



Nasjonal  
kommunikasjons-  
myndighet

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep.  
0030 OSLO  
Norge

Vår ref.: 1605683-3 - 700  
Vår dato: 6.12.2016

Deres ref.: 16/1694  
Deres dato: 25.10.2016

Saksbehandler: CAT/CTE/EUN/MSA

Ugradert

## Hørings svar: Forslag til endringer i postloven

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til Samferdselsdepartementets (SD) forslag til presiseringer i postlov<sup>1</sup> og postforskrift<sup>2</sup> med høringsfrist 6. desember 2016. Nkoms kommentarer til de foreslåtte endringene finnes i dette brevet.

Når det gjelder endringsforslagene knyttet til sonenøkkelsystem, ble det avtalt i telefonmøte 14. november at Nkom kun gir innspill til forslagene til presisering i forskriften § 10 og § 10 a i denne omgang, og at Nkom gis noe mer tid til å vurdere de øvrige bestemmelser knyttet til sonenøkkelsystem.

Forslagene til nye bestemmelser i postforskriften § 10 og § 10 a er direkte knyttet til oppdraget fra SD datert 28. oktober om å få på plass en ordning for felles bruk av sonenøkler til postkassaneanlegg fra begynnelsen av januar 2017. Disse endringene er derfor prioritert av Nkom i denne omgang.

Nkom vil imidlertid utarbeide innspill til de øvrige endringer i postloven og postforskriften knyttet til sonenøkkelsystemet innen 2. januar 2017.

---

<sup>1</sup> Lov av 4. september 2015 nr. 91 om posttjenester (postloven)

<sup>2</sup> Forskrift 18. september 2015 nr. 1063 om post (postforskriften)

## Produktregnskap

Departementet foreslår å endre postloven § 11 første ledd slik at tilbyder med leveringsplikt skal føre et produktregnskap med separat resultat for hver av de leveringspliktige tjenestene, men kun en samlet oppstilling av anvendt kapital for alle leveringspliktige tjenester. Bestemmelsen gjennomfører postdirektivet artikkel 14.2<sup>3</sup> som fastsetter at leveringspliktig tilbyder skal gjennomføre et regnskapsmessig skille mellom leveringspliktige tjenester og andre tjenester. I første ledd foreslås pålegget om regnskapsmessig skille og produktregnskap for regulatoriske formål videreført. I produktregnskapet vil kapitalkostnadene være erstattet med kalkulatorisk rente for anvendt kapital for de leveringspliktige tjenestene sett under ett. Produktregnskap skal dokumentere at priser og vilkår er i samsvar med kravet til kostnadsorientert pris, jf. § 10.

Kravet om balanse for hver leveringspliktig tjeneste etter gjeldende rett, forutsetter et omfattende og krevende analysearbeid. Dette medfører ekstra kostnader, både for utarbeidelse og revisjon. Forslaget til ny bestemmelse der det bare skal stilles krav om balanse på overordnet nivå, vil spare disse kostnadene. Det blir anslått at endringen vil gi en besparelse i størrelsesorden 300 000 kroner for leveringspliktig tilbyder. Det foreligger ikke anslag for sparte revisjonskostnader, ut over at det legges til grunn at det også vil være en besparelse knyttet til dette.

Nkom støtter den foreslåtte lovendringen og mener at det justerte kravet til regnskapsoppstilling er egnet til å ivareta det regulatoriske formålet med plikten.

## Endringer i bestemmelser om postkasseplassering

Departementet foreslår et nytt tredje ledd i § 19 som gjør det klart at leveringsplikt tilbyder kan anvise plassering av utleveringspostkasse på fremmed grunn. Bestemmelsen gjeninnfører tidligere § 14 i postloven av 1996.

---

<sup>3</sup> Se endringsdirektiv 2008/6/EF (DIRECTIVE 2008/6/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services)

Departementet viser til at det skal bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om anvist plassering volder særlig skade eller ulempe. Dette begrunnes blant annet med at vi i tiden fremover vil kunne oppleve at hver husstand ønsker å sette opp en noe mer plasskrevende utleveringspostkasser. Dette vil kunne bli en naturlig følge av økt handel over internett, og at det følgelig blir distribuert flere større sendinger og pakker til husstandene. Om postmottakeren har en større utleveringspostkasse kan flere av disse leveres direkte og mottakeren slipper oppsøke et fast ekspedisjonssted for å hente sendingen. Etter Nkoms oppfatning bør det vurderes om det er hensiktsmessig å beskrive hensynene som skal ivaretas i en slik interesseavveining noe nærmere. Et eksempel på dette fremgår av Ot.prp.nr.64 (1995-1996) Lov om formidling av landsdekkende postsendinger hvor følgende ble lagt til grunn: *«Grunn til å nekte andre å sette opp postkasse kan i særlige tilfelle foreligge om plasseringen gir vesentlige trafikale belastninger eller om kassen/kassetypen eller plasseringen av denne virker sterkt skjemmende ut fra en estetisk vurdering».*

## Håndtering og oppbevaring

Departementet foreslår en mindre endring i postloven § 51 om straff og postloven § 49 om overtredelsesgebyr slik at overtredelse av § 23 om «håndtering og oppbevaring» skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, og ikke med straff.

Tvangsmulkt ilegges som et oppfylleelsespress for å sikre at plikter eller krav etter loven overholdes, og faller bort når forholdet er rettet opp. Straff er kun aktuelt ved alvorlige brudd og innebærer at departementet må anmelde forholdet til påtalemyndigheten. Denne endringen er i tråd med vårt hørings svar til den nye postloven datert 27. januar 2015 hvor Nkom pekte på at overtredelse av bestemmelsen om håndtering og oppbevaring burde kunne ilegges overtredelsesgebyr. Nkom er positive til forslag om hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i stedet for å ilegge straff ved brudd på bestemmelsen om håndtering og oppbevaring.

## Oppheving av ekspropriasjonsbestemmelsen postloven § 55

Departementet viser til at oreigningslova § 2 nr. 7 er rettsgrunnlag for ekspropriasjon til poststell og at ekspropriasjonsbestemmelsen i postloven § 55 ikke gir en større adgang til å ekspropriere til postformål enn det som allerede følger av oreigningslova. Departementets viser også til at leveringspliktig tilbyder svært sjelden benytter seg av adgangen til å ekspropriere.

Departementet foreslår derfor å oppheve postloven § 55.

Leveringspliktig tilbyders mulighet til ekspropriasjon har, som departementet nevner, vært lite benyttet. Nkom vil vise til at økt volum på større brev og pakker kan fremme behov for mer omfangsrike innretninger for utlevering av postsendinger. Dette kan gjøre at vurderingene knyttet til hva som er til ulempe vil kunne endres over tid. Nkom er likevel av den oppfatning at det vil være tilstrekkelig, som departementet viser til, å ha hjemmel i oreigningslova for å kunne ekspropriere dersom det skulle oppstå behov for dette.

## Endring i bankpliktloven

SD foreslår å innføre en bestemmelse om kostnadsdekning i bankpliktloven slik at Posten fremdeles kan kreve godtgjøring for sitt tilbud av banktjenester i Postens landpostnett når Postens gjeldende konsesjon oppheves.

Posten er i dag gjennom konsesjonen pålagt å utføre leveringspliktige banktjenester, som delvis kan være bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Det har vært lagt til grunn at ulønnsomheten skal finansieres ved statlig kjøp. Behovet for statlig kjøp av ulønnsomme banktjenester bygger på beregninger fra Posten og er basert på gjeldende prinsipper for slik beregning. Posten får gjennom ordningen med statlig kjøp kompensert eventuelle merkostnader som kravene i konsesjonen medfører sammenliknet med en ren bedriftsøkonomisk lønnsom tilpasning.

Departementet viser til at Postens rett til dekning av kostnader knyttet til leveringspliktige tjenester i dag er forankret i Postens konsesjon og i postloven § 9 om finansiering av leveringspliktig tjeneste. Når Postens konsesjon erstattes med en avtale om tjenester som er

leveringspliktige etter postloven § 7 eller et vedtak om leveringsplikt, er det bare bestemmelsen i postloven som hjemler kompensasjon for ulønnsomhet i postnettet.

Den nye bestemmelsen i bankpliktloven bygger i følge høringsnotatet på bestemmelsen i postloven § 9. Det fremgår også av høringsnotatet at endringen i bankpliktloven skal gi myndigheten mulighet til å gi forskrift og fatte enkeltvedtak om kostnadsdekning. Det er SD som er myndighet etter bestemmelsen i postloven § 9, og Nkom ser det som naturlig at SD også vil være rette myndighet etter bestemmelsen i bankpliktloven. Det kan være hensiktsmessig å klargjøre om det etter bestemmelsen vil følge andre tilsynsoppgaver, for eksempel i forbindelse med de finansielle sidene av bankplikten.

Videre fremgår det ikke av bankpliktloven hvem som er «myndighet etter loven». Det vil etter Nkoms mening være hensiktsmessig å klargjøre dette og en eventuell rolledeling av tilsynsansvaret. Det vises til at tilsvarende er gjort for bestemmelsene i postloven, jf. forskrift om funksjonsfordeling innen myndigheten etter postloven.

## Tilgang til sonenøkler

### Om foreslått endring i postforskrift § 10 og § 10 a

SD foreslår endringer i postforskriften § 10 om tilgang til sonenøkkelsystem, samt ny § 10 a, som etablerer en tillatelsesordning for sonenøkler til hovedlokk til utleveringspostkasser. Bestemmelsene er ment å tre i kraft 1. januar 2017.

Etter ny postforskrift § 10 plikter Posten å gi «tilgang» til sonenøkkelsystemet til tilbydere «med tillatelse etter § 10 a», herunder å utlevere sonenøkler. Utlevering av sonenøkler forutsetter imidlertid eksistensen av et system for felles drift og administrasjon, slik at både tilbydernes og postkasseseiers interesser ivaretas på en betryggende måte. Et slikt felles administrasjonssystem eksisterer ikke i dag. Samtidig plikter Posten å «etablere og drifte» felles sonenøkkelsystem sammen med «tilbydere som får tilgang til sonenøkler». Ny postforskrift § 10 legger altså opp til at Posten og godkjente tilbydere skal etablere et permanent system i fellesskap, samtidig som den forutsetter at sonenøkler allerede blir utlevert ved godkjenning.

Nkom anbefaler en presisering av dette, samt en tydeliggjøring av at sonenøkler ikke skal utleveres før det er opprettet et (permanent eller midlertidig) forsvarlig system for felles forvaltning.

Det vil ta noe tid før et permanent system for drift og administrasjon er opprettet blant godkjente tilbydere i fellesskap. Nkom arbeider derfor med utformingen av en midlertidig, avtaleregulert organisering som ivaretar et minimumsnivå av sikkerhet i en mellomperiode. Avtalen kan inngås på frivillig basis mellom godkjente tilbydere som har behov for sonenøkler før et permanent system er etablert. Samarbeidsavtalen forutsettes å ha begrenset varighet, og foreslås derfor å opphøre ved etablering av et permanent system, eller senest 1. juli 2017. En midlertidig løsning vil måtte holdes separat fra etableringen av et permanent system. Ved å holde godkjenningen adskilt fra den midlertidige løsningen, oppfylles både siktemålet om en felles etablering av en permanent ordning blant godkjente tilbydere, samtidig som godkjente tilbydere som ønsker det kan gis tilgang i en mellomperiode.

Nkom mener det er hensiktsmessig at SD tydeliggjør forholdet mellom Postens tilgangsplikt, godkjenningen og etableringen av en henholdsvis midlertidig og permanent ordning.

### **Til postforskriften § 10 (alternativ 1)**

#### Til § 10 første ledd

Nkom er positive til de utgangspunkter som oppstilles i merknadene for utviklingen av et felles sonenøkkelsystem. Når det gjelder kravet om databaseverktøy, presiserer Nkom at den oversikt som Posten har i dag, ikke kan anses som et tilstrekkelig system for felles bruk på lengre sikt. Det vil altså være behov for å utvikle et nytt databaseverktøy.

Nkom støtter også departementets presisering i merknadene vedrørende forslaget rekkevidde, også avgrensningen mot inngangsdører i første omgang. Erfaringer med felles bruk av sonenøkler til postkasseanlegg vil utgjøre et viktig bakteppe for vurdering av hvorvidt sonenøkkelsystemet eventuelt skal utvides til inngangsdører.

Utgangspunktet er at sonenøkkelordningen skal etableres og driftes av tilbyderne i fellesskap. Dersom det er uenighet mellom godkjente tilbydere, legges det i merknadene til § 10 opp til at Nkom skal kunne skjære gjennom ved enkeltvedtak. Nkom er positive til en slik ordning, og viser til at prosessen til nå har vist at tilbyderne er uenige om enkelte sentrale punkter. Nkom er enig i at kompetansen følger av postloven § 33 fjerde ledd, særlig også sett i sammenheng med postloven § 41, som stadfester at Nkom er riktig klageinstans ved tvister mellom «tilbydere av posttjeneste». Nkom antar at det i arbeidet med etablering av felles sonenøkkelsystem vil kunne oppstå en rekke slike tvister som Nkom må behandle. Det vil også kunne oppstå uenigheter under selve driften, for eksempel spørsmål om plassering av ansvar for omkoding/utskifting, og kostnader knyttet til dette, som vil måtte behandles av Nkom. Dette vil igjen medføre en økt ressursbruk hos myndigheten. Enkelte av sakene vil også være tidskritiske.

#### Til § 10 annet ledd

Forslag til bestemmelse i postforskrift § 10 annet ledd omtaler «*rutiner for sikker bruk av sonenøkkelsystem*». Det bør presiseres at de aktuelle kravene påhviler *tilbyderne*, som bør ha plikt til å ha rutiner for sikkerhet, internkontroll, rapportering og økonomisk sikkerhetsstillelse. Disse kravene er vilkår for tillatelse etter § 10 a første ledd, men vil naturlig nok også måtte gjelde som fortløpende krav for tilgangen. Nkom antar at dette har vært departementets intensjon. Det bør også vurderes om systemet/organet som administrerer ordningen, også skal pålegges direkte sikkerhetskrav og rutiner. Slike krav kan typisk være knyttet til behandling av databaseverktøy, nøkkelutlevering osv.

I annet ledd siste punktum fremgår det at det skal rapporteres årlig og ved forespørsel til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Etter merknadene påhviler denne plikten organet og ikke den enkelte tilbyder. At plikten påhviler organet kan eventuelt tydeliggjøres i ordlyden.

#### Til § 10 tredje ledd

Vedrørende finansieringen støtter Nkom utgangspunktet om at deltakerne selv skal finansiere sonenøkkelsystemet. Erfaringsmessig har det imidlertid vært stor uenighet blant tilbyderne vedrørende nærmere fordeling av kostnadene, både knyttet til etablerings- og driftsutgifter. Nkom regner her med at det er behov å skjære gjennom da tilbyderne i markedet står langt fra hverandre i spørsmålet. SD legger opp til at slik gjennomskjæring skal gjøres ved enkeltvedtak.

Nkom mener at enkeltvedtak vil være aktuelt i en mellomperiode, men at det er hensiktsmessig at denne kostnadsfordelingen fastsettes i forskrift på lengre sikt. Det bør derfor presiseres at forskrift også kan anvendes.

Nkom fremhever for øvrig at finansieringen av et felles sonenøkkelsystem kan innebære en betydelig økonomisk byrde og risiko for de enkelte deltakerne. Det er derfor nødvendig med en hensiktsmessig fordeling av kostnader, som også tar hensyn til de særlig små aktørene i markedet.

### **Til postforskriften § 10 a (alternativ 1)**

#### Til første ledd

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet støtter opprettelsen av en tillatelsesordning for tilgang til sonenøkkelsystemet. For å effektivisere og forenkle søknadsprosessen, vil Nkom utarbeide et deklarerings skjema som kan benyttes av tilbyderne. Det vil blant annet kunne forespørres informasjon om tilbyders nøkkelhåndterings- nøkkeloppbevaringsrutiner, rutiner for innmelding av avvik både internt og eksternt, samt beskrivelse av internkontrollrutiner, rapporteringsrutiner og dokumentasjon på økonomisk sikkerhetsstillelse. Skjemaet vil samtidig gjøre det mulig for tilbyder å tilpasse sin virksomhet til myndighetens krav forut for søknad, samt sikre at myndigheten mottar all relevant informasjon.

#### Til annet ledd

Ny postforskrift § 10 a annet ledd legger opp til at godkjente tilbydere skal få tilgang til sonenøkkelsystemet, samt også få utlevert sonenøkler til geografiske soner. Nkom minner om at tilgang til sonenøkler forutsetter eksistensen av et forsvarlig administrasjons- og driftssystem som ikke eksisterer i dag. Sonenøkler bør altså ikke utleveres før det eksisterer et permanent (eller midlertidig) system som ivaretar sonenøkkelsystemets, deltakende tilbyderes og postkasseeiers interesser på en betryggende måte. Samtidig legger forskriften § 10 første ledd opp til at «godkjente tilbydere» skal få utlevert sonenøkler samtidig som de skal etablere systemet i fellesskap, se over. Rekkefølgen på bestemmelsen er derfor noe upresis og bør tydeliggjøres.





I § 10 a annet ledd annet punktum presiseres det at tilbyder ikke skal anvende sonenøkkel for å åpne utleveringspostkasse som «*ikke er tilgjengelig for allmennheten*» uten avtale eller tillatelse. Presiseringen antas å ha sammenheng med konklusjonen i SD tolkningsuttalelse fra 21. april 2016. Nkom støtter departementets tydeliggjøring av forbudet i forskriften.

Det fremgår av merknadene til forskriften § 10 a at betegnelsen «*ikke tilgjengelig for allmennheten*» skal forstås som utleveringspostkasser som er plassert bak låst dør, se side 24. I enkelte soner kan det imidlertid eksistere utleveringspostkasser som ikke er plassert bak låst dør. Disse utleveringspostkassene vil dermed, ut fra merknadene, ikke omfattes av forbudet i ny § 10 a annet ledd annet punktum, slik at tilgang vil gis uten postkasseseiers samtykke. Nkom antar at SD har vurdert dette aspektet, men funnet at hensynet til konkurranse i markedet må veies tyngre en postkasseseiers eiendomsrett i dette tilfellet.

Det påpekes for ordensskyld også at begrepet «*ikke tilgjengelig for allmennheten*» gis to ulike innhold i merknadene til henholdsvis postforskriften § 10 og § 10 a. Etter merknadene til § 10 (side 21), skal begrepet gjelde både utleveringspostkasser som står bak låst dør, og som ikke er plassert bak låst dør. Etter merknadene til § 10 a (side 24), skal begrepet gjelde utleveringspostkasser som er plassert bak låst inngangsdør. Forholdet til utleveringspostkasser som ikke er plassert bak låst dør nevnes ikke.

Med hilsen

Torstein Olsen  
direktør

Irene Åmot  
avdelingsdirektør