

Forslag til endringer i postlov og postforskrift

Høringsuttalelse fra Posten Norge AS



INNHold

1	<i>Innledning og sammendrag</i>	2
2	<i>Tilgang til sonenøkler</i>	4
2.1	Innledning.....	4
2.2	Dagens ordninger for sonelåser.....	4
2.3	Om hjemmelsgrunnlaget for forskriftsendringene.....	5
2.4	Særlig om tilgang til sonenøkler for inngangsdører.....	6
2.5	Om definisjonen av «sonenøkkelsystem».....	7
2.6	Høringsnotatets forslag til forskriftsendringer.....	7
2.7	Sikkerhet.....	10
2.8	Felles forvaltning og vilkår for tilgang.....	12
2.9	Øvrige merknader til lov- og forskriftstekst.....	17
3	<i>Andre endringer i postloven og bankpliktloven</i>	19
3.1	Produktregnskap.....	19
3.2	Endring av bestemmelsen om postkasseplassering.....	19
3.3	Gebyr og sektoravgifter.....	19
3.4	Håndtering og oppbevaring.....	20
3.5	Oppheving av ekspropriasjonsbestemmelsen.....	20
3.6	Endringer i bankpliktloven.....	20

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Vi viser til brev fra Samferdselsdepartementet datert 25. oktober 2016 hvor departementet sender forslag til endringer i postlov og postforskrift på offentlig høring. Nedenfor følger høringsuttalelse fra Posten Norge AS (Posten).

I høringen fremmer departementet forslag til endringer knyttet til følgende forhold i postloven og postforskriften:

1. Etablering av et «system» for tilgang til sonenøkler for tilbydere av posttjenester
2. Opphevelse av bestemmelsen i postloven knyttet til ekspropriasjon
3. Regler for leveringspliktig tilbyders føring av produktregnskap
4. Gebyr og sektoravgift til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)
5. Gjeninnføring av leveringspliktig tilbyders anvisningsrett for utleveringspostkasser
6. Håndtering og oppbevaring av postsendinger

I tillegg foreslås en endring i loven om plikt til å tilby grunnleggende banktjenester i Postens ekspedisjonsnett (bankpliktloven) for å forankre kompensasjon gjennom statlig kjøp for Postens merkostnader for denne tjenesten.

Posten er enig i forslagene til endringer knyttet til punktene 2-6 ovenfor samt tillegget som foreslås i bankpliktloven. Når det gjelder forslagene for å legge til rette for etablering av et system /ordning for tilgang til sonenøkler for tilbydere av posttjenester, har vi i hovedsak følgende synspunkter og anbefalinger:

Etter Postens syn kan ikke de foreslåtte forskriftsendringene etableres med hjemmel i någjeldende § 33 i postloven. Posten er likevel innstilt på å bidra konstruktivt til å etablere en felles forvaltningsordning for sonenøkler. Den rettslige usikkerhet som foreligger gjør det imidlertid nødvendig at departementet på vegne av staten avgir en skadesløsholdelseserklæring overfor Posten frem til hjemmelsgrunnlaget er avklart ved eventuell ikrafttredelse av den foreslåtte endringen i postloven § 33.

I henhold til høringsnotatet er det oppstått et problem med å kunne gi andre tilbydere tilgang til låste *utleveringspostkasser* fordi gårdeier ikke har rådighet over sonenøkler til hovedlokk i postkaseanlegg og derfor heller ikke kan gi disse nøklene til tilbyderne. Dette foreslås løst ved ny ordlyd i postloven § 33. Det er imidlertid ikke noe i dette rådighetsforholdet som tilsier behov for endring i hovedregelen om at gårdeier/postkaseeier må samtykke til at andre skal gis adgang til låste postkaseanlegg. Av de to forslagene til forskriftsendringer som presenteres i tilknytning til sonenøkler, fraråder Posten alternativ 2 i høringsnotatet.

Også alternativ 1 innebærer imidlertid at man vender helt om fra det grunnleggende prinsippet i gjeldende postlov om at tilgang skal avtales med boligeier av hensyn til beboernes råderett over sin eiendom. Det er således ikke samsvar mellom den begrensede omtalen av dette alternativet i høringsnotatet sett opp mot de betydelig materielle endringene i forslag til ordlyd i lov og forskrift, med tilhørende merknadstekst. Vi kan heller ikke se at det er behov for å regulere tilgang til sonenøkler til *inngangsdører* ut over å kunne sikre leveringspliktig tilbyder tilgang for å kunne utlevere post i samsvar med pålagte forpliktelser. Å legge opp til at myndighetene skal kunne gi andre tilbydere rett til nøkler til inngangsdører til blokker/bygårder, fremstår derfor etter vår vurdering som et uforholdsmessig inngrep på bekostning av beboernes rådighet over egen eiendom. Posten anbefaler på denne bakgrunn at ny forskrift tar utgangspunkt i alternativ 1 samtidig som tilgang til sonenøkler til

inngangsdører tas helt ut av § 10b. Videre må ordlyd og merknadstekst strammes inn for å samsvare med premissene for dette alternativet slik det fremgår i den generelle presentasjonen av de to alternativene.

Dersom myndighetene skal kunne tildele andre tilbydere rett til sonenøkler til inngangsdører, uten etter samtykke fra postkasseeier/gårdeier, må postkasseeier/gårdeier sikres reell klageadgang overfor myndighetene. Slike klager må derfor kunne rettes direkte til Nkom eller til Brukerklagenemnda når denne er opprettet, ikke, som det foreslås i høringsnotatet, til aktørene representert ved den foreslåtte felles ordningen for forvaltning av sonenøklerne.

Det er av både praktiske og formelle årsaker avgjørende at en felles forvaltningsordning for sonenøkler kommer på plass *før* andre tilbydere gis rett til tilgang til sonenøkler. 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 tilgang. I denne sammenheng vil dette prinsippet bety at alle tilbydere som trer inn i ordningen må dekke de kostnader den enkelte forårsaker. Posten støtter således departementets forslag om lik deling av kostnader knyttet til sylinderytter mellom tilbydere som opererer i fellesskap i en sone. Videre støtter Posten det foreslåtte kravet om sikkerhetsstillelse. Vi mener imidlertid at sikkerhetsstillelsen ikke kun må dekke konkrete kostnader knyttet til etablering og drift av ordningen slik det kan se ut til at høringsnotatet legger opp til, men også enhver annen eksponering tilbyderen får som følge av deltakelse i ordningen, eksempelvis ved et erstatningsansvar.

Våre vurderinger og anbefalinger er nærmere utdypet i det etterfølgende.

2 TILGANG TIL SONENØKLER

2.1 Innledning

Det har i løpet av det seneste året vært en dialog mellom myndighetene og aktuelle tilbydere om en eventuell felles forvaltning av sonenøkler til topplokk til låste postkasseanlegg.

Å etablere en felles forvaltning av sonenøkler reiser flere rettslige, praktiske og finansielle problemstillinger som i tilfelle må løses. I dette høringsinnspillet fokuserer vi i hovedsak på forhold som følger direkte av de konkrete endringene som foreslås i høringsnotatet. Våre innspill her er således ikke uttømmende når det gjelder etableringen av en felles forvaltningsordning. Vi legger imidlertid til grunn at det i tilstrekkelig grad vil bli gitt anledning til å drøfte og finne egnede løsninger på alle problemstillingene i den videre dialogen mellom myndigheter og tilbydere frem til etablering av ordningen innenfor rammen av det som blir vedtatt av lov- og forskriftsendringer. Posten vil bidra konstruktivt i denne prosessen. Blant aktuelle problemstillinger som ikke er kommentert nærmere nedenfor, er organiseringen av et felles organ (beslutningsstruktur/vedtekter etc.), oppgaver og ansvar på ulike nivåer, avtaler med driftsansvarlig og detaljert modell for kostnadsdeling /betaling.

2.2 Dagens ordninger for sonelåser

Dagens sonelåsordning (med 106 soner) ble etablert i 1993 og består av to separate ordninger med lik geografisk inndeling – én låssylinder for inngangsdørene i boligblokker/næringsbygg og én låssylinder for hovedlokkene i låste postkasseanlegg i disse boligblokkene/næringsbyggene. Postbudene bærer således med seg to nøkler, én til inngangsdører og én til hovedlokk i postkasseanlegg i den aktuelle sonen.

Adgang inn inngangsdøren faller innenfor borettslagets/sameiets/gårdeiers¹ eiendomsrett². Det er installert en separat låssylinder for inngangsdøren i den enkelte oppgang, som kun Posten benytter. Dette er en annen låssylinder enn den beboerne eller den næringsdrivende selv benytter for å låse seg inn i oppgangen. Posten er gitt adgang inn inngangsdøren ved borettslagets tiltredelse til sonelåsordningen.

Postkassene og adgangen inn i disse faller innenfor borettslagets³ eiendomsrett⁴. Posten er gitt en tilgangs-/bruksrett til postkassene ved at det ved tiltredelse til sonelåsordningen er samtykket til at Posten har adgang inn i postkasseanlegget og med det den enkelte postkasse.

Det er sentrale operasjonelle og sikkerhetsmessige hensyn som ligger til grunn for etableringen av ordningen. Opprinnelig var nøkkelordningen basert på én sone for hele landet. For å redusere konsekvensene ved tap av nøkler, ble landet inndelt i om lag 100 nøkkelsoner fra 1993. Samtlige låssylindere etablert i den opprinnelige énsone-ordningen ble byttet ut. De opprinnelige sylindere ble byttet ut med omkodbare sylindere (med tre ulike kombinasjoner).

¹ I det følgende brukes i hovedsak begrepene «postkasseseier» og «gårdeier» som samlebegrep for borettslag, sameier eller beboerblokker organisert på annen måte, eksempelvis som aksjeselskap. Det samme gjelder for næringsbygg.

² Og i forlengelsen av det den enkelte postmottakers eiendomsrett.

³ Se fotnote 1

⁴ Se fotnote 2

Samtlige sylindere ved denne utskiftningen ble bekostet av Posten. Ved nyinstallasjoner er det borettslaget som bekoster første gangs installering av låssylinderen for henholdsvis inngangsdøren og hovedlåket på postkasseanlegget. Posten dekker kostnadene til omkodning eller utskifting av låssylinder ved tap av nøkler.

2.3 Om hjemmelsgrunnlaget for forskriftsendringene

2.3.1 Generelt

Posten har i ovennevnte dialog med myndighetene påpekt at det etter vår vurdering ikke foreligger et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag til at Posten kan utlevere de aktuelle sonenøkklene til øvrige tilbydere eller et felles organ for forvaltningen av disse. Ved siden av det rent rettslige foreligger det også en ikke ubetydelig omdømmemessig risiko for Posten ved eventuelt å utlevere sonenøkklene uten et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. Vi er derfor enig med departementet i at loven bør endres, jf. § 33, for å unngå tvil om hjemmelsgrunnlaget. Våre synspunkter på det konkrete hjemmelsgrunnlaget som departementet ønsker etablert ved en ny § 33, fremgår av de relevante aspekter vi påpeker i dette høringssvaret.

2.3.2 Tiden frem til en lovendring i postloven § 33 trer i kraft - manglende lovhjemmel for Postens utlevering av sonenøkler

Det er i høringsnotatet lagt til grunn at det med hjemmel i någjeldende § 33 i postloven og med virkning fra 1. januar 2017 og frem til ikrafttredelse av ny § 33 i postloven, skal utformes nye forskriftshjemler for øvrige tilbyders tilgang til sonenøkler for hovedlåket i låste postkasseanlegg i boligblokker og eventuelt også sonenøkler til inngangsdører, jf. høringsnotatets forslag til ny §§ 10, 10a og 10b⁵ i postforskriften (alternativ 1 i høringsnotatet).

Posten og øvrige tilbydere er underrettet av Nkom om at de vil håndheve §§ 10 og 10a (alternativ 1) fra 1. januar 2017.

Det at det er snakk om å disponere over nøkler til privat eiendom, reiser eiendomsrettslige spørsmål opp mot den enkelte postkasseseier. En avgjørende problemstilling frem til en eventuell ny § 33 i postloven trer i kraft, blir hvorvidt gjeldende lov gir tilstrekkelig rettslig grunnlag for den tenkte bruken av sonenøkler, herunder utlevering av disse til øvrige tilbydere, samt hvilke plikter tilbyderne kan pålegges i forbindelse med slik tilgang.

Etter Postens syn kan ikke de foreslåtte forskriftsendringene, med de plikter som der fremgår for Posten så vel som postkasseseierne, etableres med hjemmel i någjeldende § 33 i postloven. Vi viser i denne sammenheng til at forarbeidene som ble lagt til grunn ved vedtakelsen av postloven av 2015 slik vi ser det ikke behandlet eller la opp til det regimet som departementet nå foreslår. Snarere tvert imot, jf. side 32-33 i Prop. 109 L (2014-2015) der det etter en inngående drøfting ble konkludert med at det (sitat) «bare unntaksvis vil være aktuelt å gi tillatelser» til andre tilbydere enn den leveringspliktige til å kreve tilgang til avlåste utleveringspostkasser. Videre var ikke en eventuell rett til å kreve tilgang til sonenøkler for inngangsdører til oppganger nærmere vurdert. Det kan på denne bakgrunn ikke være tilstrekkelig å vise til overordnede generelle formål bak vedtakelsen av gjeldende postlov som begrunnelse og med det hjemmelsgrunnlag for, forskriftsendringene som nå foreslås.

⁵ Denne bestemmelsen vil tre i kraft fra et senere tidspunkt, når departementet bestemmer.

Ovennevnte vurdering er siden spørsmålet om utlevering av sonenøkler ble et tema, utdypet i våre brev til departementet av 7. april og 29. april 2016. Videre vises det til tolkningsuttalelsen fra Nkom av 8. februar 2016. Vi viser også til betenkningen vi innhentet fra advokatfirmaet BA-HR 6. oktober 2016 som støtter Postens syn og som også er delt med departementet og Nkom.

Det understrekes at de vurderinger som er gjort frem til nå i ovennevnte brev og betenkning knytter seg til utlevering av sonenøkler for hovedlokk i låste postkasseanlegg i boligblokker. Tilsvarende vurderinger og konklusjoner gjør seg gjeldende også for utlevering av sonenøkler til inngangsdører.

Posten er likevel som nevnt innstilt på å bidra konstruktivt til å etablere en felles forvaltningsordning for sonenøkler. Den rettslige usikkerhet som foreligger for delvis implementering av det foreslåtte regimet, allerede før en lovendring i § 33 eventuelt vil tre i kraft, gjør det imidlertid nødvendig at departementet på vegne av staten avgir en skadesløsholdelseserklæring overfor Posten. Dette for at Posten skal holdes skadesløs for ethvert krav selskapet måtte eksponeres for, skulle det vise seg at hele eller deler av en ordning som etableres, har blitt etablert og vil virke på et sviktende hjemmelsgrunnlag.

I det videre fremmer vi våre kommentarer og anbefalinger til de foreslåtte endringer i loven og forskriften «i seg selv», uavhengig av ovennevnte tvil om det rettslige grunnlaget for implementering av forskriften før den foreslåtte lovendringen eventuelt vil tre i kraft. Vi forutsetter imidlertid at departementet vil vurdere de hjemmelsmessige problemstillingene.

2.4 Særlig om tilgang til sonenøkler for inngangsdører

I dialogen mellom myndighetene og andre tilbydere er ikke etablering av felles forvaltning av sonenøkler for inngangsdører tatt opp som et aktuelt tema av de to største øvrige tilbyderne; Norpost AS (Norpost) og Helthjem Mediapost AS (Helthjem).

De enkelte gårdeiere, inkl. eiere av næringsbygg, råder selv over nøkler til inngangsdør(er) til bygningen, og vil enkelt kunne utlevere kopier til posttilbydere og andre som de ønsker at skal gis tilgang. Slik tilgang gis i stor utstrekning allerede i dag. Også i andre land er det vanlig praksis at posttilbydere og andre aktører som ønsker tilgang til inngangsdører, avtaler dette direkte med beboerne/eierne. Vi kan på denne bakgrunn ikke se at det er behov for å regulere tilgang til inngangsdørnøkler ut over å kunne sikre leveringspliktig tilbyder tilgang for å kunne utlevere post i samsvar med forpliktelser fastsatt/hjemlet i postloven. Hvis flere tilbydere, slik det legges opp til i høringsforslaget, skal kunne gis rett til tilgang til sonenøkler til inngangsdører uten at det stilles krav til samtykke fra samtlige bygårder mv. som berøres, må eventuelle behov og fordeler ved en slik tilgang veies opp mot den inngripen i privat eiendomsrett dette medfører. Etter vår vurdering er det også viktig for beboernes tillit til posttjenestene, og dermed for at de leveringspliktige posttjenestene skal fungere som forventet, at leveringspliktig tilbyder er sikret tilgang til effektiv utlevering av post i postkasseanleggene, samtidig som beboerne selv har kontroll med hvem som får nøkler til inngangsdøren og adgang til å anvende sonenøkler til postkassen. Etter vår vurdering er det en svakhet at slike avveininger knyttet til privat eiendomsrett og tilliten til posttjenestene ikke er drøftet i høringsforslaget. Særlig sett på bakgrunn av understrekningen av hensynet til privat eiendomsrett i forarbeidene til gjeldende postlov, burde slike forhold vært nærmere vurdert i høringsnotatet. Dersom departementet likevel skulle konkludere med at sonenøkler til

inngangsdører tas inn i en felles ordning, mener Posten det uttrykkelig må fremkomme av forskriften at tilgang til slike nøkler forutsetter at tilbyderen også deltar i sonenøkkelloseringen for postkasseanlegg i samme sone. Vi viser til at en slik betingelse ikke fremgår av forskriftsutkastet i høringsnotatet samtidig som hensikten med eventuell tilgang til sonenøkler til inngangsdører, nettopp må være å få adgang til hovedlukk i låste postkasseanlegg i sonen.

2.5 Om definisjonen av «sonenøkkelsystem»

Begrepet «sonenøkkelsystem» benyttes en rekke steder i høringsnotatet, herunder i utkast til lov- og forskriftstekst. Lov- og forskriftstekst kan gi inntrykk av at øvrige tilbydere skal få tilgang til Posten sitt «system», som om det var et konkret system man kan koble seg på, når det i all hovedsak, foruten det å være i besittelse av sonenøkklene, er snakk om Postens interne rutiner.

Det er viktig å være bevisst at den felles forvaltningsordningen som foreslås etablert, vil være vesentlig annerledes enn de interne rutinene Posten praktiserer i dag for de nøklene vi disponerer, utskifting av låssylindere mv. Blant annet er det ikke slik at Posten i dag disponerer et overskudd av nøkler som kan utleveres til andre tilbydere i felles forvaltningsordning.

Det øvrige tilbydere eventuelt skal kunne gis tilgang til, er at de selv, via Nkom eller et felles organ, skal kunne bestille sonenøkler for relevante soner fra aktuell aktør som tilbyr oppfiling av slike nøkler. Rutiner for den daglige håndteringen av sonenøkklene ved oppbevaring i nøkkelskap, inn-/utkvittering mm. som hver enkelt aktør skal følge, må den enkelte tilbyder selv etablere og praktisere.

Når det gjelder inndelingen i soner, valg av leverandør for nøkler/sylindere/vedlikehold og andre praktiske forhold, må disse håndteres av det felles organet som opprettes for forvaltningen av sonenøkklene. Posten er i tett dialog med Nkom om avklaringer rundt slike praktiske forhold.

Hva gjelder utkastet til definisjon av «sonenøkkelsystem», jf. ny legaldefinisjon i postloven § 4 nummer 9, finner Posten i lys av ovennevnte og den øvrige redegjørelsen i dette høringsinnspillet grunn til å påpeke følgende; legaldefinisjonen er treffende for det som må kunne defineres som et «system» etter at det er opprettet av de deltakende tilbyderne. Definisjonen er imidlertid ikke treffende for den organisering Posten i dag har. Sett i sammenheng med ordlyden i utkastet til ny § 33 i postloven med tilhørende ordlyd i forskriftsendringene, blir det galt å pålegge Posten plikter til å gi tilgang til et slikt «system» når det i realiteten er snakk om å gi øvrige tilbydere tilgang til sonenøkklene isolert sett. Øvrige forhold rundt tilbyderens tilgang til sonenøkklene, må håndteres gjennom den felles ordningen og av de øvrige tilbyderne selv.

2.6 Høringsnotatets forslag til forskriftsendringer

I høringsnotatet foreslås en ny forskriftsbestemmelse om etablering og drift av et felles «sonenøkkelsystem», jf. § 10. Videre presenteres to alternative forslag til forskriftsbestemmelser, ved nye §§ 10a og 10b som departementet spesielt ber om

høringsinstansenes syn på.⁶ For begge alternativene står spørsmålet om samtykke fra postkasseeier og forholdet til privat eiendomsrett sentralt.

2.6.1 Samtykke (forholdet til privat eiendomsrett)

Det fremheves av departementet i høringsnotatet⁷ at det kan tenkes at enkelte postkasseiere vil motsette seg å gi tilgang til flere tilbydere dersom faren for misbruk øker når flere tilbydere skal ha tilgang til de samme nøklene. I forlengelsen av dette understrekes viktigheten av at postkasseiers berettigede forventinger om sikkerhet, beskyttelse mot misbruk og behov for kontroll ivaretas på en tydelig og så betryggende måte som mulig. Sammenliknet med forarbeidene til gjeldende postlov omtales den private eiendomsretten i svært begrenset grad i høringsnotatet, men det legges til grunn at inngangsdør, oppgang og postkaseanlegg er postkasseieernes eiendom⁸.

For Posten som leveringspliktig tilbyder er det viktig å kunne tilby sikker distribusjon av postsendinger og at tilliten til post som formidlingskanal er høy. Dette hensynet gjør seg særlig gjeldende for uregistrerte adresserte sendinger, som innleveres og utleveres uten kvittering, basert på at tilbyder er en tiltrodd tredjepart. Posten antar at en del postmottakere er opptatt av selv å kunne styre adgangen til låste oppganger og kaseanlegg. Vi er således bekymret for at tilliten til post som formidlings-/kommunikasjonskanal kan bli svekket dersom myndighetene kan gi flere aktører adgang til oppgangene uten samtykke fra gårdeier eller beboerne.

Forholdet til privat eiendomsrett ble drøftet i forarbeidene til gjeldende postlov.⁹ I det som omhandlet tilbyders tilgang til utleveringspostkasser gjorde departementet følgende vurderinger:

«Tilgang til avlåste postkasse- og postboksanlegg innebærer et inngrep i den private eiendomsretten, men kan være nødvendig for å oppnå virksom konkurranse. Departementet har derfor moderert § 33 om tilbyderens tilgang til utleveringspostkasser, ut fra de innkomne innspill.

(...)

Bakgrunnen for at hovedregelen fortsatt vil være at den enkelte tilbyder selv må inngå avtale med den enkelte postkasseeier, er at frivillige løsninger må være forsøkt før myndighetene eventuelt kan foreta et inngrep i den private eiendomsretten. Departementet innser at behovet for offentlige inngrep kan være til stede, men at det skal være en høyere terskel for at andre enn leveringspliktig tilbyder skal gis rett til å kreve tilgang til avlåste utleveringspostkasser. Det vil bare unntaksvis være aktuelt å gi tillatelser.»

I kapittel 2.3 i høringsnotatet fremholdes det at problemet som er oppstått, bunner i at gårdeier ikke har rådighet over nøkler til hovedlukk i postkaseanlegg og derfor heller ikke kan gi disse nøklene til tilbydere. Dette tenkes løst av ny ordlyd i postloven § 33 som innebærer at Posten kan pålegges å utlevere sonenøklene. Det er imidlertid ikke noe i dette rådighetsforholdet som tilsier behov for endring i hovedregelen om at gårdeier/postkasseiere må samtykke til at andre skal gis adgang til låste kaseanlegg. En slik forståelse synes da også å ligge til grunn når SD på side 5 i høringsnotatet skriver følgende:

⁶ Omtalt på side 5 i høringsnotatet, samt med forslag til ordlyd og merknadstekst på side 19-27.

⁷ Jf. side 3 i høringsnotatet.

⁸ Jf. side 2 i høringsnotatet.

⁹ Jf. Prop. 109 L (2014-2015) Lov om posttjenester (postloven), kapittel 7.2 (side 32-33).

«Hovedforskjellen på alternativ 1 og 2 er at det første alternativet legger opp til at tilbyder skal avtale tilgang til utleveringspostkasser som ikke er tilgjengelig for allmennheten med huseier. Det andre alternativet legger opp til at tilbyder som har fått tillatelse av myndigheten og som deltar i det felles sonenøkkelsystemet ikke trenger slik avtale med huseier. Videre omhandler § 10a i alternativ 2 tilgang både til hovedlokk og inngangsdør når disse er en del av et sonenøkkelsystem, mens § 10b gjelder tilgang til nøkler som ikke er en del av sonenøkkelsystem. Departementet ber spesielt om høringsinstansenes syn på de to alternativene.»

[vår understreking]

Alternativ 2 innebærer at tilbyder med tillatelse fra Nkom gis tilgang til sonenøkler for både postkaseanlegg og inngangsdører. En slik forskriftsendring synes å bryte med det syn departementet tidligere har hatt, herunder at frivillige løsninger må være forsøkt før myndigheten eventuelt kan gi tilbyder rett til å kreve tilgang. Det er i høringsnotatet ikke gjort nærmere rede for dette skiftet i departementets syn. Posten har tillit til at Nkom vil gjøre en grundig vurdering før tillatelse gis til nye tilbydere, men kan likevel ikke se at det skulle være nødvendig å frata gårdeier/postkaseeier retten til å avgjøre hvem som skal få tilgang til inngangsdør til oppgangen. Vi fraråder på denne bakgrunn alternativ 2.

Om *alternativ 1* uttaler departementet at det «legger opp til at tilbyder skal avtale tilgang til utleveringspostkasser (...) med huseier». Posten kan imidlertid ikke se at det er vesentlig eller prinsipiell forskjell mellom de to alternativene på dette punktet slik de er utformet, herunder at tilbyder i alternativ 1 «trenger» avtale med huseier, slik ovennevnte sitat kan gi inntrykk av. Også i alternativ 1 legges det til rette for at posttilbydere kan få tilgang til sonenøkler til postkaseanlegg og inngangsdører etter tillatelse fra myndighetene, uten avtale med eller godkjenning fra den enkelte gårdeier/postkaseeier. I alternativ 1 er slik avtale og tillatelse fra myndighetene to likestilte alternativer når det gjelder nøkler til postkaseanlegg, jf. § 10a, annet ledd tredje punktum (side 19 i høringsnotatet):

«Tilbyder skal ikke anvende sonenøkkel for å åpne utleveringspostkasse som ikke er tilgjengelig for allmennheten uten inngått avtale med postkaseeier om tilgang eller tillatelse fra myndigheten etter postloven § 33 [eller § 10b].»

[vår understreking]

Ordet «eller» innebærer, slik vi forstår det, at det vil være tilstrekkelig å ha en tillatelse fra Nkom og at avtale med postkaseeier dermed ikke er nødvendig. Det kan bety at tilbyder med slik tillatelse får tilgang til alle postkaseanlegg i de soner han tilbyr posttjeneste, uavhengig av samtykke. I den tilhørende merknadsteksten (side 24) uttales det riktignok at *«bestemmelsen presiserer også at tilbyder bare kan anvende adgangsmekanisme for åpning av hovedlokk i postkaseanlegg (...) dersom postkaseeier (...) har samtykket til at tilbyder gis tilgang via inngangsdør»*, men ordlyden følger ikke opp en slik styring via adgang til inngangsdør.

For nøkler til inngangsdører innebærer § 10b i alternativ 1 at tilbyder først skal søke å få tilgang til nøkler fra gårdeier/postkaseeier, mens «I særlige tilfeller kan Nasjonal kommunikasjonsmyndighet gi tilbyder tillatelse til å kreve tilgang til nøkkel eller sonenøkkel». Av omtale på side 24 i høringsnotatet fremgår det at «særlige tilfeller» vil være «... av hensyn til konkurransen til postmarkedet, og der det ikke kan antas at tilbyder setter beboers sikkerhet eller personvern i fare». Det må antas at det normalt vil legges til grunn at en tilbyder som ønsker tilgang til sonenøkler til inngangsdører vil få tillatelse «av hensyn til

konkurransen», med mindre tilbyderen anses uskikket. Den foreslåtte forskriftsendringen synes ikke å forutsette samtykke fra alle gårdeiere for å få tilgang til sonenøkkel til inngangsdør i en sone. Dersom Nkom gir tilbyder tillatelse til å få utlevert sonenøkkel for inngangsdør, vil alle postkasseiere/gårdeiere i en sone kunne miste muligheten til å styre adgangen til sin oppgang, og dermed også til eget låst postkasseanlegg.

Også alternativ 1 innebærer dermed at man vender helt om fra det grunnleggende prinsippet i gjeldende postlov, - at tilgang skal avtales med boligeier av hensyn til beboernes råderett over sin eiendom. Det er således ikke samsvar mellom den begrensede omtalen av dette alternativet i høringsnotatet sett opp mot de betydelige materielle endringene i forslagene til ordlyd i lov og forskrift, med tilhørende merknadstekst. Det gis misvisende inntrykk av at forskriftsendringene i alternativ 1 innebærer en videreføring av prinsippet i gjeldende lov om at tilgang til nøkler forutsetter avtale med den enkelte gård-/postkasseier, noe som, slik §§ 10a og 10b er utformet, ikke er tilfellet. En så vesentlig endring burde vært utførlig drøftet og tydeliggjort i høringsnotatet.

Posten anbefaler på denne bakgrunn at ny forskrift tar utgangspunkt i alternativ 1, men at tilgang til sonenøkkel for inngangsdør tas ut av § 10b. Det er ikke nødvendig å ha sonenøkkel for å få tilgang til oppgangen. Dagens praksis hvor tilbyder kan få kopi av nøkkel til inngangsdør etter avtale med gårdeier, synes å fungere hensiktsmessig, og det bør være opp til gårdeier å avgjøre hvem som skal få tilgang til oppgangen også i fremtiden. Videre må det sørges for at premissene som ligger til grunn for alternativ 1, herunder krav om samtykke, klart fremgår av ordlyd og merknadstekst slik at forholdet til privat eiendomsrett ivaretas som forutsatt.

2.6.2 Klageadgang

Konsekvensene for gårdeiere/postkasseiere som er beskrevet ovenfor, både som følge av alternativ 1 og av alternativ 2 slik disse er utformet, tilsier behov for en reell klageadgang. I høringsforslaget legges det imidlertid ikke opp til en reell klageadgang, men uttales at klageadgangen som normalt følger av forvaltningsloven, vil være uhensiktsmessig.¹⁰ I stedet foreslås det at felles forvaltningsorgan for sonenøkkelordningen må ta i mot henvendelser og treffe tiltak. Om det ikke fører frem, kan postkasseier henvende seg til Brukerklagenemnda.

Postkasseiere vil med en slik løsning i praksis ikke ha noen reell klageadgang over beslutninger fattet av myndigheten. Brukerklagenemnda, som det henvises til, er ennå ikke opprettet. Dersom gårdeierne, som foreslått, skal fratas retten til å bestemme hvem som skal ha tilgang til oppganger og dermed også postkasseanlegg, vil klageomfanget kunne bli betydelig. Klager på myndighetsvedtak som gir tilbydere rett til tilgang til oppganger/nøkler uten etter forutgående samtykke fra den enkelte gårdeier, vil det være riktig å rette til Nkom, eventuelt til Brukerklagenemnda når denne er opprettet, og ikke til aktørene ved det felles forvaltningsorganet.

2.7 Sikkerhet

Hovedhensynet bak etableringen av ordningene med sonelåser er sikker postdistribusjon for å ivareta den enkelte postmottakers interesser. Hensyntatt postsendingers innhold er det av avgjørende betydning at disse ikke kommer uvedkommende i hende. Dette gjelder blant annet

¹⁰ Jf. merknadstekst til endret § 41 i postloven (side 14 i høringsnotatet).

bankkort, PIN-koder, kontanter, helseopplysninger, skatteopplysninger og pass. ID-tyverier har utviklet seg til å bli et ikke ubetydelig samfunnsproblem. Dette som ett eksempel på potensielle konsekvenser ved at postsendinger kommer uvedkommende i hende. Posten har på denne bakgrunn etablert strenge krav til sikkerhet i sitt distribusjonsnett, herunder strenge rutiner for sin håndtering av sonenøkler.

Sikkerhetsmessige hensyn er utførlig omtalt i forarbeidene til postloven av 2015 og med det lagt til grunn som uttrykkelige forutsetninger ved utformingen av loven. Posten mener disse hensynene må gis minst tilsvarende vekt som i forarbeidene til gjeldende § 33, ved vurderinger av tilgang til sonenøkler til hovedlokkene i postkasseanlegg.

Postens erfaring er at postkassene benyttes til mye annet enn å motta post. Eksempler på dette er nøkkelutveksling når man gir andre midlertidig tilgang til sin leilighet. Postbud opplever at nøkler til inngangsdører til leiligheter faller ut av kassene når disse åpnes. Dette illustrerer viktigheten av det sikkerhetsregimet, herunder avvikshåndteringen, som må etableres ved en felles ordning.

Tilgang til sonenøkler til alle låste postkasseanlegg i en geografisk sone, reiser særlige utfordringer. Det er etter Postens syn nødvendig med en streng sikkerhetsnorm. Når flere tilbydere får tilgang til sonenøkler, vil risikoen for at nøkler kommer på avveie og misbrukes, øke.¹¹ Plassering av ansvar ved tap, skade etc. vanskeliggjøres for den enkelte postmottaker. Videre vil ansvarsforholdene tilbyderne imellom kompliseres.

Som fremhevet i høringsnotatet, er det viktig at postkasseneierens berettigede forventninger om sikkerhet, beskyttelse mot misbruk og behov for kontroll, ivaretas på en betryggende måte. Videre understreker departementet viktigheten av at samtlige tilbydere som får tilgang til sonenøkler, opererer innenfor trygge rammer som begrenser eventuelle konsekvenser av bortkomne nøkler. Vi er enig i at tilbyderne må godtgjøre at nærmere krav til sikkerhetsrutiner, interne kontrollsystem, rapportering og økonomisk sikkerhetsstillelse ivaretas før tillatelse kan gis.¹² Vi er også enig med departementet i at myndigheten må kunne nekte å gi tilgang til sonenøkler når tilbyders faglige kompetanse, erfaring, soliditet, tidligere handlemåte i forretningsforhold eller andre forhold tilsier at tilbyder ikke bør ha tilgang til ordningen for sonenøkler.¹³ Det må være en absolutt forutsetning at det foreligger en slik prøving og at tilbyder som ikke anses skikket, blir nektet tilgang.

Posten har tiltro til at Nkom vil utføre grundige vurderinger under de aktuelle kriteriene i en egnethetsvurdering for både større og mindre tilbydere, men ser utfordringer i at det kan bli en rekke skjønnsmessige vurderinger i mangel av konkret informasjon som direkte kan underbygge et eventuelt avslag om tilgang.

Departementet fremhever at det ikke bør gis tilgang til sonenøkler i større grad enn det tilbyder har behov for.¹⁴ Videre må den enkelte tilbyder tilby «posttjenester» i de områdene der vedkommende får tilgang til sonenøkler. I anledning de sikkerhetsmessige aspekter som må ivaretas, herunder at tilbyderen rent faktisk er tilbyder av posttjenester, må det også forutsettes at de ansatte som håndterer postsendingene har avgitt politiattest innenfor rammene postloven § 31, jf. postforskriften § 25, trekker opp.

¹¹ Dette er også fremhevet av departementet på side 9 i høringsnotatet.

¹² Se høringsnotatets side 4.

¹³ Se høringsnotatets side 23.

¹⁴ Se høringsnotatets side 24.

Videre er det av avgjørende betydning at myndigheten fører et forsvarlig tilsyn med den enkelte tilbyders håndtering av sonenøkklene. Det må etableres og praktiseres en ordning som på en best mulig måte kan avdekke hos hvem av de deltakende tilbyderne et avvik foreligger, noe som også vil stå sentralt i kostnadsfordelingen tilbyderne imellom ved behov for utskiftning av sylindere.

2.8 Felles forvaltning og vilkår for tilgang

2.8.1 En felles ordning må etableres før sonenøkler kan utleveres

Departementet påpeker i høringsnotatet at det er behov for å etablere en bransjeløsning og at deltakende tilbydere bør være sentrale i dette arbeidet. I forslaget til ny § 33 legges det opp til at Posten kan pålegges å gi tilgang til «sonenøkkelsystemet». I tillegg foreslår departementet at det bestående «systemet» skal utvikles til å bli et felles sonenøkkelsystem som forvaltes av de deltakende tilbyderne i fellesskap. Det henvises til at Nkom har startet arbeidet med å finne løsninger på hvordan en felles ordning bør organiseres og driftes. Departementet mener at den beste løsningen er om bransjen kan bli enige om mest mulig i fellesskap, men foreslår samtidig at myndigheten skal kunne gi nærmere regler for samarbeidet for å unngå at arbeidet med en felles forvaltning stopper opp.¹⁵

I regi av Nkom har det gjennom høsten 2016 vært avholdt to aktørmøter om sonenøkler til postkasseanlegg hvor Helthjem, Lokalposten, Norpost og Posten har deltatt, og som har resultert i at det er enighet om at en felles ordning må utvikles før det kan gis tilgang til sonenøkler for postkasseanlegg. For ordens skyld understrekes det at Posten ved en lov- og forskriftsendring som gir andre tilbydere tilgang til sonenøkklene, ikke alene kan stå for å administrere ordningen for tilgang til nøklene, for andre tilbydere. En slik administrasjon må legges til et organ (typisk et selskap) som opereres av deltakerne og/eller myndighetene (ved Nkom). Posten oppfatter at også departementet gjennomgående i høringsnotatet legger til grunn at det skal opprettes et slikt felles forvaltningsorgan, ved en uttrykkelig henvisning til det. Dette må tydeliggjøres i lov- og forskriftstekst, da de foreliggende utkastene til tekst, herunder utkastet til ny § 33 i postloven samt enkelte formuleringer i høringsnotatet for øvrig, i stor grad peker på Posten uten å utdype det felles ansvaret som må foreligge for å etablere og drifte ordningen gjennom et uavhengig organ.

Posten har med sin kjennskap til eksisterende ordning bidratt i arbeidet og oppfatter at det er bred enighet om de fleste praktiske spørsmålene som har vært diskutert. Fra Postens side har det vært en forutsetning at tilstrekkelig hjemmel for tilgang er på plass og at sentrale tilbydere forplikter seg til ordningen, også økonomisk, før den etableres. Posten mener det fortsatt vil være behov for at Nkom spiller en aktiv rolle i etableringen av en felles forvaltning og de overordnede reglene som må på plass. Dette gjelder spesielt som tilsynsmyndighet for ordningen, herunder ansvar og plikter for deltakende tilbydere, prinsipper for kostnadsdeling, sanksjoner ved misbruk etc., men også mer praktiske forhold som utvikling av en database med oversikt over hvilke aktører som er gitt tilgang til hvilke soner etc. På denne bakgrunn støtter Posten at myndigheten i forslaget til ny § 33 i postloven gis kompetanse til å gi forskrift og fatte enkeltvedtak om samarbeidet mellom tilbyderne som deltar i sonelåsordningen.

¹⁵ Jf. omtale på side 4 i høringsnotatet.

Det er av både praktiske og formelle årsaker avgjørende at en ny felles forvaltningsordning kommer på plass *før* andre tilbydere gis rett til tilgang til sonenøkler for postkasseanlegg. Rekkefølgen bør fremkomme uttrykkelig av ordlyden i ny § 33 i loven, de aktuelle forskriftsendringene, samt av merknader til bestemmelsene. En felles ordning må komme før andre tilbydere kan bestille og få utlevert egne sonenøkler til postkasseanlegg, nettopp for å sikre forsvarlige rammer og gode praktiske løsninger mellom aktørene (rapportering, fakturering, leverandørforhold etc.) samt ryddige forhold overfor postmottakere. Videre følger det av forslaget til ny § 33 i postloven at Posten skal kunne pålegges å utvikle et felles «sonenøkkelssystem» i samarbeid med andre tilbydere. Posten ønsker å bidra aktivt i etableringen av en felles ordning, men kan ikke pålegges et ensidig ansvar for en slik utvikling og etablering, herunder et ansvar eller en risiko for selv å måtte dekke kostnadene ved en slik etablering. I tillegg til et eventuelt pålegg på Posten må andre deltakende aktører ta sin del av ansvaret, herunder forplikte seg økonomisk på forhånd. Etableringen av en felles ordning vil derfor være en felles forpliktelse for deltakende aktører der det også vil være behov for at myndighetene ved Nkom spiller en aktiv rolle.

Posten er kjent med at departementet i brev av 28. oktober 2016 har bedt Nkom sørge for at forvaltningsordningen for sonenøkler til postkasseanlegg er ferdig til 1. januar 2017. Posten bidrar, og vil fortsatt bidra, konstruktivt i dette arbeidet. Tidsfristen fremstår imidlertid som meget ambisiøs, og vi stiller spørsmål ved om det er mulig å få på plass alle forutsetninger for å etablere ordningen på så kort tid.

Som redegjort for overfor Nkom, nevnes at Posten har inngått rammeavtale med nøkkelleverandør for produksjon av nøkler og sylindere. Videre er det inngått rammeavtale med annen aktør for service og vedlikehold på sylindere, herunder bytte av disse når det er aktuelt. Det må i samråd med Nkom gjøres praktiske avklaringer rundt disse avtalene, herunder om og i tilfelle i hvilken grad en felles ordning for forvaltning av sonenøkklene kan forholde seg til disse. Rammeavtalene er av Posten inngått i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser (forsyningsforskriften), da Posten er underlagt nevnte regelverk.

2.8.2 Vilkår for tilgang, herunder prinsipper for «kostnadsdeling»

I forslaget til ny § 10 i postforskriften slås det fast at administrasjon og drift av «sonenøkkelssystemene» skal finansieres av tilbyderne i fellesskap og at finansieringen skal være kostnadsdekkende. Posten støtter en slik tilnærming som blant annet innebærer at et felles eid selskap må være basert på «non profit». Spørsmålet blir likevel hvordan relevante kostnader skal fordeles. Dersom aktørene ikke blir enige seg i mellom, må prinsippene for kostnadsdeling besluttes av Nkom.

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. Dette gjelder blant annet for tilgang til postboksanlegg og adresseendringer, jf. postloven §§ 33 og 37, og ligger til grunn for Postens produktregnskap, jf. det såkalte «årsaksprinsippet». Posten mener derfor at det er nødvendig å beholde kravet om at tilbyderen skal dekke kostnader ved slik tilgang også i ny § 33 i postloven, tilsvarende som i någjeldende § 33, slik det foreslås videreført for tilgang til postboksanlegg i ny § 33a. Formuleringene om kostnadsdeling og -dekning i ny § 10, tredje ledd, i forskriften, vil da tjene som presiseringer innenfor det overordnede prinsippet for tilgangsprising.

Den prinsipielle tilnærmingen ovenfor tilsier at andre tilbydere enn Posten må dekke kostnadene ved en felles nøkkelordning. I arbeidet med en felles bransjeløsning har Posten

likevel sagt seg villig til å godta at etableringskostnader og løpende driftskostnader for en slik ordning deles likt på deltakende tilbydere, med mulig unntak for særlig små, lokale, tilbydere. Det vil kunne skje basert på de føringer som gis i forskriften § 10. Etableringskostnader vil blant annet inkludere utvikling av database som gir oversikt over hvilke aktører som har adgang i ulike soner og utleverte nøkler per aktør. Løpende kostnader er primært knyttet til de oppgaver en «driftsansvarlig» og en «vaktmester» skal utføre.

I tillegg til kostnader forbundet med etablering og løpende drift, påløper det årlige kostnader for omkodning og utskifting av sylindere grunnet tapte nøkler. Erfaringsmessig har dette beløpt seg til mellom tre og fem millioner kroner for hovedlokk i postkasseanlegg når det kun har vært Posten som har benyttet de aktuelle sonenøkklene. Kostnadene må forventes å øke med antall tilbydere som benytter ordningen, slik det legges til grunn i høringsnotatet.¹⁶

Det ligger i dag en betydelig verdi i Postens sonelåsordning i form av ubenyttede omkodingsmuligheter.¹⁷ Sylindrene blir ved første installasjon finansiert av postkasseseier. Sylindre som ble installert fra opprettelsen av sonelåsordningen på 1950-tallet, hadde kun én universalnøkkel (uten omkodingsmuligheter) for hele landet. Posten tok i 1993 en betydelig investering da det ble etablert 103 soner¹⁸ og nye sylindre med tre nøkkelvarianter (to omkodingsmuligheter) ble installert. Ved utskiftinger etter 2012 er sylindere oppgradert ytterligere til fem nøkkelvarianter. De aktørene som har meldt interesse for å delta i ordningen, har mottatt informasjon om hvordan omkodingsnivåene fordeler seg på tvers av soner. Det er foretatt om lag 100 omkodinger siden 1993 hvilket gir et gjennomsnitt på 4-5 omkodinger per år totalt sett.

Posten har engasjert revisjonsfirmaet BDO for å utføre en ekstern utredning og verdiberegning av Postens bidrag til sonelåsordningen når det gjelder topplokk til postkasseanlegg. Utredningen konkluderer med at det ikke er tvil om at Posten har tilført merverdi til sonelåsordningen.

Til tross for den betydelige verdi som ligger i ordningen har Posten i dialogen med Nkom og andre tilbydere tilbudt at dagens system kan løftes over i et felles selskap uten vederlag mot at andre (større) tilbydere aksepterer at kostnader fordeles likt, med unntak for de tilfeller der det kan påvises skyld (årsakssammenheng) ved omkodning/bytte av sylindere. Dette ble da også foreslått av Nkom som en balansert og rimelig løsning i aktørmøtet 28. september 2016. Posten er tilfreds med at departementet i merknadene til forskriften § 10, tredje ledd, og i selve forskriften anviser samme prinsipp for kostnadsfordeling:

«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 omkodning 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 omkodning/utskifting.»

[vår understreking]

¹⁶ Jf. side 9 i høringsnotatet.

¹⁷ Å kode om sylindere ved tap av nøkler og fare for misbruk, er en relativt begrenset jobb. De store kostnadene påløper når det anses nødvendig fysisk å bytte sylindere i en hel sone. Det har således en stor verdi å kunne benytte omkodning og dermed utsette slike sylindertytter. Omkodning innebærer imidlertid også en reell kostnad i den forstand at antall omkodingsmuligheter brukes opp, og dette må hensyntas i samarbeidet mellom aktørene, typisk ved at det må gjøres innbetaling til felles selskap underveis for å finansiere fremtidige sylindertytter.

¹⁸ En sone i Stavanger ble på 1990-tallet splittet i fire delsoner. Ordningen fremstår derfor i dag som 106 soner.

Den enkelte tilbyder som trer inn i ordningen, må dekke de kostnader han selv forårsaker. For hver ny tilbyder i en sone, må det legges til grunn økt risiko for tapte nøkler, noe som vil øke hastigheten på omkodning og bytte av sylindere. Det må kunne antas at hver ny tilbyder vil forårsake kostnader på tilsvarende nivå som Posten har i dag for de soner man velger å delta i. En nødvendig betingelse for den løsning som etableres må være at Posten som leveringspliktig tilbyder ikke ender opp med å betale mer gjennom en felles ordning enn selskapet gjør med dagens system. En kostnadsdeling som innebærer at Posten betaler for kostnader som forårsakes av andre aktører ville i tilfelle være et brudd med grunnleggende prinsipper for tilgangsprising og samtidig aktualisere spørsmålet om overføring til et felles organ av den verdi som ligger i ordningen i praksis er en form for ekspropriasjon av verdier fra tidligere investeringer.

Sylindrene i de ulike sonene vil ha en varierende, men ukjent, gjenstående levetid. Levetiden vil variere med antall gjenstående omkodingsmuligheter og med hvor lang tid det går før nøkler tapes/misbrukes. Erfaringsmessig er det stor variasjon i tiden som går før sylindere i en sone må omkodes/skiftes. Enkelte sylindre er for eksempel ennå ikke omkodet 23 år etter at de ble installert. Det ligger altså i ordningens natur at det er usikkerhet knyttet til kostnaden ved sonenøkklene pr. år for en viss sone – kostnaden vil først være kjent i ettertid. Tilbydere som velger å delta, og da særlig i soner med få eller ingen omkodingsmuligheter igjen, vil kunne oppleve at det i noen soner går kort tid før det må investeres i ny sylindere. I andre soner vil det kunne gå svært mange år før det er nødvendig med omkodning eller sylindertytte, og en aktør som er med for en begrenset tidsperiode vil kunne få en «gratis» deltakelse. For aktører som velger dekning i mange områder, må deltakelsen ses som en totalinvestering, sonene sett under ett. En betalingsmodell som gjenspeiler dette kan utformes på flere måter. For svært små, lokale aktører må det finnes egne løsninger.

2.8.3 Sikkerhetsstillelse

Som fremhevet i høringsnotatet må det ved etableringen av en felles ordning for sonenøkler sørges for etablering av tilstrekkelig sikkerhetsstillelse fra hver av tilbyderne som deltar i ordningen.¹⁹

Posten støtter et krav om sikkerhetsstillelse. Vi mener imidlertid at sikkerhetsstillelsen ikke kun må dekke konkrete kostnader, slik høringsnotatet tilsynelatende legger opp til, men også enhver annen eksponering tilbyderen får som deltaker i ordningen, eksempelvis erstatningsansvar. Enhver tilbyder som deltar i ordningen må stille slik sikkerhet som omtalt nedenfor, uavhengig av tilbyderens finansielle og operasjonelle størrelse, og av om samarbeidet i første omgang etableres basert på en midlertidig ordning administrert av Nkom.

Sikkerhetsstillelsen må som et minimum være dekkende i følgende sammenhenger:

- (i) for de kostnader vedkommende tilbyder, overfor de øvrige deltakende tilbyderne og det felles etablerte organet, forplikter seg til å dekke ved selve etableringen av ordningen. Den enkelte deltaker må eksplisitt forplikte seg til å delta i ordningen og kunne stille sikkerhet før ordningen utvikles.
- (ii) for det ansvar vedkommende tilbyder vil måtte innta for/pådra seg i relasjonen mellom de deltakende tilbyderne og overfor det felles etablerte organet i løpende

¹⁹ Se høringsnotatets side 4, 23 og 25.

drift, da typisk ved nødvendige bytter av sylindere, vedlikehold, driftskostnader mm.

- (iii) for det ansvar vedkommende tilbyder vil kunne pådra seg overfor det felles organet, de øvrige deltakende tilbyderne, postmottakere og andre tredjeparter, for det tap disse vil kunne påføres ved misligheter fra tilbyderens side, eksempelvis ved tyveri eller underslag fra ansatte hos tilbyderen. Tilsvarende gjelder for overtredelsesgebyr fra myndighetene ved brudd på de forpliktelser som påligger tilbyderen som deltaker i ordningen.

Dersom det skal være aktuelt å godta sikkerhetsstillelse i form av morselskapsgaranti eller tilsvarende, mener Posten det må kunne godtgjøres at vedkommende tilbyders morselskap har tilstrekkelig soliditet til å kunne dekke også det erstatningsansvar tilbyder eksponeres for som deltaker i ordningen. En annen mulig måte å etablere sikkerhetsstillelse på, er ved krav om bankgaranti. Sikkerhetsstillelsen må være fulldekkende for det ansvar tilbyderen vil kunne pådra seg, i alle aktuelle sammenhenger. En praktisk utfordring rundt etableringen av en slik bankgaranti, kan være den konkrete fastsettelsen av det beløp bankgarantien skal dekke. Det må derfor vurderes hvorvidt en bankgaranti eller tilsvarende kan tjene formålet som sikkerhetsstillelse.

At den enkelte tilbyder stiller med forsikringsdekning kan være et alternativ, forutsatt at en slik forsikring er dekkende for alle aktuelle forhold. Det er avgjørende at en slik forsikring dekker de forpliktelsene tilbyderen i ytterste konsekvens vil måtte svare for overfor det felles etablerte organet, de øvrige deltakende tilbyderne i ordningen, samt tredjeparter.

Sikkerhetsstillelsen må være av en slik karakter at den kan påberopes uavhengig av om vedkommende tilbyder fremdeles er deltakende i ordningen eller ikke. De øvrige tilbyderne 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).

Sikkerhetsstillelsen må være i kraft for krav som skulle vise seg i fremtiden, relatert til tiden vedkommende aktør deltok i ordningen, selv om sikkerhetsstillelsen på det tidspunkt den må gjøres gjeldende formelt sett er sagt opp av tilbyderen. Eksempelvis kan det vise seg at en aktør er årsak til bytte av sylindere flere måneder etter utmelding fra ordningen.

Det bør innhentes uttrykkelige bekreftelser fra hver av tilbyderens sikkerhetsstiller om at sikkerhetsstillelsen dekker ethvert tap tilbyderen pådrar seg i anledning deltakelse i fellesordningen. Bl.a. kan det ikke være tilstrekkelig at sikkerhetsstilleren dekker tilbyderens direkte lidte tap, eksempelvis ved tap av en sonenøkkel vedkommende har i sin besittelse. Tilbyderens lidte tap kan da i ytterste konsekvens være begrenset til gjenanskaffelse av den aktuelle nøkkelen, mens organet ser seg nødt til å bytte ut sylindere i en hel sone. Sikkerhetsstillelsen må da omfatte alle kostnader knyttet til anskaffelse og installering av nye sylindere i sonen.

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

Det må tilligge myndigheten å verifisere at sikkerhetsstillelsen tilbyderen pålegges å stille, og rent faktisk stiller med, er fullt ut dekkende for det potensielle ansvar tilbyderen vil kunne pådra seg ved sin tiltredelse til ordningen. Kravene til sikkerhetsstillelse bør fremgå uttrykkelig av postforskriften, ikke kun basere seg på eventuelle krav som «kan» stilles av myndigheten, slik det legges opp til i høringsnotatet.²⁰

Som fremhevet i høringsnotatet vil en ordning for felles forvaltning av sonenøkler, uten en tilfredsstillende (fullt dekkende) sikkerhetsstillelse, eksponere øvrige tilbydere for en betydelig økonomisk risiko.²¹ Isolert sett taler denne risikoeksponeringen, uavhengig av tenkt sikkerhetsstillelse, for at en felles forvaltning bør etableres i et selvstendig aksjeselskap (felles organ). Dette aksjeselskapet vil da ha det fulle ansvaret for forvaltningen, innad mellom tilbyderne, men også utad overfor tredjemann. Det kan ikke under noen omstendighet etableres en ordning der samtlige tilbydere er solidarisk ansvarlig overfor tredjemann.

Det må for ethvert tilfelle tydeliggjøres i postloven § 33 at én tilbyder ikke er solidarisk ansvarlig for andre tilbyders misligheter. I tilfeller der misligheter direkte kan relateres til én tilbyder, eksempelvis som under punkt (iii) over, må denne tilbyderen svare fullt ut for dette overfor postmottakere og andre tredjeparter som lider tap.

2.9 Øvrige merknader til lov- og forskriftstekst

Nedenfor er det inntatt konkrete merknader til lov- og forskriftstekst som ikke naturlig hører inn under de øvrige merknadene gitt i kapittel 2 om reguleringen av tilgang til sonenøkler.

Generelt:

Der det i lov- og forskriftstekst vises til Posten, bør «Posten Norge AS» benyttes gjennomgående.

Merknad til utkastet til ny § 33 i postloven:

Det er i utkastet til ny § 33 første ledd nummer 6 uttalt at forhold knyttet til ansvar og ansvarsbegrensninger skal kunne reguleres i forskrift eller enkeltvedtak. Slik regulering bør fastsettes i lov, både i relasjonen tilbyderne imellom, men også for tilbydernes ansvar overfor tredjeparter, herunder postmottakere.

Merknad til utkastet til ny § 10 i postforskriften:

I tredje ledd i bestemmelsen er det foreslått at tilbyder «ikke er ansvarlig for følgeskader». Som redegjort for bør en slik ansvarsbegrensning fastsettes i lov. Det bør videre utdypes hva det siktes til med en slik formulering. Det klare utgangspunkt må være at den enkelte tilbyder er erstatningsansvarlig overfor øvrige tilbydere som deltar i ordningen, så lenge disse kan holdes erstatningsvarlig overfor hverandre eller tredjeparter.

²⁰ Se høringsnotatets side 23 og 25.

²¹ Se høringsnotatets side 4.

Videre er det foreslått at skyldig bidrag (Posten oppfatter dette som ethvert skyldig krav relatert til deltakelsen i ordningen) er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette bør også fastsettes i lov.

3 ANDRE ENDRINGER I POSTLOVEN OG BANKPLIKTLOVEN

For øvrig har vi følgende synspunkter på høringsnotatets andre forslag til endringer i postloven og bankpliktloven:

3.1 Produktregnskap

Departementet foreslår å endre postloven § 11 første ledd slik at kravet til separat balanse for hver av de leveringspliktige tjenestene utgår. Bakgrunnen er at kravet anses som uhensiktsmessig og at det ikke er formålstjenlig å benytte en slik detaljert balanseoppstilling i forbindelse med myndighetens oppfølging av kravet til kostnadsorientering. I stedet foreslås det at produktregnskapet skal vise en oppstilling av anvendt kapital for leveringspliktige tjenester under ett.

I forbindelse med produktregnskapet for 2016 har vi overfor Nkom anført at utarbeidelse av egen balanseoppstilling for den enkelte resultatenheter vil påføre Posten betydelig merarbeid og ekstra kostnader uten verdi for tilsynet. Vi støtter således departementets vurdering og den foreslåtte endringen i postloven § 11.

3.2 Endring av bestemmelsen om postkasseplassering

Som departementet har redegjort for i høringsnotatet, har Posten i tidligere postlovgivning, i kraft av å være leveringspliktig tilbyder, hatt anvisningsrett for plassering av utleveringspostkasser på fremmed grunn, da ved § 14 i postloven av 1996. En slik anvisningsrett har hatt stor praktisk betydning for hensiktsmessig plassering av utleveringspostkasser i distribusjonsnettet, herunder ivaretar den de hensyn som gjør seg gjeldende for myndighetsfastsatte avstandskrav. Anvisningsretten bidrar således til en rasjonell og effektiv postdistribusjon i hele landet.

Någjeldende § 19 i postloven, som omhandler utleveringspostkasser, inneholder ikke en slik anvisningsrett. Posten støtter departementets redegjørelse i høringsnotatet der det foreslås innført et nytt tredje ledd i § 19 med en anvisningsrett identisk med den som fremgikk av postloven av 1996 § 14. Anvisningsretten tilligger den til enhver tid leveringspliktige tilbyderen. Med dette videreføres rettstilstanden under postloven av 1996.

3.3 Gebyr og sektoravgifter

Da ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nkom var på høring tidligere i år, viste Posten i sin høringsuttalelse til at postloven § 53 kun gir hjemmel til å kreve gebyr fra tilbydere av posttjenester til dekning av Nkoms forvaltningsoppgaver, og at loven ikke omtaler sektoravgifter. Med henvisning til endringer i ekomlov med tilhørende forskrift som også var på høring tidligere i år og hvor ekomloven § 12-1 ble foreslått endret for å sikre hjemmel til innkreving av sektoravgifter fra tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester, vurderte Posten det som nødvendig med en tilsvarende endring av postloven § 53 for å etablere et rettsgrunnlag som også omfatter innkreving av sektoravgifter fra tilbydere av posttjenester, for ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nkom trer i kraft. Posten er derfor enig når

departementet nå følger opp disse vurderingene gjennom forslagene til endring i postloven § 53 første og annet ledd.

Når det gjelder den foreslåtte økningen av postsektorens andel, omtalt på side 10 i høringsnotatet, viser vi til punkt 3 i Postens høringsuttalelse av 15. september 2016 (departementets referanse 15/292).²²

3.4 Håndtering og oppbevaring

Posten har ikke merknader til de foreslåtte endringene til postloven § 23, herunder avveiningen av forholdet mellom straff og overtredelsesgebyr.

3.5 Oppheving av ekspropriasjonsbestemmelsen

Posten støtter departementets konklusjon om å oppheve § 55. Dersom ekspropriasjon skulle bli aktuelt, kan det finne sted ved bruk av oreigningslova.

3.6 Endringer i bankpliktloven

Postens rett til dekning av merkostnader knyttet til det pålagte tilbudet av banktjenester i landpostnettet, følger av punkt 10.2 i Postens midlertidig konsesjon. Da forslaget til midlertidig konsesjonen var på høring høsten 2015, uttrykte Posten blant annet:

«Når ny lov trer i kraft (...), er det behov for å fange opp leveringspliktige banktjenester særskilt, slik departementet har foreslått. I denne sammenheng understreker vi samtidig at departementet må sikre at det også etter overgangsperioden, dvs. når konsesjonen med foreslåtte tillegg oppheves, foreligger et tilsvarende grunnlag for statlig finansiering av merkostnadene ved denne lovpålagte plikten.»

Bakgrunnen er at postloven § 9 om finansiering av leveringspliktig tjeneste kun gjelder for posttjeneste og ikke banktjenester. Posten er tilfreds med at merknoten nå følges opp gjennom forslaget til § 2 annet og tredje ledd i lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett (bankpliktloven). Bestemmelsen er svært viktig for å skape forutsigbarhet for finansieringen av merkostnader knyttet til tilbud av pålagte tjenester som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Vi er enig med departementet i at det er hensiktsmessig å utforme bestemmelsen tilsvarende ordlyden i postloven § 9. Videre fremgår det tydelig av merknotene til bestemmelsen at den innebærer en videreføring av ordning med statlig kjøp. Posten støtter en slik tilnærming.

²² Postens høringsuttalelse ligger tilgjengelig på følgende nettside:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoeyring---ny-forskrift-om-sektoravgift-og-gebyr-til-nasjonal-kommunikasjonsmyndighet/id2507010/>