



Etter mottakerliste

Vår ref.:1605419-16 -
Vår dato: 2.12.2016

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: MSA, EUN, CTE

Etablering av system for felles drift og administrasjon for sonenøkler til postkasseanlegg

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til Samferdselsdepartementets forslag til presiseringer i postlov¹ og postforskrift² med høringsfrist 6. desember 2016 (Høringsnotatet).³ Vi viser også til brev fra Samferdselsdepartementet til Nkom av 28. oktober, hvor departementet ber om at oppgaven med å etablere en hensiktsmessig forvaltning av et sonenøkkelsystem ferdigstilles så snart som mulig og innen 1. januar 2017. SD ber samtidig om at Nkom før årsskiftet gjør praktiske forberedelser som er nødvendige for å gi tilgang til sonenøkler.

Departementets forslag til endringer i postforskriften legger opp til en presisering av rettstilstanden for tilgang til utleveringspostkasser som ikke er tilgjengelige for allmennheten, se postloven § 33. Etter forslag til ny bestemmelse i postforskriften § 10 plikter Posten Norge AS (Posten) å gi tilgang til sonenøkkelsystem fra det tidspunkt forskriften trer i kraft. Posten skal også etablere et permanent system for drift og administrasjon av felles sonenøkkelsystem sammen med godkjente tilbydere.⁴ Formålet er å opprette trygge rammer for felles bruk av

¹ Lov av 4. september 2015 nr. 91 om posttjenester (postloven)

² Forskrift 18. september 2015 nr. 1063 om post (postforskriften) ny § 10 og § 10 a, jf. § 33 første ledd. Endringene forutsettes å tre i kraft 1. januar 2017. Nkoms arbeid forutsetter at det ikke foretas vesentlige endringer i forskriften etter høringsfristens utløp (6. desember 2016)

³ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-postloven/id2517465/>

⁴ Forslag til ny postforskrift § 10 a første ledd



sonenøkler, slik at alle godkjente tilbydere kan ha like konkurransevilkår og lik effektivitetsgevinst i markedet.

I lys av oppdragene fra Samferdselsdepartementet og forslagene til endringer i postforskriften, sender Nkom med dette ut informasjon om arbeidet knyttet til etableringen av et felles system for drift og administrasjon av sonenøkler. Ettersom det vil kunne ta noe tid før et permanent system er opprettet blant godkjente tilbydere, foreslår Nkom samtidig en midlertidig, avtaleregulert organisering som kan sikre tilgang i en mellomperiode før en permanent etablering finner sted. Hensikten er at tilbydere som ønsker å delta i en ordning for tilgang til å levere post i låste postkasseanlegg, uten unødig opphold skal kunne tiltre en slik ordning. Den midlertidige organiseringen vil samtidig kunne opprettholde et minimumsnivå av sikkerhet, slik en felles bruk av sonenøkler blant flere tilbydere forutsetter. Nkom gir også informasjon om hvordan tilbyder skal gå frem for å delta både i en midlertidig og en permanent ordning.

Følgende dokumenter er vedlagt:

- «Informasjon om arbeid knyttet til etablering av system for felles drift og administrasjon av sonenøkler til postkasseanlegg»
- «Forslag til samarbeidsavtale mellom tilbydere av posttjenester om midlertidig felles drift og administrasjon av sonenøkkelsystem til postkasseanlegg»
- Skjema for «Innmelding av interesse for å delta i midlertidig system for felles drift og administrasjon av sonenøkler til postkasseanlegg»

Nkom ber om innspill fra tilbyderne på konkrete punkter som fremgår av dette brevet.

Innspillene bes oversendt Nkom til adressen firmapost@nkom.no innen 21. desember 2016 kl. 15:00.

Nkom minner for øvrig om at innspillene vil være offentlige etter reglene i offentleglova⁵ og forvaltningsloven⁶ med mindre det finnes unntak for annet.

⁵ Lov 19. mai nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

⁶ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Når det gjelder kostnadsfordelingen knyttet til både midlertidig og permanent ordning, viser vi til vårt varsel om vedtak for fastsettelse av kostnadsfordelingsprinsipper, datert 2. desember 2016.

Kort om konkurransesituasjonen

Den nye postloven innebærer full liberalisering av det norske postmarkedet. Markedet har blitt liberalisert og åpnet for konkurranse bit for bit, og 1. januar 2016 ble også markedet for postsendinger under 50 gram åpnet for konkurranse gjennom avvikling av Postens enerett, i tråd med EUs tredje postdirektiv. Dette vil si at det norske postmarkedet nå er åpent for konkurranse i alle deler.

Markedet består i dag av flere aktører med ulike forretningsmodeller, som leverer både adresserte og uadresserte postsendinger. Den nye postloven regulerer kun adresserte postsendinger.⁷ For å kunne få tilgang til sonenøkler, må aktøren være «tilbyder av posttjenester», som dermed altså innebærer at aktøren må tilby en tjeneste som gjelder adresserte postsendinger. Tilgang til et slikt sonenøkkelssystem innebærer tilgang til låste postkasseanlegg i en rekke bygårder, blokker og sameier, oftest plassert i oppganger. Gitt den lange historien med postmonopol, er det bare Posten som hittil har disponert nøkler til anleggene. En ordning der flere leverandører skal ha denne tilgangen, må derfor ta opp i seg et felles sett regler for sikkerhet som for eksempel sikrer at låser byttes når det er nødvendig, i tillegg til administrasjonsordninger som gir oversikt over nøklene, hvem som disponerer dem og hvilke soner de hører til. En slik ordning skal finansieres av tilbyderne i fellesskap.

I en ny konkurransesituasjon er det like viktig som før å sikre «posthemmeligheten» og tilliten mellom partene - altså at den som sender og den som mottar postsendinger (postkasseseier) skal være sikret at det er konfidensielt hva som sendes og mottas, og at det er gode sikkerhetsrutiner når flere aktører får tilgang til postkasseanleggene.

⁷ Se postlovens virkeområde i lovens § 2 og definisjonene i postloven § 4

Etablering av system for felles drift og administrasjon av sonenøkler til postkasseanlegg – permanent og midlertidig ordning

For å oppfylle formålet om like konkurransevilkår og lik effektivitetsgevinst i markedet, har Nkom gått i dialog med enkelte større aktører med mål om å etablere og drifte et felles sonenøkkelsystem. Vi viser til det vedlagte dokumentet «Informasjon om arbeid knyttet til etablering av system for felles drift og administrasjon av sonenøkler til postkasseanlegg». I dokumentet gis en nærmere beskrivelse av arbeidet med etableringen av et felles system for drift og administrasjon av sonenøkler. Orienteringen er ment som en støtte for alle tilbydere i markedet, slik at samtlige aktører har oversikt over de problemstillingene saken reiser.

Slik nevnt vil det imidlertid kunne ta noe tid før et permanent system for drift og administrasjon er opprettet blant godkjente tilbydere. Samtidig forutsetter tilgang til og utlevering av sonenøkler at det eksisterer et organisert og betryggende administrasjonssystem for felles bruk og drift. Dette er nødvendig for å opprettholde sikkerheten til systemet som helhet, samt også sikkerheten for tilbyderne som deltar i fellesordningen. Et trygt administrasjonssystem skal samtidig også ivareta sikkerheten til eierne av utleveringspostkassene. Utlevering av én sonenøkkel kan gi tilgang til så mange som 10.000-12.000 utleveringspostkasser, og dermed tilgang til en mengde sensitiv og privat informasjon hos den norske befolkningen. Det er derfor helt nødvendig å stille krav til en organisering av tilgangen til sonenøkler etter de bestemmelsene i postforskriften.

For å kunne oppfylle Samferdselsdepartementets oppdrag om å etablere en hensiktsmessig forvaltning av et sonenøkkelsystem innen 1. januar 2017, slik at tilgang skal kunne gis i løpet av januar 2017, foreslår Nkom derfor en midlertidig, avtaleregulert organisering som ivaretar et nødvendig minimumsnivå av sikkerhet i en mellomperiode. Tilbyders samtykke til å delta i avtalen vil være en forutsetning for tilgang til sonenøkler i perioden før en permanent ordning er etablert, ettersom utlevering av sonenøkler forutsetter at det eksisterer en felles administrasjonsordning. Vi viser til det vedlagte forslaget til «Samarbeidsavtale mellom tilbydere av posttjenester om midlertidig felles drift og administrasjon av sonenøkkelsystem til postkasseanlegg».

Den midlertidige samarbeidsavtalen vil måtte inngås mellom Posten og godkjente tilbydere som har behov for sonenøkler til postkasseanlegg før et permanent system er etablert. Samarbeidsavtalen har begrenset varighet, og opphører ved etableringen av et permanent

system, eller senest 1. juli 2017. På denne måten får godkjente tilbydere tid til å etablere et felles, permanent system i fellesskap, samtidig som tilgangen sikres i en mellomperiode.

Nkom vil ha en rolle som koordinator i samarbeidsavtalen, og vil bistå og veilede partene ved behov. Nkom skal kalle inn til møter og holde Administratorgruppen orientert om innmeldt informasjon som kan være av betydning for samarbeidet. Nkom har møte- og talerett i møter, men ingen stemmerett eller beslutningsmyndighet. Nkom skal også besitte oversikt over soner og nøkler, og vil ellers føre alminnelig tilsyn etter reglene i postloven og postforskriften.

Nkom ber om tilbakemelding på forslaget til «Samarbeidsavtale mellom tilbydere av posttjenester om midlertidig felles drift og administrasjon av sonenøkkelsystem til postkasseanlegg» Innspillene bes oversendt Nkom innen 21. desember kl. 15:00.

Dersom presiseringene i postforskriften trer i kraft uten vesentlige endringer, tar Nkom sikte på å kalle inn godkjente tilbydere til et signeringsmøte i uke 2, 2017.

Innmelding av interesse for å delta i midlertidig ordning for felles drift og administrasjon av sonenøkkelsystem til postkasseanlegg

De foreslåtte bestemmelsene i postforskriften §§ 10 og 10a legger opp til at Nkom skal godkjenne tilbydere som ønsker å delta i etablering og administrasjon av et felles sonenøkkelsystem forut for at tilgangen gis. For å kunne få tilgang til sonenøkler og sonenøkkelsystem, må tilbyder altså være godkjent av Nkom. Endelig godkjenning fra Nkoms side kan først finne sted etter at forskriften trer i kraft, forutsatt til 1. januar 2017 i Høringsnotatet.

For at Nkom skal kunne oppfylle Samferdselsdepartementets anmodning om å sikre at tilgang skal gis i januar 2017, er det imidlertid nødvendig at Nkom allerede nå får oversikt over hvilke tilbydere som ønsker å delta i en midlertidig ordning. Det er også nødvendig at Nkom mottar så mye informasjon om tilbyder som mulig på nåværende tidspunkt, slik at vi allerede nå kan starte arbeidet med å vurdere om interesserte tilbydere oppfyller krav til sikkerhet mv., eller om Nkom behøver mer informasjon.

Nkom ber derfor om at tilbydere som ønsker å være med i en midlertidig ordning i denne første perioden, sender Nkom relevant informasjon allerede i tiden før forskriften trer i kraft. For å

effektivisere denne prosessen, har Nkom utarbeidet et skjema som kan brukes av tilbydere som ønsker å delta i en midlertidig forvaltning, se det vedlagte skjemaet «Innmelding av interesse for å delta i midlertidig system for felles drift og administrasjon av sonenøkler til postkasseanlegg». På bakgrunn av den informasjonen som tilbyder angir, vil Nkom kunne gi tilbyderne tilbakemelding der det er behov for ytterligere informasjon eller klargjøring allerede før januar 2017. Dette vil gjøre at saksbehandlingen av godkjenningssøknader vil gå så hurtig som mulig.

Skjemaet «Innmelding av interesse for å delta i midlertidig system for felles drift og administrasjon av sonenøkler til postkasseanlegg» bygger på kravene som stilles i de foreslåtte bestemmelser i postforskriften, og skjemaet vil dermed være retningsgivende for hvilke krav Nkom vil stille til tilbyderne etter regelverket. Samtidig vil utfylling av skjemaet kun innebære en foreløpig, preliminær deklarerings av tilbyders forhold. I denne preliminare deklarerings vil det ikke være nødvendig å beskrive tilbyders økonomiske sikkerhetsstillelse, selv om dette vil være en del av den endelige godkjenningen, ettersom dette kravet vil være avhengig av den kostnadsfordelingen som bestemmes. Vi viser her til Nkoms varsel om vedtak for fastsettelse av kostnadsfordelingsprinsipper i en midlertidig og permanent fellesordning, datert 2. desember 2016.

Innsending av skjema til Nkom har ingen bindende virkning for tilbyder. Nkom vil senere be tilbydere som har vist interesse for systemet gjennom å sende inn skjemaet, bekrefte eller avkrefte om de fremdeles ønsker å bli godkjent som deltaker i midlertidig/permanent ordning for sonenøkkeltilgang. Det vil settes en nærmere frist for denne tilbakemeldingen slik at Nkom hurtig kan behandle søknader etter at forskriften trer i kraft (forutsatt 1. januar 2017). Tilbyder vil da måtte gi et endelig samtykke. Nkom vil holde interesserte tilbydere orientert om når endelig godkjenning vil skje.

Dersom tilbyder ønsker tilgang i en midlertidig periode før en permanent ordning etableres, ber Nkom om at utfylt skjema for «Innmelding av interesse for å delta i midlertidig system for felles drift og administrasjon av sonenøkler til postkasseanlegg» oversendes Nkom innen 21. desember kl. 15:00.

Dersom tilbyder ikke sender inn slikt skjema innen fristen, kan dette medføre at godkjenningsprosessen for tilbyder blir forsinket og at det ikke kan gis tilgang til sonenøkler og sonenøkkelsystem for tilbyder allerede fra januar 2017.

Godkjenning av tilbydere som ønsker å delta i felles administrasjon og drift av sonenøkkelsystem

Etter de foreslåtte bestemmelsene i postforskriften skal tilbyder som ønsker tilgang til sonenøkler og felles sonenøkkelsystem, godkjennes av Nkom. Godkjenning er både et vilkår for å kunne delta i administrasjon og drift av et felles sonenøkkelsystem, og et vilkår for at tilbyder skal få utlevert sonenøkler til geografiske områder hvor aktøren tilbyr posttjenester. Vi viser ellers til Samferdselsdepartementets beskrivelse i Høringsnotatet.

Endelig godkjenning av tilbyder etter postforskriften vil være en forutsetning for å delta både i en midlertidig og en permanent ordning. Tilbyder som ønsker å delta i en midlertidig ordning, bes om å anvende skjemaet «Innmelding av interesse for å delta i midlertidig system for felles drift og administrasjon av sonenøkler til postkasseanlegg» for en foreløpig deklarerer og vurdering av om kravene i postforskriften er oppfylt. Dette vil gjøre at saksbehandlingen av godkjenningssøknader vil gå så hurtig som mulig i januar, se over.

Nkom forstår kravene i foreslått postforskrift slik at tilbyder som et minimum må ha betryggende rutiner for nøkkelhåndtering og -oppbevaring, herunder forsvarlig lagring når nøklene ikke oppbevares på person (for eksempel lagring i nøkkelskap over natt). Tilbyder må også ha betryggende rutiner for inn-/utkvittering av nøkler, og stille krav til postbudenes personlige egnethet håndtering av nøkler. Tilbyder må også innarbeide gode opplæringsrutiner. Det vil også være nødvendig med nøytral/anonym merking av sonenøkler, slik at bortkomne sonenøkler ikke kan identifiseres og dermed henføres til bestemte geografiske soner.

Tilbyder må også ha varslings- og rapporteringsplikt ved tapte nøkler eller mistanke om misbruk, slik at eventuelle tiltak for å begrense tap kan iverksettes med én gang uhellet er ute. Varslingsplikten vil både måtte gjelde internt (mellom egne ansatte, underleverandører eller lignende), og eksternt til øvrige tilbydere og/eller et felles system. Tilbyder plikter også å føre «internkontroll» med egen virksomhet, samt utføre «rapportering» både til systemet og til myndigheten. Internkontrollen vil også kunne være gjenstand for kontroll fra myndighetens side. Tilbyder plikter også å dokumentere tilstrekkelig «økonomisk sikkerhetsstillelse» før deltakelse. Vurderingen at om kravene til økonomisk sikkerhetsstillelse er oppfylt, vil måtte ta utgangspunkt i den økonomiske byrde/risiko som tilbyder påtar seg som deltaker i sonenøkkelsystemet.

Kravene som oppstilles over, gjenspeiles i det vedlagte skjemaet «Innmelding av interesse for å delta i midlertidig system for felles drift og administrasjon av sonenøkler til postkasseanlegg». Nkom vil innen kort tid også publisere et skjema for endelig godkjenning på Nkoms nettsider. Skjemaet vil være en presisering og utfylling av kravene til «sikkerhet, internkontroll, rapportering og økonomisk sikkerhetsstillelse» i den foreslåtte postforskriften.

For søknad om endelig godkjenning, vil tilbyder måtte godtgjøre at både virksomheten selv og/eller eventuelle underleverandører oppfyller kravene i postlov og postforskrift. Det presiseres for ordens skyld at opplistingen over ikke er uttømmende. Det vil måtte foretas en konkret vurdering, og Nkom vil kunne kreve ytterligere dokumentasjon og sikkerhetsrutiner hos tilbyder dersom dette er nødvendig for å sikre sikkerheten til systemet og postkasseseier.

Kravene til «sikkerhet, internkontroll, rapportering og økonomisk sikkerhetsstillelse» er forutsetninger for godkjenning etter ny postforskrift, men vil også gjelde som krav under tilgangen. Dersom tilbyder ikke oppfyller eller bryter kravene, vil Nkom kunne vurdere bruk av ulike sanksjoner etter postlovgivningen. Det vil også kunne være aktuelt å kalle tillatelsen tilbake.

Videre fremdrift

Den foreslåtte postforskriften legger opp til at Posten og godkjente tilbydere skal etablere og drifte system for sonenøkler til postkasseanlegg i fellesskap. Forutsetningen for dette er at tilbyder er godkjent av Nkom. Tilbyder som ønsker godkjenning, må søke Nkom om tillatelse til å delta. Endelig godkjenning meldes inn ved bruk av skjema som Nkom vil publisere på Nkoms nettsider innen kort tid.

Så snart tilbyder er godkjent av Nkom, vil vedkommende ha rett og plikt til å delta i etableringen av et felles sonenøkkelsystem. Etableringen forutsetter ytterligere dialog mellom aktørene, slik at enighet kan oppnås i så stor grad som mulig. De foreslåtte bestemmelsene i postforskriften legger opp til at Nkom vil ha en aktiv rolle i etableringen, og at Nkom kan skjære gjennom dersom det ikke oppnås enighet, se også gjeldende postlov § 33 fjerde ledd.

Før en permanent ordning etableres mellom godkjente tilbydere i fellesskap, og utlevering av sonenøkler dermed kan skje innenfor en permanent ramme, vil utlevering av sonenøkler forutsette at godkjent tilbyder har tiltrådt «Samarbeidsavtale mellom tilbydere av posttjenester



om midlertidig felles drift og administrasjon av sonenøkkelsystem til postkasseanlegg» i en mellomperiode. Tiltredelse til avtalen vil være en forutsetning for utlevering av sonenøkler før en permanent ordning er etablert, ettersom det er nødvendig med en midlertidig organisering som ivaretar et definert minimumsnivå av sikkerhet i mellomperioden.

Det videre arbeidet med etableringen vil altså skje mellom Posten Norge og godkjente tilbydere, enten godkjente tilbydere velger å delta i en midlertidig samarbeidsavtale og/eller velger å delta i etablering og drift av et permanent system.

Med hilsen

Elisabeth S. Aarsæther
assisterende direktør

Irene Åmot
avdelingsdirektør



Mottakerliste

Adressa Distribusjon AS	Norpost Bergen AS
Amedia Distribusjon Viken AS	Polaris Distribusjon Nord
AS Østlendingen	Posten Norge AS
Fram Distribusjon AS	Postnord AS
Glåmdal Distribusjon AS	Romerike Mediadistribusjon
Helthjem Mediapost AS	Sam Distribusjon AS
Innlandet Distribusjon Gjøvik AS	Schibsted Distribusjon Vest
Innlandet Distribusjon Hamar AS	Schibsted Distribusjon Øst
Innlandet Distribusjon Lillehammer AS	Sogn og Fjordane Distribusjon AS
Kvikkas.no AS	Sunnhordaland Distribusjon AS
LokalPosten AS	Søndre Vestfold Distribusjon AS
Nordmøre Distribusjon AS	Telemark Distribusjon AS
Nordnorsk Distribusjon AS	Trønder-Distribusjon AS
Nordvest Distribusjon AS	Valdres Media AS
Norpost AS	Østfold Distribusjon AS