



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Posten Bring AS
Konsernstaber/Myndighetskontakt
Postboks 1500 Sentrum
0001 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

21/826-

25. august 2023

Avgjørelse av klage på vedtak om sektoravgift for årene 2018, 2019, 2020 og 2021 fra Posten Norge AS

1. Innledning og konklusjon

Samferdselsdepartementet (departementet/SD) har mottatt innstilling i klagesaker fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) datert 19. mars 2019, 3. februar 2020, 22. februar 2021 samt 21. april 2022. Klagen gjelder vedtak om sektoravgift pålagt Posten Norge AS (Posten) for årene 2018, 2019, 2020 og 2021 i henhold til lov 4. september 2015 nr. 91 om posttjenester (postloven) § 53 og forskrift 20. mars 2017 nr. 386 om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (sektoravgiftforskriften) § 3.

Det følger av lov 4. september 2015 nr. 91 om posttjenester (postloven) § 41 at departementet er klageinstans for enkeltvedtak fattet av Nkom med hjemmel i eller i medhold av loven. Departementet finner at vilkårene for å behandle klagen foreligger i medhold av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 34. Da klagen i stor grad bygger på hverandre har departementet funnet det hensiktsmessig å behandle klagen på vedtak om sektoravgift for henholdsvis 2018, 2019, 2020 og 2021 samlet. Departementet kan i medhold av forvaltningsloven § 34 andre ledd prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter og kan ta opp forhold som ikke er berørt av klageren.

Departementet beklager den lange saksbehandlingstiden. Nkom er underlagt Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), men SD har ansvar for reguleringen av postsektoren. I forbindelse med endringene i departementsstrukturen våren 2019, forble ansvaret for postloven i SD, mens ansvaret for lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) ble overført fra SD til daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet,

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.sd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 904

Avdeling
Avdeling for luftfart,
post og kjøp

Saksbehandler
Albertine Theresa
Albrektsen-Mitzelos
22 24 83 10

nåværende KDD. Forskrift om sektoravgift og gebyr til Nkom er hjemlet i ekomloven, postloven samt lov 15. juni 2018 nr. 44 om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester). Ansvaret for økonomi- og virksomhetsstyringen av Nkom samt ansvaret for sektoravgiftforskriften ble lagt til KDD. SD delegerte derfor, etter avtale med KDD, myndighet til å avgjøre klagesaker om sektoravgifter på postområdet og dermed det resterende ansvaret for forskriften til KDD 10. januar 2020. I praksis viste dette seg å være lite hensiktsmessig. Det ble i statsråd 21. oktober 2022 besluttet at myndighet til å behandle klagesaker om sektoravgift og gebyr på postområdet ble overført tilbake fra KDD til SD. Dette følger nå av forskrift 10. januar 2020 nr. 33 om delegering av myndighet etter postloven (delegeringsforskriften) del II, jf. vedtak 21. oktober 2022 nr. 1777 om overføring av Kommunal- og distriktsdepartementets myndighet etter postloven § 41 tredje ledd til Samferdselsdepartementet, hvor det fremgår at Samferdselsdepartementet er klageinstans for klager på vedtak om sektoravgift fra tilbydere av posttjenester etter forskrift 20. mars 2017 nr. 386 om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Postens klager ble derfor oversendt fra KDD til SD den 27. oktober 2022.

Departementet har kommet til at vedtakene til Nkom om sektoravgift for Posten for årene 2018, 2019, 2020 og 2021 datert 29. november 2018, 8. november 2019, 16. oktober 2020 samt 10. november 2021, oppheves i medhold av forvaltningsloven § 34 siste ledd, og sender saken tilbake til Nkom for ny behandling. Departementets vurderinger i saken følger nedenfor.

2. Saksgang

2.1. Innhenting av omsetningstall

I brev av 10. august 2018, 7. august 2019, 29. juni 2020 samt 2. juli 2021 ble Posten bedt om å innrapportere omsetningstall knyttet til posttjenester for henholdsvis 2017, 2018, 2019 og 2020. I brevene presiserte Nkom at samtlige omsetningstall skulle oversendes, herunder B2X¹ og C2X².

Posten innrapporterte omsetningstall henholdsvis 24. august 2018, 30. august 2019, 17. august 2020 samt 16. august 2021.

Omsetningstallene for 2018, innrapportert 24. august 2018, var begrenset til tjenestene C2X og B2C³. Nkom ba i brev av 28. august 2018 Posten om å utdype argumentasjonen knyttet til utelatt rapportering av omsetningstall for B2B-tjenester. Dette gjorde Posten i brev av 4. september 2018. Posten fikk i brev av 16. november 2018 varsel om tvangsmulkt for manglende innrapportering av omsetningstall for posttjenester for B2B⁴-tjenester. Omsetningstallene for B2B-posttjenester ble mottatt 26. november 2018.

¹ B2X: Bedrift-til-bedrift eller bedrift-til-forbruker

² C2X: Forbruker-til bedrift eller forbruker-til-forbruker

³ B2C: Bedrift-til-forbruker

⁴ B2B: Bedrift-til-bedrift

For 2019, 2020 og 2021 ble omsetningstall knyttet til både C2X og B2X innrapportert.

2.2. Forhåndsvarsel

Vedtak om sektoravgift ble forhåndsvarslet henholdsvis 2. november 2018, 3. oktober 2019, 18. september 2020 samt 13. oktober 2021.

Nkom mottok Postens kommentarer til forhåndsvarsel 16. november 2018, 18. oktober 2019, 9. oktober 2020 samt 29. oktober 2021.

2.3. Vedtak og klager

Nkom fattet vedtak om sektoravgift henholdsvis 29. november 2018, 8. november 2019, 16. oktober 2020 samt 10. november 2021.

Nkom mottok klage på vedtak om sektoravgift for 2018 7. januar 2019, i henhold til utsatt klagefrist. Samferdselsdepartementet mottok «Innstilling til klage på vedtak om sektoravgift» fra Nkom datert 19. mars 2019. Videre mottok departementet Postens «Kommentarer til Nkoms innstilling til klage på vedtak om sektoravgift 2018» datert 2. april 2019.

Nkom mottok «Klage på vedtak om sektoravgift 2019» datert 29. november 2019. Samferdselsdepartementet mottok Nkoms «Innstilling til klage på vedtak om sektoravgift 2019 – Posten Norge AS» 3. februar 2020. Videre mottok departementet Postens «Kommentarer til Nkoms innstilling til klage på vedtak om sektoravgift 2019» datert 17. februar 2020 og Nkoms «Svar på kommentarer fra Posten Norge AS – Innstilling til klage på vedtak om sektoravgift 2019» datert 30. mars 2020.

Nkom mottok klage på vedtak om sektoravgift for 2020 6. november 2020. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mottok «Innstilling til klage på vedtak om sektoravgift for 2020 fra Posten Norge AS» datert 22. februar 2021 samt Postens kommentarer til Nkoms innstilling til klage på vedtak om sektoravgift for 2020, datert 12. mars 2021.

Klage på vedtak om sektoravgift for 2021 mottok Nkom fra Posten 29. november 2021. Kommunal- og distriktsdepartementet mottok Nkoms innstilling til klage på vedtak om sektoravgift for 2021, datert 21. april 2022 samt Postens kommentarer til Nkoms innstilling til klage på vedtak om sektoravgift 2021, datert 4. mai 2022.

Klage om sektoravgift for 2020 og 2021 ble oversendt for avgjørelse til Samferdselsdepartementet 27. oktober 2022.

3. Anførsler

Postens anførsler

Posten påklager samtlige av Nkoms vedtak om sektoravgift for årene 2018, 2019, 2020 og 2021. Postens klager retter seg i hovedsak mot fire forhold ved enkeltvedtakene:

1. beregningen av den totale sektoravgiften til fordeling mellom forvaltningsområdene,
2. fordelingen av sektoravgift mellom tilbyderne av posttjenester, nærmere bestemt at Nkom har inkludert omsetningstall for Postens leveringspliktige C2X-pakker i beregningsgrunnlaget, men ikke inkludert andre tilbyderes omsetningstall for tilsvarende tjenester,
3. at Postens omsetning for tjenesten «Pakke i postkassen» (PiP) er inkludert i grunnlaget for fordelingen mellom posttilbydere og
4. om det foreligger brudd på Nkoms veilednings- og utredningsplikt i henhold til forvaltningsloven §§ 11 og 17, og om dette er en eventuell saksbehandlingsfeil som medfører at vedtak om sektoravgift er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

Nkoms anførsler

Nkom har ikke funnet grunnlag for å endre sin oppfatning eller vurdering.

Nkom opprettholder derfor sine vedtak om sektoravgift for årene 2018, 2019, 2020 og 2021.

3.1. Beregningen av den totale sektoravgiften til fordeling mellom forvaltningsområdene

Posten mener at kostnader knyttet til Radiostøykontrollen som Nkom får refundert direkte over statsbudsjettet ikke skal omfattes av sektoravgiften. Posten mener også at gebyrinntekter skal trekkes ut av grunnlaget for sektoravgiften. Posten anfører derfor at beløpet oppgitt i Nkoms vedtak om sektoravgift er for høyt.

3.1.1. Kostnader knyttet til Radiostøykontrollen

Posten anfører at beregningsmåten Nkom legger til grunn, der beløpet knyttet til arbeidet med bredbåndstilskudd trekkes ut, mens refusjon for Radiostøykontrollen beholdes i beregningsgrunnlaget og først trekkes fra i beregnet beløp for innehavere av frekvenstillatelse, er feil. Posten mener at posttilbyderne i realiteten er med på å betale en kostnad Nkom får refusjon fra staten for, og som kommer til fratrukk i sektoravgiften for tilbydere med frekvenstillatelse.

Nkom anfører at statsbudsjettets refusjon av enkelte av kostnadene til Radiostøykontrollen er et særuntak fra selvfinansieringsordningen, og at Nkoms totale ressursbruk til Radiostøykontrollen er inkludert i forvaltningsområdet for innehavere av frekvenstillatelse. Nkom mener derfor at refusjonen på MNOK 10 til drift av Radiostøykontrollen skal trekkes fra

sektoravgiftene som fastsettes etter sektoravgiftforskriften § 3 bokstav b, fordi refusjonen kun skal dekke Nkoms kostnader innenfor dette forvaltningsområdet. I motsetning til vurderingen av finansiering av Radiostøykontrollen, mener Nkom at reduksjonen på MNOK 0,9 i forbindelse med Nkoms administrasjon av tilskudd til bredbåndsutbygging skal trekkes fra beregningsgrunnlaget på alle forvaltningsområdene.

3.1.2. Om gebyrinntekter skal trekkes ut av grunnlaget for sektoravgiften

Posten mener at gebyrer inngår i selvfinansieringen av Nkom, men at de ikke skal inngå i grunnlaget for sektoravgiften slik Nkom har gjort det. Posten anfører at dersom kostnadene gebyrene er ment å dekke legges inn i grunnlaget for sektoravgiften, vil det bety at disse kostnadene finansieres to ganger; først over sektoravgiften i tillegg til gjennom gebyrer. Posten mener alternativt, at dersom gebyrene etter først å ha inngått i beregningsgrunnlaget trekkes fra i sektoravgiften for de aktørene de gjelder, slik Posten oppfatter at Nkom gjør, betyr det at disse kostnadene finansieres av de øvrige aktørene.

Nkom anfører at gebyrinntekter fra hvert forvaltningsområde skal trekkes fra ved beregningen av sektoravgiften på området og reduserer sektoravgiften som kan kreves inn fra dette området, jf. sektoravgiftforskriften § 2 annet ledd. Nkom skriver at ettersom det ikke er noen gebyrer for forvaltningsområdet som gjelder post, blir sektoravgiftene på postområdet tre prosent av Nkoms samlede kostnader. Nkom anfører derfor at gebyrene ikke inngår i grunnlaget for fordeling av sektoravgiftene mellom tilbyderne innenfor det enkelte forvaltningsområde.

3.1.3. Om Nkoms vedtatte sektoravgift er for høy

Posten anfører på bakgrunn av det ovenstående at Nkoms vedtatte sektoravgift er for høy. Posten skriver at de forstår sektoravgiftforskriften slik at Nkom ikke står fritt i fastsettingen av sektoravgift, men at de må forholde seg til beløpene fastsatt i statsbudsjettet. Posten anfører at Nkom ikke kan kreve høyere beløp enn fastsatt i statsbudsjettet, med unntak av de mindre justeringene som følger av forskriften § 5. Posten understreker at med deres forståelse vil Nkoms samlede inntekter fra sektoravgift, refusjon til Radiostøykontrollen og gebyr bli den samme som ved Nkoms tilnærming, men fordelingen mellom forvaltningsområder blir annerledes.

Nkom anfører at det er Nkoms samlede kostnader, det vil si beløpene som fremkommer under utgiftsbevilgningen på kapittel 1380 i statsbudsjettet, som utgjør grunnlaget for beregning av sektoravgift og gebyr etter sektoravgiftforskriften. Nkom anfører at det er kostnadene for de ulike forvaltningsområdene som er utgangspunktet for fordelingsnøkkelen i sektoravgiftforskriften og at Posten's beregninger ikke gjenspeiler de faktiske kostnadene. Nkom mener dette er fordi Posten legger til grunn at refusjonen for Radiostøykontrollen skal gå til fradrag på alle forvaltningsområdene.

3.2. C2X-tjenester og fordelingen av sektoravgift mellom tilbyderne av posttjenester

Posten er enig i Nkoms tilnærming om at tilbyders totale omsetning knyttet til samtlige posttjenester som utgangspunkt skal inkluderes i beregningsgrunnlaget for sektoravgift. Prinsipielt mener Posten at Nkom bør inkludere omsetning fra C2X-pakkeformidling for alle registrerte tilbydere.

Posten er imidlertid uenig i Nkoms beregning av sektoravgift. Nkom har lagt til grunn innrapportert omsetning uten kategorien «lettgods inntil 20 kg», men tatt med Postens omsetning knyttet til leveringspliktige posttjenester innen denne kategorien, dvs. innen såkalte C2X-pakker. Posten mener dette innebærer en forskjellsbehandling av Posten sammenlignet med andre tilbydere.

Posten anfører videre at en skjevfordeling av sektoravgiften basert på konkrete tilsynsoppgaver er en ny praksis i strid med sektoravgiftforskriften § 10. Posten mener at forskriftens ordlyd innebærer at sektoravgiften skal fordeles forholdsmessig mellom tilbydere på grunnlag av en markedsbasert tilnærming, og at forhold som leveringsplikt og særregulering ikke er egnet til å belyse en aktørs andel av markedet. Posten mener at vektlegging av genererte kostnader og arbeid for Nkom fremstår som lite treffende i lys av sektoravgiftens formål og utforming, ettersom sektoravgifter, i motsetning til gebyrer, ikke er ment å reflektere konkrete motytelser fra vedkommende myndighet. Posten mener videre Nkom har lagt til grunn feil forståelse av begrepet «konkurransesvridning».

Nkom mener at den totale omsetningen knyttet til samtlige posttjenester i utgangspunktet bør inkluderes i fordelingsgrunnlaget for sektoravgift.

Nkom anfører at usikkerheten i markedet knyttet til om enkelte typer tjenester skal anses omfattet av postloven blant annet skyldes endringen som ble gjort i vegfraktloven § 2. Nkom anfører at denne endringen kan innebære at tjenester som tidligere kun har vært begrenset regulert av postloven, i dag skal reguleres fullt ut av denne. Nkom har registrert at det er aktører i markedet som er usikre på om enkelte typer virksomhet skal anses som omfattet av postloven. Nkom anfører at for å sikre likebehandling, har Nkom ved fordelingen av sektoravgift lagt til grunn innrapportert omsetning uten kategorien «lettgods inntil 20 kg», herunder også sendinger til og fra utlandet. Omsetningen knyttet til leveringspliktige posttjenester er imidlertid tatt med i fordelingsgrunnlaget, uavhengig av type sending.

Nkom anfører at leveringsplikten og leveringspliktig tilbyder er særskilt regulert i postloven og står i en særstilling vedrørende kostnader og arbeid for tilsynsmyndigheten. Nkom mener at de har flere tilsynsoppgaver overfor Posten som leveringspliktig tilbyder i Norge, enn overfor andre tilbydere av posttjenester. Oppfølging av Posten som leveringspliktig tilbyder utgjør en vesentlig del av Nkoms arbeid på postområdet.

Nkom anfører at valgt løsning innebærer minst mulig konkurransevidning i et marked der leveringspliktig tilbyders markedsposisjon er gunstig, og hvor det er grunnlag for å anta at

ikke alle tilbydere er registrert hos Nkom. Nkom oppfatter dette i tråd med forarbeidene til postloven om at pålegg og gebyr i minst mulig grad skal virke konkurransevridende eller bidra til å skape etableringshindringer.

3.3. Inkludering av Postens omsetning for tjenesten «Pakke i postkassen» (PiP) i grunnlaget for fordelingen mellom posttilbydere

Posten presiserer at deres klage er avgrenset til Nkoms håndtering av omsetning fra C2X-pakker. Posten mener at B2X-pakker ikke omfattes av postloven og støtter således at omsetningen fra slike tjenester er holdt helt utenfor beregningsgrunnlaget.

Posten tar til etterretning Nkoms vurdering om at «Pakke i postkassen» er en postsending som omfattes av postloven. De anfører imidlertid at tjenesten faller utenfor leveringsplikten.

Nkom er uenig i Postens forståelse om at B2X-pakker ikke omfattes av postloven. Nkom er heller ikke enig i at «Pakke i postkassen» ikke omfattes av Postens leveringsplikt.

3.4. Brudd på veilednings- og utredningsplikten og om dette er en eventuell saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet

Posten ber departementet vurdere om Nkom har brutt sin veilednings- og utredningsplikt i henhold til forvaltningsloven §§ 11 og 17 og om dette eventuelt er en saksbehandlingsfeil som medfører ugyldighet, jf. forvaltningsloven § 41.

Posten stiller blant annet spørsmål ved om Nkom har ført tilstrekkelig kontroll med andre tilbyders innrapporterte omsetning samt Nkoms kartlegging av markedet for lettgoods inntil 20 kg for å inkludere andre tilbydere av posttjenester sin omsetning i fordelingen av sektoravgift.

Posten stiller videre spørsmål ved Nkoms veiledning i forbindelse med posttilbyders rapportering av omsetning, særlig for tjenester som tilsvarer Postens produkt «Pakke i postkassen».

Nkom anfører at de har oppfylt sin veilednings- og utredningsplikt.

Nkom viser til at de har 27 registrerte tilbydere av posttjenester, som alle får likelydende brev om innrapportering av omsetning. Nkom mener det er tilbyderne selv som har best kjennskap til sine produkter, tjenester og omsetning knyttet til disse.

Imidlertid etterspør Nkom blant annet bekreftelse, redegjørelse, utfyllende informasjon mv. fra tilbydere, dersom en gjennomgang av innrapporterte tall viser endringer fra foregående år eller de har mistanke om manglende rapportering. Nkom skriver at de konkret har vurdert alle innrapporterte omsetningstall, herunder kvaliteten og troverdigheten av disse opplysningene.

Nkom viser til at brevene om innrapportering blant annet inneholder skjematiske oversikter for å i best mulig grad veilede tilbyderer. Når de mottar henvendelser fra tilbyderne, får disse veiledning. Nkom påpeker at dette er profesjonelle parter. Nkom anser imidlertid ikke en henvisning til ett av Postens konkrete produkter som hensiktsmessig veiledning.

4. Rettslig grunnlag

Postloven

Postloven gjelder i henhold til § 2 «regelmessig formidling av registrerte og uregistrerte postsendinger mot vederlag, herunder leveringspliktig tjeneste».

En «posttjeneste» defineres i postloven § 4 som et «tilbud til allmennheten om regelmessig innsamling, sortering, transport og utdeling av postsending mot vederlag». En «postsending» defineres som «brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg og lettgoods inntil 20 kg som er påført mottakerens navn og adresse eller annen entydig identifikasjon, herunder som er adressert i henhold til liste». En «tilbyder» defineres som «enhver som tilbyr posttjeneste». En «bruker» defineres som en «fysisk eller juridisk person som benytter posttjeneste, enten som avsender eller som mottaker».

Tilbydere av posttjenester har registreringsplikt etter postloven § 20.

I leveringspliktig posttjeneste inngår «formidling av brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg og lettgoods inntil 20 kg», jf. postloven § 7 nr. 1.

I henhold til postloven § 53 kan Nasjonal kommunikasjonsmyndighet kreve gebyr og sektoravgift fra tilbydere av posttjenester til dekning av kostnader knyttet til forvaltningsoppgaver etter postloven. Myndigheten kan gi forskrifter om gebyr og sektoravgift, herunder kan tilbydere med liten omsetning unntas fra plikten til å betale sektoravgift. Kommunal- og distriktsdepartementet er myndighet med forskriftskompetanse for forskrift om gebyr og sektoravgift til Nkom.

Midlertidig konsesjon

Postens leveringsplikt er også nærmere regulert i Postens midlertidige konsesjon. I perioden klagene gjelder gjaldt tre ulike konsesjoner; Midlertidig konsesjon til Posten Norge AS, fastsatt 23. desember 2015, gjeldende fra 1. januar 2016, midlertidig konsesjon til Posten Norge AS fastsatt 6. september 2017, gjeldende fra 1. januar 2018 og midlertidig konsesjon til Posten Norge AS fastsatt 29. juni 2020, gjeldende fra 1. juli 2020.

Sektoravgiftforskriften

Formålet med forskrift 20. mars 2017 nr. 386 om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet er å finansiere Nkoms oppgaver gjennom gebyr og sektoravgift slik at myndigheten er selvfinansiert, jf. § 1. Midlene skal benyttes best mulig for å oppnå målsettingene i ekomloven⁵, postloven og lov om elektroniske tillitstjenester⁶.

Forskriften ble endret ved forskrift 7. januar 2019 nr. 6 og 13. januar 2020 nr. 44. Forskriftsteksten har derfor i enkelte bestemmelser blitt endret underveis i perioden klagene gjelder for.

Forvaltningsloven

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når annet ikke er bestemt i eller i medhold av lov, jf. § 1.

I henhold til forvaltningsloven § 11 har forvaltningsorganene alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet er å gi partene adgang til å ivareta sine interesser på best mulig måte.

I henhold til forvaltningsloven § 17 har forvaltningsorganer en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Hvilken kompetanse klageinstansen har er lovfestet i forvaltningsloven § 34. Såfremt klagen tas til behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken, og kan herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen skal vurdere synspunktene som klageren kommer med, men kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Et vedtak skal som utgangspunkt ikke endres til skade for klageren. Klageinstansen kan enten selv treffe vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake for ny behandling.

Av forvaltningsloven § 41 fremgår at dersom saksbehandlingsreglene i loven ikke overholdes ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, må vedtaket likevel anses gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

⁵ Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon

⁶ Lov 15. juni 2018 om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester)

5. Departementets vurdering

5.1. Beregningen av den totale sektoravgiften til fordeling mellom forvaltningsområdene

5.1.1. Kostnader knyttet til Radiostøykontrollen

Innledningsvis viser departementet til at Nkom, i henhold til formålet i sektoravgiftforskriften, skal være selvfinansiert. Ifølge merknadene til de enkelte bestemmelsene i forslag til ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet av 1. juli 2016⁷ betyr dette at Nkom sine brukere finansierer virksomheten deres, med unntak av noen få poster der Nkom mottar øremerket statlig støtte. Slik statlig støtte gjelder blant annet refusjon for Radiostøykontrollen og tilskudd til bredbåndsutbygging. I tillegg skal inntektene fra sektoravgift og gebyrer dekke merverdiavgift.

Det fremgår av budsjettforslaget for 2018⁸, 2019⁹, 2020¹⁰ og 2021¹¹ at i selvfinansieringsordningen inngår ikke MNOK 10 i refusjon til drift av Radiostøykontrollen og MNOK 0,9 til å veilede fylkeskommunene i forbindelse med tilskudd til bredbåndsutbygging.

I merknad til § 2 i forslag om ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet av 1. juli 2016, fremgår det at sektoravgiften blir brukt til å finansiere fellestiltak overfor en næring eller en sektor, når sektoravgiften blir betalt av aktører som hører til eller har tilknytning til sektoren.

Departementet tolker forskriften slik at inntekter som kan knyttes til spesifikt arbeid innenfor en sektor eller næring også skal trekkes fra kostnadene på det spesifikke området. Ettersom kostnadene for Radiostøykontrollen knytter seg til Nkoms arbeid med frekvenstillatelser, vil også den statlige støtten trekkes fra ved beregning av sektoravgiften for frekvenstillatelser.

Dette underbygges av uttalelser i høringsbrev av 29. oktober 2019 om endring i forskrift om sektoravgift og gebyr til Nkom¹². I høringen fremgår at Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslo å tydeliggjøre at sektoravgiftene finansierer Nkoms virksomhet, og at kostnadene ved myndighetsutøvingen skal ligge til grunn for fordelingen av sektoravgifter og gebyr mellom de ulike forvaltningsområdene. Statsbudsjettet fastslår hvert år utgiftsbevilgningen til Nkom og utgjør summen som skal kreves inn i sektoravgift og gebyr, minus bevilgningen for Radiostøykontrollen. I tillegg foreslo departementet å tydeliggjøre at refusjon for Radiostøykontrollen (MNOK 10) trekkes fra grunnlaget for beregning og innkreving av sektoravgift for frekvensbevilgning. Årsaken til tilleggsbevilgningen for Radiostøykontrollen er at arbeidet Nkom gjør også kommer andre enn ekomtilbydere til gode. Departementet vurderte derfor at det ikke ville vært riktig om ekomtilbyderne alene skulle finansiere Radiostøykontrollen.

⁷ [Høyring - Ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet - regjeringen.no](#)

⁸ [Prop. 1 S \(2017-2018\) \(regjeringen.no\)](#) s. 201

⁹ [Prop. 1 S \(2018-2019\) \(regjeringen.no\)](#) s. 212

¹⁰ [Prop. 1 S \(2019-2020\) \(regjeringen.no\)](#) s. 139

¹¹ [Prop. 1 S \(2020-2021\) \(regjeringen.no\)](#) s. 142

¹² [Høyring av endring i forskrift om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet - regjeringen.no](#)

Dette fremgår nå eksplisitt av § 2 i sektoravgiftforskriften siste ledd, slik den ble endret ved forskrift 13. januar 2020 nr. 44: «Løyve i statsbudsjettet til Radiostøykontrollen reduserer sektoravgifta for frekvensløyve, jf. fyrste ledd bokstav b».

Departementet vurderer derfor at beregningsmåten Nkom har lagt til grunn er korrekt, der beløpet knyttet til refusjon for Radiostøykontrollen beholdes i beregningsgrunnlaget og først trekkes fra i beregnet beløp for innehavere av frekvenstillatelser.

5.1.2. Om gebyrinntekter skal trekkes ut av grunnlaget for sektoravgiften

Departementet viser til at sektoravgiftforskriften er hjemlet i henholdsvis ekomloven § 12-1, postloven § 53 samt lov om elektroniske tillitstjenester § 7.

Postloven § 53 om gebyr til Nkom ble endret i 2017 for å sikre at Nkom hadde rettsgrunnlag til å kreve inn gebyr og sektoravgift fra postsektoren i samsvar med rundskriv R-112/15. Før 2017 fremgikk det av bestemmelsen at Nkom kunne kreve gebyr fra tilbydere av posttjenester. I henhold til lovens forarbeider¹³ skal sektoravgifter gjelde for fellestilltak overfor en næring eller sektor, og betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til sektoren, for eksempel for å dekke kostnadene ved tilsynsorganenes virksomhet. Hovedformålet er ifølge forarbeidene¹⁴ å helt eller delvis finansiere utgiftene til bestemte tiltak. Sektoravgifter skal beregnes på grunnlag av samlede kostnader for tiltaket eller virksomheten etter fradrag for andre inntekter. Bakgrunnen for at Nkom kan innkreve sektoravgift og ikke gebyrer fra tilbydere av posttjenester, er dermed at sektoravgiftene skal finansiere fellestilltak overfor postsektoren. Dette skal i henhold til postloven § 53 dekke «kostnader knyttet til forvaltningsoppgaver etter [...] loven».

I sektoravgiftforskriftens tidligere § 2, som ble endret ved forskrift 13. januar 2020 nr. 44, fremgikk det at gebyrinntektene fra de ulike områdene av Nkoms virksomhet kommer til fradrag i den gruppen som gebyrene referer til, og reduserer krone for krone sektoravgiften som kan kreves inn fra samme forvaltningsområde.

I merknad til § 2 i forslag om ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet av 1. juli 2016, vises det til rundskriv R-112/15¹⁵. Departementet vurderte at det fulgte av rundskrivet at gebyr innebærer at mottakeren ikke skal betale mer enn kostnaden av å produsere og levere tjenesten, og at plikten til gebyr er knyttet til den som mottar tjenesten. Man foreslo også å fastslå at gebyrer som blir innkrevd reduserer størrelsen på sektoravgiften som kan kreves inn hvert år og innenfor hvert enkelt forvaltningsområde.

¹³ Prop. 122 L (2016-2017) s. 28-29

¹⁴ Prop. 122 L (2016-2017) s. 28-29

¹⁵ Rundskriv R-112/15 – Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering

I någjeldende sektoravgiftforskrifts § 3, fremgår at gebyrinntektene for hvert forvaltningsområde blir trukket fra beregnet sektoravgift for det relevante området og reduserer sektoravgiften som kreves inn fra hvert område.

Etter departementets vurdering er det derfor korrekt at gebyrinntekter fra hvert enkelt område skal trekkes fra ved beregningen av sektoravgiften på området, og dermed reduserer sektoravgiften som kan kreves inn fra det spesifikke området.

5.1.3. Om Nkoms vedtak om sektoravgift er for høyt

Departementet viser til at da klagen over sektoravgift for 2018 og 2019 ble fremsatt, fremgikk det av forskriftens § 3 at statsbudsjettet hvert år fastsetter hvor mye Nkom kan kreve inn i sektoravgift og gebyr. Nkom kunne i denne perioden kreve inn 3 prosent av utgiftsbevilgningen fastsatt i Statsbudsjettet fra tilbydere av posttjenester.

Statsbudsjettet fastslår hvert år Nkoms inntektsbudsjett, som utgjør summen Nkom kan kreve inn i sektoravgift og gebyr. Av forskriften § 2, slik den står i dag, fremgår at sektoravgiften blir beregnet basert på anslått ressursbruk for hvert forvaltningsområde Nkom har ansvar for. Videre fremgår det at bevilgningen for Radiostøykontrollen i statsbudsjettet reduserer sektoravgiften for frekvenstillatelser. Nkom kunne fra 2020 kreve inn 2,8 prosent av utgiftsbevilgningen fastsatt i statsbudsjettet fra tilbydere av posttjenester.

Departementet er enige med Posten i at sektoravgiftforskriften må forstås slik at Nkom ikke står fritt i fastsettingen av sektoravgift, men at de må forholde seg til beløpene som fremgår av statsbudsjettet.

Det fremgår av Samferdselsdepartementets budsjettforslag for 2018¹⁶ s. 32 og tilsvarende for 2019¹⁷ s. 38, at «Inntektene til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet består i hovedsak av sektoravgifter betalt av tilbydere av elektronisk kommunikasjon og posttilbydere, og noen få gebyrer. Gebyrene budsjetteres på kap. 4380 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, post 01 Diverse gebyrer. Sektoravgiftene og gebyrene skal i hovedsak dekke Nasjonal kommunikasjonsmyndighets utgifter som er budsjettert på kap. 1380, postene 01 og 45 og merverdiavgift på kap. 1633 Nettoordning statlig betalt merverdiavgift, post 01 Driftsutgifter.»

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettforslag for 2020¹⁸ s. 139 og tilsvarende for 2021¹⁹ s. 142, fremgår: «Sektoravgiftene og gebyrene skal i hovedsak dekke Nasjonal kommunikasjonsmyndighets utgifter som er budsjettert på kap. 543, postene 01 og 45, og merverdiavgift på kap. 1633, post 01.»

Nkoms utgifter knytter seg til to forvaltningsområder; ekom og post. Det er Nkoms samlede kostnader innenfor disse to forvaltningsområdene som ligger til grunn for det aktørene skal

¹⁶ [Prop. 1 S \(2017-2018\) For budsjettåret 2018 under Samferdselsdepartementet](#)

¹⁷ [Prop. 1 S \(2018-2019\) For budsjettåret 2019 under Samferdselsdepartementet](#)

¹⁸ [Prop. 1 S \(2019-2020\) For budsjettåret 2020 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet](#)

¹⁹ [Prop. 1 S \(2020-2021\) For budsjettåret 2021 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet](#)

betale i sektoravgift. Av dette skal forvaltningsområdet for posttjenester dekke 2,8 prosent, tidligere 3 prosent, av de samlede kostnadene. Innen ekomområdet finansieres deler av utgiftene også av gebyrer. Disse går dermed til fratrukk innenfor det forvaltningsområdet. Innen postområdet, er det ikke andre inntektskilder enn sektoravgift.

Departementet har kommet til, som det fremgår over, at beregningsmåten Nkom legger til grunn, der beløpet knyttet til refusjon for Radiostøykontrollen beholdes i beregningsgrunnlaget og først trekkes fra i beregnet beløp for innehavere av frekvenstillatelser, er riktig. Videre er departementet enig med Nkom i at gebyrinntekter fra hvert enkelt område skal trekkes fra ved beregningen av sektoravgiften på området, og slik reduserer sektoravgiften som kan kreves inn fra det spesifikke området.

Departementet vurderer derfor at sektoravgift og gebyrer skal fordeles på følgende måte mellom forvaltningsområdene:

Kostnadene som Nkom skal fordele fremgår av post 01 og 45 i statsbudsjettet og tildelingsbrev til Nkom. I tillegg skal Nkom dekke kostnader for mva, som belastes kap. 1633, samt økte kostnader som følge av lønnsutvikling.

Dette betyr at grunnlaget for fordelingen av sektoravgift kan settes opp slik:

Sum bevilgningspost 01 + 45
+ Mva som belastes kap. 1633
+ Økt bevilgning som følge av lønnsoppgjør
= Grunnlag for beregning av sektoravgift

Det skal gjøres fratrukk for bevilgning av administrasjon av bredbåndstilskudd for alle forvaltningsområdene. Departementet forstår det slik at kostnaden ikke kan knyttes til spesifikt arbeid innenfor en sektor eller næring og derfor ikke kan trekkes fra kostnadene på det spesifikke området. Refusjon til drift av radiostøykontrollen trekkes fra sektoravgift fordelt til innehavere av frekvenstillatelser. Gebyrinntekter blir trukket fra det forvaltningsområdet gebyrinntektene kreves inn fra.

Tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjons- tjeneste, tilbydere av tillitstjenester, innehavere av tillatelse til å bruke nummer-, navn- og adresseressurser og virksomheter som deler ut domenenavn under norske landtoppdomene skal for 2018 og 2019 betale 48 % av grunnlaget for beregning av sektoravgift og for 2020 og 2021 betale 48,2 % av grunnlaget for beregning av sektoravgift. Av dette gjøres det fratrukk for henholdsvis 48 % og 48,2 % av bevilgningen til administrasjon av bredbåndstilskudd. Det gjøres videre fratrukk for gebyrinntekter fra området.

Innehavere av frekvenstillatelse skal for 2018 og 2019 betale 41 % og for 2020 og 2021 betale 40,6 % av grunnlaget for beregning av sektoravgift. Av dette gjøres det fratrukk for henholdsvis 41 % og 40,6 % av bevilgningen til administrasjon av bredbåndstilskudd. I tillegg

gjøres det fratrekk for refusjon til drift av radiostøykontrollen på dette forvaltningsområdet samt fratrekk for gebyrinntekter.

Registrerte importører, produsenter og radioforhandlere, autoriserte installatører, innehavere av løyve for aeromobilt utstyr, nødpeilesendere og annet radioutstyr og for nasjonale godkjenninger av radio- og terminalutstyr skal for 2018 og 2019 betale 8 % og for 2020 og 2021 betale 8,4 % av grunnlaget for beregning av sektoravgift. Av dette gjøres det fratrekk for henholdsvis 8 % og 8,4 % av bevilgningen til administrasjon av bredbåndstilskudd samt gebyrinntekter.

Tilbydere av posttjenester skal for 2018 og 2019 betale 3 % og for 2020 og 2021 betale 2,8 % av grunnlaget for beregning av sektoravgift. Av dette gjøres det fratrekk for henholdsvis 3 % og 2,8 % av bevilgningen til administrasjon av bredbåndstilskudd. Ettersom tilbydere av posttjenester ikke betaler gebyrer, gjøres det dermed heller ikke fratrekk for gebyrer i fordelingen av sektoravgift for tilbydere av posttjenester.

For tilbydere av posttjenester blir dermed fordelingen av sektoravgift slik:

$$\begin{aligned} & 3 \% / 2,8 \% \text{ av grunnlag for beregning av sektoravgift} \\ & - \underline{3 \% / 2,8 \% \text{ av bevilgningen til administrasjon av bredbåndstilskudd}} \\ & = \text{Sektoravgift som skal fordeles mellom tilbydere av posttjenester} \end{aligned}$$

Departementet vurderer derfor at Nkoms beregning av utgangspunktet for fastsettelse av sektoravgift til fordeling mellom forvaltningsområdene i vedtak om sektoravgift for årene 2018, 2019, 2020 og 2021 er korrekt.

5.2. C2X-tjenester og fordelingen av sektoravgift mellom tilbyderne av posttjenester

Departementet viser til postloven § 53 som gir Nkom hjemmel til å kreve inn sektoravgift og gebyr fra «tilbydere av posttjenester» til «dekning av kostnader knyttet til forvaltningsoppgaver etter denne loven.» En tilbyder av posttjenester defineres i postloven § 4 nr. 7, som enhver som tilbyr posttjeneste. En «posttjeneste» defineres i § 4 nr. 1, som et tilbud til allmennheten om regelmessig innsamling, sortering, transport og utdeling av postsending mot vederlag. En «postsending» defineres i § 4 nr. 3, som adressert brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg og lettgoods inntil 20 kg. Tilbydere av posttjenester har registreringsplikt hos Nkom, jf. postloven § 20. Det fremgår av postlovens forarbeider at det kan fastsettes en grense for hvor høy omsetning en registrert tilbyder av posttjeneste skal ha, for å være gebyrpliktig. Departementet tolker dette slik at det er et krav om at tilbyder må være registrert, for at Nkom skal ha anledning til å pålegge sektoravgift. Nkom kan derfor kreve sektoravgift fra alle tilbydere av posttjenester som var registrert i det aktuelle tidsrommet klagen gjelder. Postloven skiller ikke mellom hvem avsender eller mottaker av postsendingen er, jf. at «bruker» defineres både som fysiske og juridiske

personer som benytter posttjeneste, enten som avsender eller som mottaker, jf. postloven § 4 nr. 8.

Postloven § 53 om gebyr til Nkom, ble endret i 2017, for å sikre at Nkom hadde rettsgrunnlag til å kreve inn gebyr og sektoravgift fra postsektoren i samsvar med rundskriv R-112/15. Før 2017 fremgikk det av bestemmelsen at Nkom kunne kreve gebyr fra tilbydere av posttjenester. I henhold til rundskriv R-112/15 pkt. 3.2.1 kan gebyrordninger etableres når det offentlige utfører en klart definert tjeneste overfor betaleren og det ikke betales for noe annet eller mer. Sektoravgifter anvendes imidlertid for å finansiere fellestiltak overfor en næring eller sektor dersom avgiften betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til sektoren, for eksempel i forbindelse med virksomheten til tilsynsorganer, jf. pkt. 3.3.1. Det fremgår i pkt. 3.3.2 at hovedformålet med fastsetting av sektoravgifter er å helt eller delvis finansiere utgiftene til bestemte tiltak. Sektoravgifter skal beregnes på grunnlag av samlede kostnader for tiltaket eller virksomheten etter fradrag for andre inntekter. Dette fremgår også av postlovens forarbeider²⁰. I henhold til sektoravgiftforskriften § 10 har Nkom hjemmel til å innkreve sektoravgift fra tilbyder av posttjeneste i samsvar med postloven § 53.

Bakgrunnen for at Nkom kan innkreve sektoravgift og ikke gebyrer fra tilbydere av posttjenester, er dermed at sektoravgiftene skal finansiere fellestiltak overfor postsektoren. Dette skal i henhold til postloven § 53 dekke «kostnader knyttet til forvaltningsoppgaver etter [...] loven».

I merknader til de enkelte bestemmelsene i forslag til ny forskrift om sektoravgift og gebyr til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet av 1. juli 2016, fremgår til § 10 om sektoravgift for posttjenester, at departementet forventer at det vil bli flere posttilbydere som skal betale sektoravgift for posttjenester etter hvert som det blir flere og mer aktive tilbydere av posttjenester. Videre fremgår det at prinsippene i § 9 vedrørende sektoravgift for tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste, gjelder tilsvarende for utregningen av sektoravgift for posttjenester så langt de rekker. Det presiseres imidlertid at omsetningsgrensen på 35 millioner ikke gjelder for postsektoren.

Det fremgår av sektoravgiftforskriften § 9 annet ledd at beløpet skal fordeles forholdsmessig mellom tilbydere med relevant omsetning. Hver tilbyder skal betale en del av dette beløpet som tilsvarer tilbyderens del av den samlede relevante omsetningen. Av tredje ledd fremgår at Nkom kan fordele sektoravgiften etter andre kriterier enn omsetning, for å oppnå en bedre forholdsmessig fordeling av sektoravgiften. Der andre kriterier blir brukt, skal det gjelde for hele eller deler av enkeltmarkeder. Fordelingen av sektoravgift etter slike kriterier skal skje etter tilsvarende retningslinjer som ved fordeling etter omsetning i andre ledd, så langt de passer. Disse prinsippene som gjelder for fordelingen av sektoravgift mellom ekomtilbydere vil dermed også være relevante for fordelingen av sektoravgift mellom posttilbydere.

Departementet er enig med Posten og Nkom i at tilbyders totale omsetning knyttet til samtlige posttjenester skal inkluderes i beregningsgrunnlaget for sektoravgift. Departementet

²⁰ Prop. 122 L (2016-2017) s. 28-29

vurderer at sektoravgift kan kreves av alle registrerte tilbydere av posttjenester. Det er tjenestene som faller innenfor postlovens virkeområde som avgjør hva som skal anses som «relevant» omsetning, og dermed skal inkluderes i grunnlaget for fordeling av sektoravgift mellom tilbydere av posttjenester. Etter departementets vurdering skal det ikke skilles mellom hvem avsender eller mottaker av postsendingen er, i henhold til forståelsen av «bruker» i postloven § 4 nr. 8.

Departementet er klar over uenigheten i markedet knyttet til hvem som er å anse som tilbyder av posttjeneste etter postloven, og herunder hvilke tjenester som faller innenfor lovens virkeområde. Departementet foreslo derfor å klargjøre forståelsen av tilbyderbegrepet, i Prop. 4 LS (2022-2023) Endringer i postloven (*tilbyderbegrepet, pakkepostforordningen, brukerklagenemnd, offentlig postnummersystem og politiattest*) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 246/2021 av 24. september 2021 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2018/644 om pakkeleveringstjenester over landegrensene (*pakkepostforordningen*). Lovproposisjonen ble trukket ved Meld.St. 12 (2022-2023) Tilbaketrekking av Prop. 4 LS (2022–2023) Endringer i postloven (*tilbyderbegrepet, pakkepostforordningen, brukerklagenemnd, offentlig postnummersystem og politiattest*) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 246/2021 av 24. september 2021 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2018/644 om pakkeleveringstjenester over landegrensene (*pakkepostforordningen*). Som det fremgår i trekkmeldingen, mener regjeringen at det er grunn til å vektlegge at flere av høringsinstansene var uenige i de språklige endringene som ble foreslått for å presisere tilbyderbegrepet. Videre fremgår det at regjeringen vil se på andre grep for å presisere lovens virkeområde og hvilke aktører som faller innenfor lovens tilbyderbegrep. Departementet mente ikke å utvide, tilstramme eller på annen måte endre gjeldende rett. Departementet hadde som formål å klargjøre gjeldende rettsstilling. Departementet fastholder imidlertid sin forståelse av at tilbyderbegrepet inkluderer både B2X- og C2X-postsendinger.

Uenigheten har blant annet fått konsekvenser for registrering av tilbydere, fordeling av sektoravgift og rekkevidden av andre plikter og rettigheter etter postloven. Departementet anerkjenner at dette er årsaken til at Nkom har valgt å utelate C2X-pakketjenester for andre registrerte tilbydere av posttjenester som har blitt pålagt sektoravgift samt utelatelsen av all omsetning knyttet til B2X-pakketjenester i grunnlaget for fordelingen av sektoravgift.

Nkom mener blant annet at uenigheten skyldes endringen som ble gjort i vegfraktloven § 2, ved endringen av postloven i 2016. Fra 9. januar 1998 fremgikk det av vegfraktloven § 2 at loven ikke gjelder «befordring som omfatter post som sendes gjennom statens postselskap eller omfattes av internasjonale postkonvensjoner». Dette ble endret til dagens ordlyd ved opphevingen av monopolet og eneretten, som sier at loven ikke gjelder «befordring som omfattes av postloven». Bestemmelsen hadde en tilsvarende ordlyd opprinnelig, hvor det i henhold til Ot.prp.nr. 39 (1973-1974) s. 26 fremgikk av lovens § 2 at loven ikke gjelder «befordring som omfattes av lov 8. juni 1928 nr. 2 om postvesenet [postloven] eller av

internasjonale postkonvensjoner». Som det fremgår i vegfraktlovens forarbeider²¹ skyldes dette at innenriks postbefordring er undergitt postloven og internasjonal postbefordring er undergitt Verdenspostforeningens regulering. Det fremgår videre at «Etter loven er postverket ansvarlig for pakkepost som skades eller går tapt mens det er i postverkets varetekt (§ 15). [...] Dersom postverket har overlatt befordringen av pakkepost til en alminnelig bortfrakter, og pakkeposten skades eller går tapt mens den er i bortfrakterens besittelse, ville vegfraktavtaleloven – om den hadde kommet til anvendelse – som regel gitt skadelidte en bedre erstatningsrettslig stilling enn den han har etter postloven av 1928. Departementet mener imidlertid at det forhold at postverket i visse tilfelle nytter alminnelige bortfraktere for å befordre posten mellom poststasjonene, ikke bør få noen betydning for postkundens erstatningsrettslige stilling. Denne bør i alle høve være undergitt loven av 1928».

Departementet forstår avgrensningen i vegfraktloven slik den står i dag slik at befordring av gods som ikke faller innenfor postlovens virkeområde, vil bli regulert av vegfraktloven. Det vil si at vegfraktloven ikke regulerer «regelmessig formidling av registrerte og uregistrerte postsendinger mot vederlag, herunder leveringspliktig tjeneste» samt «formidling av postsendinger til og fra utlandet», jf. postloven § 2. Skillet mellom postloven og vegfraktloven må dermed ligge i avgrensningen av hva som anses som «postsendinger» innenfor de lovregulerte vektgrensene og «posttjeneste», jf. postloven § 4 nr. 3 og 1. Dersom befordringen er å regne som en posttjeneste, reguleres den av postloven, og motsetningsvis, dersom det ikke er en posttjeneste, reguleres befordringen av vegfraktloven. Det er ikke noe i veien for at en tilbyder av posttjenester benytter seg av en underleverandør til f.eks. transporten. Tilbyder er den som er ansvarlig for tjenesten overfor avsender.

Departementet ønsker å fremheve at det er et skille mellom det alminnelige tilbyderbegrepet i postloven og begrepet leveringspliktig tilbyder, samt et skille mellom generelle posttjenester i lovens forstand og leveringspliktige posttjenester i henhold til postloven kapittel 2 og Postens konsesjon.

Postloven omfatter alle postsendinger slik disse er beskrevet i § 4 nr. 3. Dette innebærer at all adressert brevpost inntil 2 kg, aviser og blader i abonnement inntil 2 kg og lettgoods inntil 20 kg omfattes av postloven. Dette uavhengig av hvem som benytter posttjenesten, som mottaker eller avsender, jf. § 4 nr. 8. Imidlertid er det et krav for å definere tjenesten som en posttjeneste i henhold til § 4 nr. 1, at tjenesten omfatter et tilbud til allmennheten om regelmessig innsamling, sortering, transport og utdeling av postsending mot vederlag. For denne saken, er det ikke tvilsomt at Posten må regnes som en tilbyder av posttjeneste og dermed kan ilegges sektoravgift.

En tjeneste kan falle innenfor postlovens virkeområde, selv om den ikke er omfattet av leveringsplikten. Dette fremgår av Postens midlertidige konsesjon av 2020. I pkt. 1.1 fremgår at Posten skal tilby formidling av adressert brevpost inntil 2 kg og lettgoods inntil 20 kg. De samme sendingene skal også tilbys til og fra utlandet. I henhold til bestemmelsens femte

²¹ Ot.prp.nr.39 (1973-1974) s. 10 og NUT 1971:2 s. 10-11

ledd kan Nkom gi dispensasjon fra kravene i første ledd dersom de etter en helhetsvurdering vil medføre en urimelig byrde for Posten. Det skal tas hensyn til brukernes behov for tjenesten. I henhold til sjette ledd, kan Nkom i særlige tilfeller gi tillatelse til at en «tilsvarende tjeneste» ikke skal regnes som leveringspliktig, dersom Posten tilbyr en tjeneste som oppfyller kravene i første og annet ledd.

Etter departementets vurdering kan man ikke se hen til hvilke tjenester som regnes som leveringspliktige i vurderingen av innkreving av gebyr og sektoravgift fra tilbydere av posttjenester, jf. postloven § 53 og sektoravgiftforskriften § 10, og heller ikke for hva som skal anses som «relevant omsetning» i henhold til prinsippene i § 9.

Beløpet som skal inngå i fordelingen av sektoravgift som relevant omsetning, må derfor omfatte all omsetning som stammer fra posttilbyders tilbud av posttjenester, uavhengig av hvem som er avsender eller mottaker av postsending. Det er med andre ord tilbyders totale omsetning knyttet til samtlige posttjenester som skal inkluderes i beregningsgrunnlaget for sektoravgift.

Videre vurderer departementet at det ikke er grunnlag for å fordele sektoravgift ulikt mellom tilbydere av posttjenester som konkurrerer innenfor samme markedssegment. Det betyr at alle tilbydere i samme marked bør betale sektoravgift for lettgodssendinger. Det følger av sektoravgiftforskriften § 9 tredje ledd, at dersom et annet kriterium enn omsetning blir brukt for fordeling av sektoravgift, skal det gjelde for hele markeder eller deler av enkeltmarkeder så langt det går.

Når det gjelder omsetning knyttet til kategorien lettgoods, som hovedsakelig omfatter pakketjenester, har Nkom valgt å holde utenfor all omsetning knyttet til lettgoods, med unntak av de leveringspliktige pakketjenestene. Dette innebærer at det kun er Postens leveringspliktige pakketjenester Norgespakken og tilsvarende tjeneste til og fra utlandet, som er inkludert i grunnlaget for sektoravgift. Dette er produkter som hovedsakelig blir markedsført som C2X-pakketjenester. Myndigheten har ansett at den leveringspliktige pakketjenesten Norgespakken skulle oppfylle kravet til at leveringspliktig tilbyder har et minimumsprodukt som kan benyttes av både forbrukere og næringsdrivende. Motsetningsvis har ikke noen andre tilbyders pakketjenester innenfor lettgoodssegmentet, herunder markedsført som C2X-pakketjenester, blitt inkludert i grunnlaget for sektoravgift.

Departementet finner at Nkom, ved å kun inkludere Postens C2X-markedsførte pakketjenester, ikke har inkludert omsetning fra hele markeder eller deler av enkeltmarkeder, når de har fordelt sektoravgift.

Nkom har dermed ikke lagt til grunn en fordeling som medfører en bedre forholdsmessig fordeling i tråd med sektoravgiftforskriften § 9 tredje ledd.

For å bli ilagt sektoravgift må aktøren være en tilbyder av posttjeneste, og det er lovens definisjon av «posttjeneste», «postsending» og «bruker» som må legges til grunn for

innkrevningen. Dette underbygges også av at sektoravgift i henhold til postloven § 53 skal dekke kostnadene knyttet til forvaltningsoppgavene etter loven. Kostnadene Nkom skal dekke er alle kostnader knyttet til deres forvaltningsoppgaver etter loven. Sektoravgift skal dermed dekke Nkoms arbeid knyttet til hele postlovens virkeområde, herunder alle lettgodssendinger, uavhengig av hvem som er avsender eller mottaker.

Departementet har derfor kommet til at Nkom i sin fordeling av sektoravgift mellom tilbydere av posttjenester ikke har lagt til grunn korrekt forståelse av hvilke tjenester som skal inngå i fordelingen. Departementet vurderer at Nkom ved å ikke inkludere omsetning fra samtlige posttjenester og fra samtlige registrerte posttilbydere, herunder alle C2X- og B2X-postsendinger, har lagt til grunn feil lovforståelse på en måte som har medført en uforholdsmessig fordeling av sektoravgift mellom tilbydere av posttjenester, for å dekke kostnadene knyttet til forvaltningsoppgavene etter postloven.

Departementet kommer dermed til at tilbyders totale omsetning knyttet til samtlige posttjenester skal inkluderes i beregningsgrunnlaget for sektoravgift. Sektoravgift kan kreves av alle registrerte tilbydere av posttjenester, for alle tjenester som faller innenfor postlovens virkeområde, herunder B2X- og C2X-lettgods. Etter departementets vurdering skal det ikke skilles mellom hvem avsender eller mottaker av postsendingen er.

5.3. Inkludering av Postens omsetning for tjenesten «Pakke i postkassen» (PiP) i grunnlaget for fordelingen mellom posttilbydere

Departementet viser til at det er tjenestene som faller innenfor postlovens virkeområde som avgjør hva som skal anses som «relevant omsetning» som skal inkluderes i grunnlaget for fordeling av sektoravgift mellom tilbydere av posttjenester.

Når det gjelder hvorvidt produktet «Pakke i postkassen» skal anses som leveringspliktig tjeneste, fastholder departementet at produktet «Pakke i postkassen» i perioden klagen gjelder var omfattet av leveringsplikten, jf. departementets brev i saken²². Omsetningen fra produktet må derfor anses som relevant omsetning som skal inkluderes i grunnlaget for fordelingen av sektoravgift for tilbydere av posttjenester. Produktet er i alle tilfeller å regne som en postsending etter postloven § 4 nr. 3, jf. nr. 8.

5.4. Brudd på veilednings- og utredningsplikten

Departementet viser til forvaltningsorganers alminnelige veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. Pliktens rekkevidde vil kunne variere fra sakstype til sakstype, jf. forvaltningslovens forarbeider²³. Det skal blant annet legges vekt på partenes behov for veiledning og sakens art. Dette for at en part skal kunne ivareta sine interesser. Det er forvaltningsorganet som

²² Departementets brev datert 14. april 2021 «Leveringspliktige posttjenester – forespørsel om vurdering», 15. desember 2021 «Klagevedtak – pålegg om utlevering av opplysninger, jf. postloven § 44 første ledd» samt 2. desember 2022 «Vedtak – Postens anmodning om omgjøring av Samferdselsdepartementets vedtak av 15. desember 2021 om leveringsplikt for Pakke i Postkassen».

²³ Ot.prp.nr. 75 (1993-1994) s. 58

skal vurdere partenes behov for veiledning. Det skal gis veiledning om gjeldende lover og forskrifter, samt vanlig praksis på vedkommende saksområde. Videre vises det til forvaltningsloven § 17 om forvaltningsorganers utrednings- og informasjonsplikt, som pålegger forvaltningsorganet å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Departementet anser at Nkom har overholdt sin veiledningsplikt ved utsendelse av likelydende brev om innrapportering av omsetning til de registrerte tilbyderne, med skjematiske oversikter og henvisning til rettsgrunnlaget. Videre etterspør Nkom blant annet bekreftelse, redegjørelse, utfyllende informasjon mv. fra tilbydere, dersom en gjennomgang av innrapporterte tall viser endringer fra foregående år eller de har mistanke om manglende rapportering. Nkom skriver at de konkret vurderer alle innrapporterte omsetningstall, herunder kvaliteten og troverdigheten av disse. Videre veileder Nkom tilbydere som henvender seg til dem med spørsmål. Departementet anser i utgangspunktet dette som tilstrekkelig for å overholde veiledningsplikten, og forutsetter at Nkom tar individuelle vurderinger i hvert enkelt tilfelle.

Departementet vurderer ikke at det ville vært naturlig å henvise til ett av Postens spesifikke leveringspliktige tjenester som eksempel på hva som skal anses som relevant omsetning. Både myndigheten og aktørene må til enhver tid forholde seg til gjeldende regulering i lov og forskrift, herunder hvem og hva som omfattes av lovens virkeområde.

Uenigheten i markedet knyttet til hvem som er å anse som tilbyder av posttjeneste etter loven samt hvilke tjenester som faller innenfor lovens virkeområde må antas blant annet å ha fått konsekvenser for registrering av tilbydere, fordeling av sektoravgift og rekkevidden av andre plikter og rettigheter etter postloven. I henhold til postloven § 20 har tilbydere av posttjeneste en plikt til å registrere seg hos Nkom senest samtidig med at posttjeneste tilbys. Registreringen er ifølge forarbeidene²⁴ ikke ment å være en kvalitetssikring av virksomheten og heller ikke å regne som noen tillatelse i seg selv. Nkom har anledning til å følge opp manglende registrering gjennom sanksjoner. På grunn av uenigheten knyttet til postlovens tilbyderbegrep har imidlertid Nkom ikke gått aktivt ut i markedet for å pålegge registrering av tilbydere i påvente av at uenigheten ble endelig avklart. Etter departementets vurdering er situasjonen som har oppstått som følge av uenigheten i markedet uheldig, men vurderer det ikke slik at Nkom har brutt sin veilednings- og utredningsplikt ved å ikke gå aktivt ut i markedet, da registrering som utgangspunkt er en plikt pålagt tilbydere av posttjenester.

6. Konklusjon

Departementet kan i henhold til forvaltningsloven § 34 prøve alle sider av en sak som tas under behandling.

Departementet har kommet til at Nkoms beregning av utgangspunktet for fastsettelse av den totale sektoravgiften til fordeling mellom forvaltningsområdene i vedtak om sektoravgift er

²⁴ Prop. 109 L (2014-2015) s. 73

korrekt for årene 2018, 2019, 2020 og 2021. Etter departementets vurdering er det riktig å inkludere Postens omsetning for tjenesten «Pakke i postkassen» (PiP) i grunnlaget for fordelingen av sektoravgift mellom posttilbydere. Departementet har kommet til at Nkom ikke har brutt sin veilednings- og utredningsplikt i henhold til forvaltningsloven §§ 11 og 17.

Departementet har imidlertid kommet til at Nkom ikke har fordelt sektoravgift mellom tilbydere av posttjenester korrekt.

Departementet har kommet til at Nkom i sin fordeling av sektoravgift mellom tilbydere av posttjenester ikke har lagt til grunn korrekt forståelse av hvilke tjenester som skal inngå i fordelingen. Departementet har kommet til at Nkom, ved å ikke inkludere omsetning fra samtlige posttjenester og fra samtlige registrerte posttilbydere, herunder alle C2X- og B2X-postsendinger, har lagt til grunn feil lovforståelse på en måte som har medført en uriktig forholdsmessig fordeling av sektoravgift mellom tilbydere av posttjenester, for å dekke kostnadene knyttet til forvaltningsoppgavene etter postloven, jf. sektoravgiftforskriften § 9 tredje ledd, jf. postloven § 53 første ledd.

I henhold til forvaltningsloven § 34 tredje ledd, kan vedtaket som utgangspunkt ikke endres til skade for klageren.

Departementet er kommet til at en omfordeling av sektoravgift hvor man tar hensyn til all omsetning som stammer fra posttilbyders tilbud av posttjenester, uavhengig av hvem som er avsender eller mottaker av postsending, vil være til Postens fordel. Dette må antas å ville føre til en bedre forholdsmessig fordeling av sektoravgift mellom tilbydere av posttjenester, for å dekke kostnadene knyttet til forvaltningsoppgavene etter postloven, jf. sektoravgiftforskriften § 9 tredje ledd, jf. postloven § 53 første ledd. For Posten innebærer dette at sektoravgiften blir fordelt på grunnlag av den samme omsetningen, mellom de ulike tilbyderne av posttjenester.

Departementet opphever Nkoms vedtak om sektoravgift for Posten Norge AS (Posten) for årene 2018, 2019, 2020 og 2021 datert 29. november 2018, 8. november 2019, 16. oktober 2020 samt 10. november 2021, i medhold av forvaltningsloven § 34 siste ledd, og sender saken tilbake til Nkom for ny behandling.

Departementet beslutter å oppheve vedtaket og sende det tilbake for ny vurdering hos underinstansen, da Nkom vil være nærmest til å omfordele sektoravgiften mellom de registrerte tilbyderne. Departementet har ikke nødvendig informasjon om andre registrerte tilbyders omsetning til å kunne omfordele den pålagte sektoravgiften. I fordelingen skal tilbyders totale omsetning knyttet til samtlige posttjenester inkluderes i beregningsgrunnlaget for sektoravgift. Sektoravgift kan kreves for alle tjenester som faller innenfor postlovens virkeområde, herunder B2X- og C2X-lettgods.

Departementet ber Nkom om å vurdere fordelingen av sektoravgift mellom tilbydere av posttjenester på nytt, og vurdere behovet og muligheten for å omgjøre egne vedtak i

medhold av forvaltningsloven § 35, for andre tilbydere av posttjenester. Departementet er klar over at det har tatt svært lang tid fra klagene ble oversendt klageinstansen. Departementet beklager dette. Tiden som har gått må antas å innebære at andre tilbydere som har blitt pålagt sektoravgift har innrettet seg i henhold til denne. Departementet ber Nkom, i sin vurdering som skissert over, å ha en helhetlig tilnærming og hensynta tiden som har gått fra vedtaket ble fattet.

7. Vedtak

Samferdselsdepartementet opphever Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) sine vedtak om sektoravgift for Posten Norge AS (Posten) for årene 2018, 2019, 2020 og 2021 datert 29. november 2018, 8. november 2019, 16. oktober 2020 samt 10. november 2021, i medhold av forvaltningsloven § 34 siste ledd og sender saken tilbake til Nkom for ny behandling.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Øyvind Ek (e.f.)
avdelingsdirektør

Albertine Albrektsen-Mitzelos
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet