a som illustrerer en slik effekt.

Departementet foreslår «under tvil» at man ved tidspunktet for inntreden på *sonenivå* ikke skal pålegges «avgift» for bidrag til allerede gjennomførte eller fremtidige reinvesteringer i sylindere, jf. kapittel 6.1, side 23-24. Tvilen er en logisk følge av at tilbyderne i høringsforslagets finansieringsmodell ikke gjøres ansvarlige for å dekke de verdiene som de forbruker ved sin deltakelse i kodenivåene i en sylinder. Posten mener imidlertid at det ikke er mulig å rette opp svakhetene ved høringsforslagets modell ved å lage regler om innbetalinger e.l. ved inntreden. Vi mener dermed at det alternativet departementet beskriver der en tilbyder ved inntreden i en sone skal betale for tidligere benyttede kodenivåer i ordningen, ikke er en egnet løsning.

Vi ser at det i høringsnotatet er vist til bankgaranti i denne sammenheng, men uten at det er nærmere spesifisert hva sikkerhetsstillelsen skal dekke. Se nærmere rundt sikkerhetsstillelse/bankgaranti i kapittel 3.5 under samt i vedlegg 2b.

Krav om bankgaranti ved inntreden i sonene som vi anbefaler, vil, i tillegg til å sikre at deltakende tilbydere dekker sin andel av kostnadene ved forbruk av kodenivåer /sylindre, også forebygge at useriøse tilbydere kommer inn i ordningen, eventuelt kun med formål å tilegne seg nøkler. Vi understreker at en «utro tjener» på kort tid vil kunne ødelegge betydelige verdier ved at det blir nødvendig å omkode/skifte ut sylindre i alle eller et større antall soner der vedkommende tilbyder har fått tilgang til nøkler. Eksempelvis vil misbruk av sonenøkler i Oslo og Akershus, med påfølgende omkodingsbehov, utløse behov for umiddelbare reinvesteringer på totalt om lag 75 MNOK, fordelt på 60-61 MNOK for postkasseanleggene¹⁹ og ca. 14 MNOK for inngangsdører.²⁰

Selv om det må antas at Nkom gjør en grundig vurdering av søknader om å få tiltre ordningen, kan det ikke utelukkes at mindre seriøse aktører vil kunne fremstå som tillitsvekkende og at de i utgangspunktet oppfyller kravene for tilgang. Også sikkerhetsmessige hensyn taler derfor for at det bør stilles strengere krav til betaling/økonomisk forpliktelse underveis ved deltagelse så vel som ved inn- og uttreden, enn departementet har lagt opp til, jf. bl.a. vår spesifisering i vedlegg 2b.

Uttreden

Vi er enig med departementet i at uttredende tilbyder ikke skal ha rett til refusjon av allerede innbetalte midler i systemet. Dette i og med at disse midlene har gått til, eller skal gå til, dekning av kostnader, herunder reinvesteringskostnader, som har vært forårsaket av tilbyderens deltakelse i forbruk av kodenivåer i sylindere i de sonene den har deltatt i. Tilsvarende må det ikke kunne reises tvil om at tilbyder ved uttreden av hele ordningen må betale sin andel av «systemkostnadene» for den perioden vedkommende har deltatt og som ikke tidligere er innbetalt.

Som beskrevet over er vi enig med departementet i at en tilbyder som etter at vedkommende har trådt ut av ordningen/enkelte soner, finnes ansvarlig for en omkodings-

¹⁹ Beregningen baserer seg på oversikt med bl.a. gjenværende antall omkodingsmuligheter og estimert gjenanskaffelseskost, fremlagt av Nkom 2. desember 2016 i «Vedlegg 1 – Informasjon om arbeidet med etablering av felles sonenøkkelssystem», side 14, se link: <https://www.nkom.no/aktuelt/h%C3%B8ringer/nkom-varsler-vedtak-om-finansiering-av-sonen%C3%B8kkelordning-i-postmarkedet>

²⁰ Med en enkel snittberegning som legger til grunn at omkodingsbehovet fører til at en tredjedel av sylindrene må byttes, vil reinvesteringskostnaden for postkasseanleggene være 40-41 MNOK. Årsaken til at reell reinvesteringskostnad er høyere, er større innslag av 0 gjenværende omkodingsmuligheter i Oslo og Akershus enn en jevn fordeling skulle tilsi. For inngangsdørene er reell investeringskostnad noe lavere enn snittberegning.

/utskiftingssituasjon, må dekke de medfølgende kostnadene. Tilsvarende må en tilbyder dekke sin andel når ansvaret for omkodningen ikke kan plasseres, også når tilbyderen trer ut av sonen/ordningen før behovet for omkodning konstateres. Vi viser til at det kan gå lang tid fra en nøkkel kommer på avveie til den misbrukes, og at en tidligere deltakende tilbyder kan finnes (del)ansvarlig for senere omkodingsbehov. I sum betyr dette at når en tilbyder trer ut av sonen før ansvaret er konkludert, må tilbyderen hefte for hele andelen av reinvesteringen til de omkodingsnivåene tilbyderen har deltatt i (totalt reinvesteringsbeløp fordelt på antall omkodingsnivåer i eksisterende sylindere multiplisert med antall kodenivåer tilbyderen har deltatt i og der ansvar ikke er avklart) inntil ansvaret er konkludert.

3.5 Sikkerhetsstillelse

Posten har gjennom prosessen rundt sonenøkklene gitt innspill til departementet og Nkom til hva en slik sikkerhetsstillelse som et minimum må innebære. Deler av disse innspillene gjentas i det videre, supplert med enkelte nye innspill.

Slik forskriftsutkastet fremstår, er det opp til Nkom eller deltagerne i ordningen å fastsette kravene til sikkerhetsstillelse og hva den skal dekke, mens det i lovproposisjonen, side 15, fremgår at (sitat, vår understrekning) «*De nærmere reglene for finansiering av felles sonenøkkelforvaltning, prinsipper for fordeling av kostnader mellom tilbydere, og soliditet og sikkerhetsstillelse foreslås fastsatt i forskrift.*» Det er svært sentralt å få fastsatt disse kravene i forskrifts form.

Enhver tilbyder som deltar i sonenøkkelordningen må stille slik sikkerhetsstillelse som omtalt nedenfor, uavhengig av tilbyderens finansielle og operasjonelle størrelse.

Lovens begrep, jf. postloven § 33 fjerde ledd nr. 2, er «sikkerhetsstillelse». Posten bruker også begrepet «garanti» i dette høringsvaret. Vi mener at sikkerhetsstillelsen for deltakernes potensielle økonomiske ansvar primært må stilles i form av en bankgaranti. Kun dersom deltakende tilbydere iht. vedtatt beslutningsstruktur aksepterer annen sikkerhet, kan det være aktuelt med morselskapsgaranti eller annen form for sikkerhet.

Garantien må som et minimum være dekkende i følgende sammenhenger:

- (i) for de kostnader vedkommende tilbyder plikter å dekke ved selve etableringen av ordningen, overfor de øvrige deltakende tilbyderne og det felles etablerte organet, herunder felleskostnadene på system- og sonenivå. Den enkelte deltaker må eksplisitt forplikte seg til å delta i ordningen og kunne stille garanti før ordningen utvikles
- (ii) for det ansvar og den finansieringsforpliktelse vedkommende tilbyder vil måtte innestå for overfor de deltakende tilbyderne og overfor det felles etablerte organet («Administrator», et selvstendig aksjeselskap eller annet) i løpende drift, herunder for andel gjenanskaffelseskostnad ved forbruk av kodenivåer i sylindere, vedlikehold mm.

Det kan ikke være slik at deltakerne i ordningen/sonen skal bære noen risiko for hvorvidt øvrige tilbydere kan gjøre opp for seg. Dette er tydelig fremhevet i lovproposisjonen.²¹

²¹ Prop. 122 L (2016-2017), side 10-11 (sitat): «Det er viktig at samtlige tilbydere som får tilgang til sonenøkkelsystemet opererer innenfor betryggende rammer som begrenser eventuelle konsekvenser av

Garantien må være av en slik art/karakter at den kan påberopes uavhengig av om vedkommende tilbyder fremdeles er deltakende i ordningen eller ikke. De øvrige tilbydere kan ikke risikere å skulle sitte igjen med kostnader dersom eksempelvis en tilbyder med finansielle utfordringer går konkurs eller en tilbyder skulle melde seg ut av ordningen idet det skal finansieres et bytte av sylindere i en sone (som kan skyldes forhold relatert til den aktuelle tilbyderen).

Det må innhentes/avgis uttrykkelige bekreftelser fra hver av tilbyderens garantister om at garantien dekker ethvert tap tilbyderen pådrar seg i anledning deltakelse i sonenøkkelordningen. Blant annet kan det ikke være tilstrekkelig at garantien dekker tilbyderens direkte lidte tap.

I forlengelsen av dette må det vurderes hvorvidt dekningen under garantien skal stilles direkte overfor det felles etablerte organet som står for den felles forvaltningen og ikke tilbyderen selv, eventuelt overfor begge. På den måten kan det felles etablerte organet utløse garantien, uten å måtte gå via tilbyderen. Garantien må for ethvert tilfelle kunne trekkes på uten en plikt til først å ha gjort uttømmende forsøk på dekning hos tilbyderen.

At den enkelte tilbyder stiller med en ren forsikringsdekning kan være et alternativ, forutsatt at en slik forsikring er dekkende for alle aktuelle forhold. Posten kjenner ikke til hvorvidt det tilbys slike forsikringer i markedet. Tilsvarende aspekter som nevnt i dette høringssvaret vedrørende garantier, må få anvendelse på en slik forsikringsdekning.

Det må tilligge myndigheten (her Nkom) å verifisere at sikkerhetsstillelsen tilbyderen etablerer er fullt ut dekkende for det potensielle ansvaret tilbyderen vil kunne pådra seg ved sin tiltredelse til sonenøkkelordningen.

Det kan ikke under noen omstendighet etableres en ordning der samtlige tilbydere er solidarisk ansvarlig overfor tredjemann. Det må også tydeliggjøres i forskriften at én tilbyder ikke er solidarisk ansvarlig for andre tilbyders misligheter. I tilfeller der misligheter direkte kan relateres til én tilbyder, må denne tilbyderen på selvstendig grunnlag svare fullt ut for dette overfor postmottakere og andre tredjeparter som lider tap. Garantien må være dekkende for slike krav.

Garantien kan ikke kun dekke konkrete kostnader knyttet til selve forvaltningen, herunder administrasjonskostnader, kostnader i forbindelse med omkodinger/utskiftninger mm. Den må også dekke enhver annen eksponering tilbyderen får som deltaker i ordningen, eksempelvis ved erstatningsansvar overfor de øvrige deltakende tilbydere i relasjonen dem imellom. Ingen tilbyder skal måtte hefte for krav relatert til andre tilbyders bruk av sonenøkklene.

For øvrige aspekter knyttet til sikkerhetsstillelse/garanti, se vedlegg 2b.

bortkomne nøkler så langt det lar seg gjøre. (...) Kravet til økonomisk sikkerhetsstillelse foreslås for å sikre at tilbyder har tilstrekkelig økonomisk bæreevne til å dekke sin andel av eventuelle utgifter. Kravet til sikkerhetsstillelse beskytter også øvrige tilbydere, som ellers vil eksponeres for en betydelig økonomisk risiko.»

4 KOSTNADSFORDELINGSPRINSIPP

4.1 Kostnadene må dekkes av de tilbydere som forårsaker dem

Kostnader på systemnivå til etablering og drift av sonenøkkelordningen forårsakes av at flere enn Posten ønsker tilgang til sonenøkklene. Det bærende prinsippet for all tilgangsregulering er at den/de som anmoder om tilgang, må dekke alle relevante kostnader for å legge til rette for tilgangen.²² Kostnadene på systemnivået vil i liten grad påvirkes av antall deltagende tilbydere, bruk av nøkler mv. Etter vår vurdering vil det dermed være mest i samsvar med disse prinsippene om kostnadene på systemnivå fordeles likt mellom alle deltagende tilbydere.

Særlig små tilbydere vil eventuelt kunne skjermes, ved f.eks. kun å dekke en avgift på et nærmere definert gulv/minsteandel som bidrag til dekning av etablerings- og årlige driftskostnader.

Kostnader på sonenivå

Hovedproblemstillingen på sonenivå er hvilket vederlag i form av ansvar for reinvesteringskostnaden hver deltakende tilbyder skal betale for forbruket av kodenivåer i en sylinder i en sone, gitt at kostnadene skal dekkes av de som forårsaker kostnadsbruken.

Posten er enig med høringsforslaget i at kostnader for vedlikehold og forbruk (omkoding/utskifting) av låssylindre dekkes av den tilbyderen som har forårsaket behovet for vedlikehold, omkoding eller utskifting når ansvaret kan plasseres hos én tilbyder. Når ansvaret ikke kan plasseres hos én tilbyder, mener Posten primært at tilbyderne som har tilgang til å bruke en spesifikk sonenøkkel bør dele kostnadene ved vedlikehold og forbruk av sylindren (omkoding/utskifting) i den aktuelle sonen likt mellom seg.

En eventuell gradering av kostnadene i stedet for likedeling bør i tilfelle baseres på hvor mye nøkkelen til en bestemt sone er spredd og i bruk i virksomheten til den enkelte tilbyder. Som Posten har redegjort for i kapittel 4.4 i våre kommentarer til Nkoms varsel om vedtak av 2. desember 2016, vil det mest nærliggende alternativet ved gradering være en fordeling basert på hvor mange personer/ansatte²³ som har tilgang til den enkelte nøkkelen over en periode, f.eks. ett år. En gradert fordelingsnøkkel, f.eks. iht. antall ansatte, bør i tilfelle kombineres med et gulv (minimumsandel), f.eks. tilsvarende «sikkerhetsavgiften» i departementets forslag, for å sikre at også særlig små tilbydere har tilstrekkelig incentiv til å holde et høyt sikkerhetsnivå.

Som departementet nevner (side 8 i høringsnotatet), vil en slik operativ fordelingsnøkkel kunne gi «utilsiktede tilpasninger», i dette tilfelle i retning av heltidsstillinger eller større stillingsbrøker og mer langsiktige ansettelsesforhold. I tillegg vil en slik fordelingsnøkkel gi tilbyderne et sterkt incitament til å begrense antall personer/ansatte som har tilgang til den enkelte sonenøkkelen, som igjen gir et godt grunnlag for praktisering av de påkrevde strenge

²² Jf. postloven §§ 33 a og 37 om tilgang til postboksanlegg og adresseendringer. Vi viser for øvrig til Postens høringsuttalelse til lov- og forskriftsendringer 25. oktober 2016, kapittel 2.8.2, og kommentarer til Nkoms varsel om vedtak av 2. desember 2016, kapittel 4.

²³ Det kan være andre personer enn kun egne ansatte som i praksis får tilgang til sonenøkler, f. eks. ved innleie av arbeidskraft eller bruk av underleverandører til distribusjon av post. Alle slike personer må da inngå i «antall ansatte» for best mulig å gjenspeile risikoen for tap/misbruk av nøkler.

rutinene. Slike tilpasninger må altså forventes å ha en positiv effekt på sikkerheten og kostnadsnivået i sonen, og er i den forstand ikke uønskede.

Likedeling av kostnadene mellom tilbyderne i en sone, alternativt en gradering iht. hvor mange ansatte som har tilgang til den aktuelle nøkkelen, vil, i motsetning til bruk av omsetning som fordelingsnøkkel slik departementet foreslår, legge til rette for konkurranse på like vilkår/likeverdige rammebetingelser.

4.2 Nærmere om departementets forslag til fordelingsnøkkel, såkalt «relevant omsetning»

Før vi går inn på de svært uheldige sidene ved departementets forslag, viser vi til advokatfirmaet BA-HR sin konklusjon i Vedlegg 1 vedrørende fortolkningen av begrepet «forholdsmessig» i postloven § 33.

Departementets forslag innebærer at, med unntak av omkodinger der ansvaret for situasjonen som utløste omkodingsbehovet kan plasseres hos én tilbyder, skal kostnadene i sonenøkkelordningen fordeles mellom deltagende tilbydere i henhold til «relevant omsetning» i totalmarkedet for posttjenester²⁴, samt dels ved en sikkerhetsavgift på 2 % fra hver tilbyder i sonen ved omkodinger der ansvar ikke kan plasseres. Hensyntatt at ansvaret for omkodingsbehovet erfaringsmessig sjelden vil kunne plasseres²⁵, vil dette i praksis bety at kostnadene i ordningen i all hovedsak, men noe avhengig av hvilke sendingstyper som regnes med i «relevant omsetning», vil måtte dekkes av Posten som største aktør i postmarkedet. Samtidig må det forventes at behovet for omkodinger/reinvestering i nye sylindere vil øke proporsjonalt (forutsatt samme sikkerhetsnivå som Posten) med antall tilbydere i sonen (og antall personer som får tilgang til nøklene). Dermed vil kostnadsfordelingen departementet foreslår i realiteten bety at Posten må dekke kostnader andre forårsaker, samt at Postens kostnader til sonenøkkelordningen vil bli – potensielt vesentlig – høyere i fremtiden enn de historisk har vært når Posten har forvaltet nøklene til eget bruk. Dette i strid med det statsråd Ketil Solvik-Olsen uttalte fra Stortingets talerstol i debatten om lovforslaget 23. mai 2017 (sitat): « ... da pekte jeg på at Posten ikke får høyere kostnad enn de har i dag. ».

Det at «relevant omsetning» i hele landet er tenkt benyttet som kostnadsfordelingsprinsipp i avgrensede geografiske områder / soner, bidrar ytterligere til skjevfordelingen utover det som følger av ulike markedsandeler direkte. En aktør kan ha en høy andel omsetning i en konkret sone, og samtidig en svært lav andel omsetning totalt sett. Med departementets forslag vil en aktør som ikke er landsdekkende, ikke dekke «sin andel» av kostnadene før aktøren har en potensielt betydelig høyere andel omsetning enn 50 % i de aktuelle sonene. Også en kostnadsfordeling basert på omsetning i den gjeldende sonen ville treffe kostnadsdriveren i sonene, primært at nøkler spres på flere personer og derfor har større risiko for å komme på avveie og misbrukes, svært dårlig. Kostnadene i ordningen vil, hverken på system- eller sonenivå, ha sammenheng med hvor mange sendinger tilbyderen legger i postkassen hver gang nøkkelen brukes eller portoen (pris) på sendingene, altså omsetning (antall sendinger multiplisert med pris).

²⁴ Vi bruker uttrykket «markedet for posttjenester» i Postens høringsinnspill selv om de alternative foreslåtte avgrensningene av markedet for «relevant omsetning» i høringsnotatet ikke er sammenfallende med lovens definisjon av posttjenester.

²⁵ Jf. Postens kommentarer til Nkoms varsel om vedtak, kapittel 4.2.2.

Vi har videre merket oss at departementet har endret prinsipp fra *likedeling* av kostnader som ble lagt til grunn i høringsnotatet av 25. oktober 2016 om endringer i postloven og postforskriften, jf. sitat side 22:

«Det foreslås videre at den enkelte tilbyder i utgangspunktet skal selv bære kostnadene for eget misbruk eller bortkomne adgangsmekanismer. I flere tilfeller kan det imidlertid være vanskelig å fastslå i ettertid hvem som er ansvarlig for tap i en konkret sone. Utgangspunktet i slike tilfeller må være at kostnadene til omkoding eller utskifting må bæres av tilbyderne som opererer i sonen i fellesskap, delt likt mellom aktørene, såfremt det ikke kan bevises en konkret årsakssammenheng mellom tilbyders forhold og omkoding/utskifting.» (vår understrekning)

Departementet har ikke nærmere begrunnet denne endringen fra likedeling til omsetningsbasert fordeling, annet enn ved å bemerke enkelte aspekter på side 5 i høringsnotatet. Noen nærmere begrunnelse finnes heller ikke i lovproposisjonen. Der ble det opplyst at omsetning kunne være ett av flere alternative fordelingskriterier.

Når departementet argumenterer med at tilbyderens størrelse (sitat) *«antas til en viss grad å gjenspeile tilbyderens bruk av sonenøklerne»*, uttrykker det implisitt at det er tilbydernes bruk av sonenøklerne som bør være styrende for kostnadsfordelingen. I den grad departementet med «bruk av sonenøklerne» mener hvor mange aktører/personer som anvender (har tilgang til) nøklene, er det et prinsipp vi er enige i, og som er i samsvar med etablerte regulatoriske prinsipper for tilgangsprising.

«Relevant omsetning» som kriterium for kostnadsfordelingen blir som å følge prinsippet om «å betale etter evne og motta etter behov». Dette kan være et egnet prinsipp for sosial utjevning og fordeling av velferdsgoder, men er ikke egnet som prinsipp for regulatoriske tiltak for å oppnå effektiv ressursbruk i et marked mellom dets kommersielle aktører.

Videre er det i denne konkrete saken ikke slik at tilbydernes respektive «relevante omsetning» i totalmarkedet for posttjenester nødvendigvis uttrykker forskjeller i evne til å betale for kostnadene i ordningen. Helthjem, distribusjonsnettverket til landets største mediehus, står som sådan på ingen måte tilbake for Posten når det gjelder evnen til å investere i sikkerhet og betale sin del av kostnadene i sonenøkkelordningen.

For det tredje innebærer «relevant omsetning» at Posten som største aktør må ta det aller meste av regningen for sylindertytte og dermed for økt takt i utskiftingen som må antas å komme når flere tilbydere får tilgang. Denne skjevfordelingen vil gi andre tilbydere svake incentiver til sikkerhet, noe som igjen ytterligere vil øke kostnadene som i all hovedsak blir belastet Posten.²⁶

Med andre ord vil «relevant omsetning» som kostnadsfordelingsprinsipp bety at andre tilbydere vil betale en pris for tilgang som er vesentlig lavere enn de reelle kostnadene ved tilgangen, mens Posten må dekke denne «tilgangsrabatten». Dermed, i og med at Posten og de samme tilbyderne konkurrerer i de aktuelle områdene, vil departementets forslag virke konkurransevridende og bidra til mindre effektiv ressursbruk sammenliknet med en mer presis fordeling etter bruk av ressursen (sonelåser til inngangsdører og/eller hovedlukk) ordningen gir tilgang til. Dette kan vise seg på flere måter, bl.a. ved at:

²⁶ Jf. Postens kommentarer til Nkoms varsel om vedtak 2. desember 2016, kapittel 4.5.

- Tilbydere som ikke ville finne det lønnsomt å tiltre ordningen dersom de ble stilt overfor de reelle kostnadene de vil forårsake, velger å tiltre. Flere tilbydere i ordningen øker kostnader til omkodinger/reinvesteringer i sylindre.
- Andre tilbydere kan tilby lavere priser enn dersom de fullt ut hadde betalt for den reelle kostnaden ved deltagelse i ordningen, mens Posten får høyere kostnader ved å måtte dekke kostnader andre har forårsaket. Posten får dermed svekket evne til å konkurrere på pris. Denne skjevheten vil stimulere til at volumfordelingen mellom tilbyderne blir annerledes enn reelle forskjeller i effektivitet ville tilsi, og dermed til mindre effektiv ressursbruk samlet sett. For Posten isolert vil det også bety svakere evne til å bære kostnadene ved de leveringspliktige posttjenestene.
- En konsekvens vil kunne bli at kostnadene Posten påføres ved andre tilbyderes deltagelse i ordningen, indirekte belastes kunder i andre deler av landet for å kunne konkurrere på pris i sonenøkkelområdene. Dette vil ved høyere pris og dermed lavere volumer og/eller ved andre indirekte virkninger, kunne gi et samfunnsøkonomisk tap i andre deler av landet.

4.3 Vedrørende avgrensning av «relevant omsetning»

Som redegjort for ovenfor har ikke en kostnadsfordeling basert på «relevant omsetning», hjemmel i postloven. Posten ser det derfor som lite naturlig å gå nærmere inn på departementets forespørsel til høringsinstansene om å gi synspunkter på de tre alternative avgrensningene opp mot «postsendinger», under en vurdering av nettopp en slik «relevant omsetning».

Vi velger likevel for sakens opplysning, og for å fremheve de aspekter som er påpekt gjennomgående i Postens hørings svar, å gi følgende kommentarer til høringsnotatet.

Departementet ber altså om høringsinstansenes synspunkter på tre alternative avgrensninger med utgangspunkt i definisjonen av postsendinger i postloven § 4 nr. 1, jf. postloven § 4 nr. 3, som omfatter både registrerte og uregistrerte adresserte sendinger, og for alle tre alternativer avgrenset til (sitat) «*eksternt salg i konsern eller selskap og avgrenset til Norge*»:

- Alternativ 1: Alle posttjenester omfattet av nevnte definisjon av postsendinger i postloven
- Alternativ 2: Som alternativ 1, men fratrasket omsetning fra aviser og blad i abonnement
- Alternativ 3: Som alternativ 1 samt omsetning fra uadresserte sendinger.

Tilbydere som kun distribuerer uadresserte sendinger, er ikke omfattet av postloven og dermed heller ikke av sonenøkkelordningen, og har heller ikke rapporteringsplikt til Nkom.

«Relevant omsetning» som fordelingsprinsipp måtte i tilfelle, under den forutsetning departementet har lagt til grunn, avgrenses til de sendinger som kan utleveres gjennom fasilitetene (oppganger og hovedlokk til postkasseanlegg) nøklene gir tilgang til. Det betyr i så fall at Alternativ 3, eksklusive registrerte sendinger²⁷ (jf. postloven § 4, nr. 5), måtte legges til grunn.

²⁷ Som krever signatur og derfor ikke kan utleveres i postkasser.

Alternativ 1 og 2 ville i realiteten innebære at tilbydere som primært distribuerer reklame, langt på vei ville blitt «gratispassasjerer» i ordningen, mens Posten måtte ta mesteparten av regningen. Tilsvarende gjelder avisdistributører i alternativ 2.

I tillegg ville det være vesentlige problemer forbundet med å benytte «relevant omsetning» fra *foregående regnskapsår* slik det legges opp til, da eksempelvis nyetablerte tilbydere ikke har slike regnskapstall. Dette gjelder også der én tilbyders virksomhet er overdratt til et nytt rettssubjekt i løpet av eller etter regnskapsåret. Et aktuelt eksempel er Norpost-konsernets virksomhet som i 2016 ble overdratt til Kvikkas-konsernet. Ordningen det legges opp til ville medføre at tilbydere med manglende historiske regnskapstall ville hatt gratis tilgang til sonenøklerne. Tilsvarende ville skjedd der en tilbyder fikk en betydelig omsetningsvekst i løpet av et regnskapsår.

Videre blir det illustrerende at Postens største konkurrents omsetning i stor grad er intern, dvs. HeltHjem som distribuerer eiernes egne aviser. Dette bryter med høringsnotatets forutsetning (jf. også utkast til forskrift § 10 d) om at det er «ekstern» omsetning som skal legges til grunn.