



Anbefaling - innholdet i de leveringspliktige posttjenestene 2024

Fornyhet vurdering

Rapport nr. 2

10. januar 2024

Sammendrag

Nasjonal kommunikasjonsmulighet (Nkom) viser til anbefaling oversendt til Samferdselsdepartementet (SD) 8. juli 2022 (anbefalingen). I den oversendte anbefalingen konkluderte Nkom med at omfanget av de leveringspliktige tjenestene først kunne fastsettes når en markedsundersøkelse for å kartlegge markedets reelle behov for leveringspliktige tjenester var foretatt. Dette på bakgrunn av at det har skjedd store markedsmessige endringer siden lovens ikrafttredelse i 2016.

Nkom anbefalte derfor som et foreløpig utgangspunkt å beholde omfanget av dagens leveringsplikt. Dette innebærer at leveringsplikten for kategorien «lettgods inntil 20 kg» oppfylles gjennom «Norgespakken stor» og grensekryssende lettgodsendinger. For kategorien «brevpost inntil 2 kg» innebærer det at samtlige postsendinger, uavhengig av om disse er enkelt- eller massesendinger, og uavhengig av hvem som er avsender, omfattes av leveringsplikten. I tillegg kom vi med forslag til inkorporering og tydeliggjøring av konsesjonsbestemmelser i postregelverket.

Arbeidet med å gjennomføre en markedsundersøkelse ble derfor igangsatt, og høsten 2022 sendte Kantar Public på vegne av Nkom ut to spørsmålsett med ca. 30 spørsmål til virksomheter og private i Norge. Spørsmålene ble sendt til et utvalg på 1100 private og 1200 virksomheter.

Med bakgrunn i innhentet data, gjennomførte Nkom en analyse av resultatene fra markedsundersøkelsen for privatmarkedet. Analysys Mason, på oppdrag fra Nkom, analyserte resultatene fra undersøkelsen som var rettet mot bedrifter og offentlige virksomheter.

Det ble internt hos Nkom igangsatt et todelt prosjekt for å foreta en fornyet vurdering av omfanget av og innholdet i de leveringspliktige tjenestene:

- **Del 1** – Anbefaling om en midlertidig løsning for innholdet i de leveringspliktige tjenestene med bakgrunn i Postens nåværende praksis knyttet til nye enkelttjenester. Forslag ble oversendt til SD 12. november 2023.
- **Del 2** - Fornyet vurdering av innholdet i de leveringspliktige tjenestene basert på Posten sitt forslag om å ta ut massesendinger fra brevpostsegmentet hvor resultatene fra markedsundersøkelsene danner grunnlaget. Inkludert i anbefalingen er også innspill til fremtidig regulering av leveringsplikten.

Målet er å oppnå et klart, tydelig og formålstjenlig omfang og innhold i de leveringspliktige tjenestene, inkludert en mest mulig målrettet bruk av statlige midler.

Nkom anbefaler endringer i dagens leveringsplikt for tjenestekategorien «brevpost inntil 2 kg», basert på funnene fra analysen av bedriftsmarkedet ved Analysys Mason. Nkom har i vurderingen tatt utgangspunkt i enkelttjenestene som Posten Bring AS tilbyr. Vi anbefaler å ta ut «post frankert med frankeringsmaskin» fra enkelttjenestene «blandede formater» og «like formater», slik at dette blir en egen enkelttjeneste. Det anbefales så å ta ut «blandede formater» og «like formater» fra leveringsplikten fra tjenestekategorien «brevpost inntil 2 kg». Tjenesten «post frankert med frankeringsmaskin» vil fortsatt være leveringspliktig. For «lettgods inntil 20 kg», fastholder Nkom fortsatt anbefaling om å beholde dagens praksis, det vil si beholde enkelttjenesten «Norgespakke stor», og grensekryssende lettgodsendinger i leveringsplikten for lettgodssegmentet.

I fremtidig regulering vil Nkom anbefale å oppheve konsesjonen og deretter å se på en geografisk inndeling av landet basert på konkurransesituasjonen. Sårbare/utsatte grupper og særskilte posttjenester bør vurderes separat.

Nkom har videre beskrevet noen generelle forhold som må tas hensyn til når endringer i leveringsplikten vurderes fremover.

Innholdsliste

1 Innledning	5
1.1 Begrepsbruk	5
2 Bakgrunn	5
2.1 Anbefaling 2022	7
2.2 Markedsundersøkelse	8
2.3 Del I – midlertidig løsning.....	10
2.4 Del II – fornyet vurdering	12
3 Rettslig grunnlag.....	13
3.1 Gjeldende regulering.....	13
3.2 Postdirektivet	14
4 Ny nordisk regulering.....	15
4.1 Danmark	15
4.2 Sverige.....	17
4.3 Finland.....	18
4.4 Island	20
5 Anbefaling	21
5.1 Endring av dagens leveringsplikt	21
5.1.1 Lettgods inntil 20 kg – «Norgespakken stor»	21
5.1.2 Brevpost inntil 2 kg - massesendinger	22
5.2 Innspill til fremtidens leveringsplikt	24
5.2.1 Oppheve konsesjon	25
5.2.2 Geografisk inndeling.....	25
5.2.3 Sårbare grupper.....	27
5.2.4 Særskilte posttjenester.....	27
5.3 Generelt.....	28
5.3.1 Mottaker vs. avsender.....	28
5.3.2 Kvalitetskrav	29
5.3.3 Krav til samarbeid og tilgangsregulering	30
5.3.4 Datainnhenting og statistikk.....	30
5.3.5 Inkluderende posttjenester.....	31
5.4 Oppsummering.....	33

1 Innledning

1.1 Begrepsbruk

For å sikre en felles forståelse av begrepene som blir benyttet i anbefalingen, redegjøres det for innholdet i sentrale begreper brukt nedenfor.

Med betegnelsen **tjenestekategori** menes posttjenester i henhold til postloven § 7 første ledd pkt. 1. Det vil si tjenestekategoriene «brevpost inntil 2 kg», «aviser og blad i abonnement inntil 2 kg» og «lettgods inntil 20 kg». Videre vil vi benytte betegnelsen **enkelttjeneste** for konkrete posttjenester som oppfyller/inngår i tjenestekategoriene. Nkom viser til at det kan være en eller flere enkelttjenester som oppfyller leveringsplikten innenfor tjenestekategoriene.

En **enkeltsending** er en postsending som sendes sporadisk og uten avtale med tilbyderen. En **massesending** er på den andre siden postsendinger som vanligvis sendes i større antall og som inngår i avtaler med tilbyderen. Eksempelvis vil et frimerkefrankert brev som regel være en enkeltsending, mens tjenester som krever et minste antall per innlevering vil ofte være massesendinger. Det kan her være noe uklare grenser, men som hovedregel vil avtaleforholdet mellom avsender og tilbyder være avgjørende for om det er snakk om enkeltsendinger eller massesendinger.

Med **servicenivå** forstås målbare kvaliteter ved tjenestene, som for eksempel utleveringshyppighet, fremsendingstider, krav til utleveringssteder osv. Disse parameterne skal typisk også rapporteres til myndigheten.

Med **B2X-tjenester** forstås «business to business/consumer», altså postsendinger der avsender er en bedrift. Bokstaven X viser til at postsendingen kan formildes til både bedriftsmottakere og forbrukermottakere. Motsatsen til dette er **C2X-tjenester**, «consumer to business/consumer», der forbruker er avsender.

2 Bakgrunn

Postloven oppstiller leveringsplikt for posttjenester, som omfatter både «brevpost inntil 2 kg» og «lettgods inntil 20 kg».¹ Etter postlovens ikrafttredelse har det både skjedd en reduksjon i antall omdelingsdager til 2,5 dager i uken for de leveringspliktige tjenestene, samtidig som antall

¹ Se lov 4. september 2015 nr. 91 om posttjenester (postloven) § 7, jf. også midlertidig konsesjon til Posten Norge AS fastsatt 29. juni 2020.

brevpostsendinger som formidles er betydelig redusert. Posten angir at volumet for adressert brevpost i Norge ble redusert med 17,3 prosent i første kvartal 2021 sammenlignet med samme periode i 2020. Det må legges til grunn at brevvolumet vil reduseres betydelig også fremover.

For «lettgods inntil 20 kg» er utviklingen imidlertid den motsatte. Her har det oppstått økt konkurranse og flere tilbydere, særlig innenfor B2X-segmentet.² Det har videre skjedd store endringer i brukernes kjøpevaner. Nye kundepreferanser har oppstått gjennom digitalisering og e-handel. Disse endringene var vanskelige å forestille seg ved lovens ikrafttredelse.

Leveringspliktens formål om gode og fremtidsrettede tjenester³ må ses i lys av at de to ulike kategoriene «brevpost» og «lettgods» har svært ulik utvikling, og at denne utviklingen antakelig også kommer til å fortsette fremover. Etter Nkoms syn kan ikke dette løses med en endring av antall omdelingsdager alene. Det er viktig at også *innholdet* i de leveringspliktige tjenestene ikke blir «stillestående», men utvikles i takt med markedets behov.

Overnevnte understrekes også av postdirektivet. Her stilles det krav til «minimumstjenester» som tilbys i hele landet til overkommelige priser, men som likevel skal «*evolve in response to the technical, economic and social environment and to the needs of users*».⁴ Det stilles også krav til effektivitet, hvilket innebærer at leveringspliktig tilbyder ikke kan sette opp prisene eller be om statlig kjøp, uten å godtgjøre at leveringsplikten er gjort så effektiv som mulig.

Samtidig lanserer leveringspliktig tilbyder også andre, «nye» eller «tilsvarende» tjenester, i respons til markedets behov og eksisterende konkurranse. Dette har både skjedd innenfor kategorien «brevpost inntil 2 kg», samt innenfor kategorien «lettgods inntil 20 kg».⁵ En risiko her er at leveringspliktig tilbyder bygger ned eller uthuler leveringsplikten, som kan bli dyrere og dårligere, mens prisene på konkurranseutsatte tjenester holdes lave. På den annen side må også leveringspliktig tilbyder få anledning til å tilpasse seg markedet, og konkurrere på lik linje med andre tilbydere, i markeder som er underlagt konkurranse. For å motvirke dette er det viktig at de leveringspliktige tjenestene er tydelig definert og avgrenset.

² Med B2X-tjenester forstås som «business to business/consumer», altså postsendinger der avsender er en bedrift. Bokstaven X innebærer både bedriftsmottakere og forbrukermottakere. C2X-tjenester forstås som, «consumer to business/consumer», der forbruker er avsender.

³ Se postlovens formålsparagraf, § 1

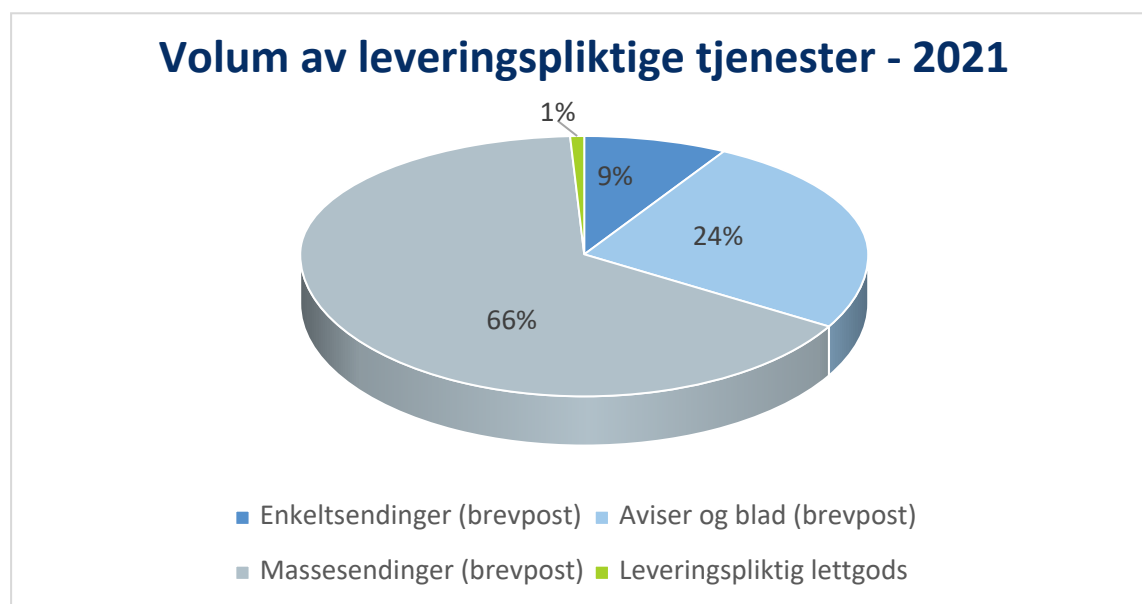
⁴ Direktiv 97/67/EC artikkel 5

⁵ Nkom viser til tidligere dialog om Posten Norge AS' produkter «Pakke i postkassen» (PiP) og «Norgespakke 0-5 kg»

2.1 Anbefaling 2022

Nkoms oversendte en foreløpig anbefaling om innholdet i de leveringspliktige tjenestene til SD den 12. juli 2022. Til arbeidet med anbefalingen anmodet vi om innspill fra Posten, som ble mottatt 16. august og 14. desember 2021. Posten anførte i sine innspill at tjenester som tilbys i konkurranseutsatte markeder ikke bør underlegges leveringsplikt. Postens innspill var at de ønsker å beholde dagens leveringsplikt på tjenestekategorien «lettgods inntil 20 kg». For tjenestekategorien «brevpost inntil 2 kg» ønsker Posten at denne begrenses til enkeltsendinger (C2X), slik at massesendinger (B2X) utgår.

Ifølge mottatt informasjon fra Posten, utgjorde massesendinger (B2X) 66 % av dagens leveringspliktige brevsendinger i 2021. Dersom massesendinger unntas leveringsplikt slik Posten ønsker, vil dette innebære at volumet av leveringspliktig brevpost reduseres med 2/3. Merk at også enkelttjenesten «PiP» er inkludert i denne beregningen.



Nkom fant i anbefalingen av 12. juli 2022 grunnlag for å fastholde dagens praksis når det gjelder kategorien postsendinger «lettgods inntil 20 kg».

Når det gjelder segmentet «brevpost inntil 2 kg» skrev vi:

«Imidlertid ser Nkom at hovedvekten av all leveringspliktig brevpost er massesendinger. Enkeltsendinger utgjør kun 10 % mens resterende er aviser og blad, se informasjon under pkt. 5. Dette må ses i lys av formålet om at alle skal ha tilgang til tjenester uansett hvor de bor, også store og små bedrifter, jf. definisjonen av bruker i postloven § 4 nr. 8. Det kan hevdes at dersom massesendinger tas ut av leveringsplikten, blir det vanskeligere for mindre bedrifter

(som sender brevpost) å etablere seg i mindre lønnsomme strøk. Dette illustrerer at spørsmålet om å ta ut massesendinger eller ikke, i stor grad er et politisk spørsmål. Dersom massesendinger beholdes, vil vi på den annen side sikre at de bedrifter som fremdeles sender store mengder brevpost, uansett hvor de er lokalisert, vil kunne gjøre det. I tillegg vil da Nkom kunne følge opp med tilsyn og rapportering av kvalitetskrav.

Volumet for brevpost er sterkt fallende, og utviklingen over tid viser at trenden vil fortsette. Dersom vi tar ut slike postsendinger av leveringsplikten, vil Nkom videre forskuttere en utvikling som uansett til dels vil «løse seg selv». Samtidig vil, slik Posten har bekreftet i sitt brev, avgrensning mot massesendinger ikke føre til reduksjon av statlig kjøp. Dette taler for at behovet for inngripen ikke er til stede på nåværende tidspunkt.

Nkoms forslag til innholdet i de leveringspliktige tjenestene fokuserer først og fremst på hovedformålet om at brukere over hele landet skal få tilgang til et likeverdig tilbud av leveringspliktige tjenester til overkommelig pris. Nkom ser derfor ikke at det på nåværende tidspunkt er grunnlag for å unnta massesendinger fra leveringsplikten.»

2.2 Markedsundersøkelse

For å sikre at leveringsplikten til enhver tid er best mulig i tråd med de reelle behovene, bør sammensetningen av og den kvaliteten på tjenestene som tilbys regelmessig evalueres. De store markedsmessige endringer tilsa at det var behov for en ny markedsundersøkelse om hvordan de leveringspliktige tjenestene var tilpasset brukernes reelle/faktiske behov for enkelttjenester.

På oppdrag fra Nkom gjennomførte Kantar Public i slutten av 2022 en markedsundersøkelse. Formålet med markedsundersøkelsen var å gi Nkom bedre innsikt i det norske postmarkedet.

Markedsundersøkelsen var rettet mot virksomheter og private brukere av posttjenester i Norge.

Markedsrapportene gir en beskrivelse av privat- og virksomheters bruk av posttjenester og hva de har av behov for ved sending og mottak av brev og pakker.

Undersøkelsen bestod av to spørsmålsett; ett til hver av brukergruppene. Spørsmålene gjaldt blant annet volum og hyppighet av mottak og forsendelse av postsendinger. Brukergruppene ble videre spurt om de ulike posttjenestene som blir benyttet, hvilke tilbydere respondentene anvender og om preferanser og tilfredshet knyttet til de ulike tjenestene.

Etter mottak av resultatene, foretok Nkom en analyse av privatmarkedet. Analysys Mason fikk i oppdrag å analysere resultatene fra undersøkelsen som var rettet mot bedrifter og offentlige virksomheter.

Undersøkelsene har resultert i to rapporter om bruken av posttjenester i Norge:

- Bedrifters og offentlige virksomheters bruk av posttjenester
- Privatpersoners bruk av posttjenester

Rapportene ble publisert i november 2023. Hovedfunn fra rapportene er blant annet:

- De yngste sender i minst grad brev. Det er blant annet en større andel (49 %) av de under 30 år som aldri sender brev, sammenlignet med resten av befolkningen
- Flere virksomheter (53 %) angir at de fremdeles sender brev, men flere og flere bruker digitale postkasser
- De yngre mottar klart oftere pakker enn de eldre. Andelen som mottar pakker, synker deretter jevnt i forhold til alder
- Både virksomheter og private sier at sporing av pakker er viktig
- Konkurransen er størst i pakkemarkedet

Resultatene fra undersøkelsen bekrefter, slik også tidligere undersøkelser har vist, store endringer i volum for brev- og pakkeforsendelser. Undersøkelsen viser imidlertid også endringer i brukervaner mer generelt. For eksempel sender unge mindre brev enn eldre. Det er i større grad yngre og sentralt bosatte som benytter seg av nyere løsninger, som for eksempel digitale løsninger. Eldre og dem som bor i mindre sentrale strøk bruker i større grad Post i butikk/postkontor og de tradisjonelle posttjenestene enn andre grupper.

Undersøkelsen viser også at pakkeforsendelser blir stadig viktigere, og at dette er særlig viktig for den yngre delen av befolkningen. Brukernes behov dekkes her gjennom tjenester hos et økende antall tilbydere, i tillegg til leveringspliktige posttjenester. Behovet for Post i butikk/postkontor er videre fortsatt til stede, til tross for en økende grad av digitale alternativer og hjemlevering. Studien bekrefter dermed at det fremdeles er behov for tilgang til både tradisjonelle og «nye» posttjenester i Norge i dag.

Analysys Mason har i sin analyse av resultatene fra markedsundersøkelsen konkludert med at dersom massesendinger «like/blandede formater» tas ut fra leveringsplikten for brevpost, vil det kun påvirke en liten andel av virksomhetene som sender brev. En slik eventuell endring i leveringsplikten vil dessuten ikke ha noen betydning for de ca. 46 % av virksomhetene som aldri sender brev. Videre vil

dette kunne øke Postens kommersielle handlingsrom knyttet til prissetting og lønnsomhetsvurderinger.

Analysen av bedriftsmarkedet viser videre at dersom brevpost «frankert med frankeringsmaskin» fjernes fra leveringsplikten (kategorisert som «massesending» hos Posten), vil det ha en mye større betydning for virksomheter enn å ta ut massesendinger av brev (like formater). Ca. 30 % av virksomhetene som sender brev med Posten bruker frankeringsmaskin som et alternativ til ordinære eller digitale frimerker.

Når det gjelder pakkedelen av leveringsplikten, viser analysen at konkurransen om å tilby pakketjenester til virksomheter i hele landet har hatt en god utvikling. Dette skyldes at det finnes alternative tilbydere med sammenlignbare tjenester, som i noen tilfeller også har spesifikasjoner som er bedre enn Norgespakken (f.eks. utvidet sporing).

Dette er også bekreftet i presentasjon ved Copenhagen Economics som ble presentert på «31st Conference on postal and delivery Economics» i Gdansk i mai 2023⁶.

2.3 Del I – midlertidig løsning

Nkom oversendte den 12. november 2023 «Anbefaling – midlertidig løsning for innholdet i de leveringspliktige tjenestene».

Bakgrunnen var utfordringen med at Posten Bring AS (Posten) lanserer nye tjenester som fører til usikkerhet knyttet til leveringspliktens innhold. Det er i senere tid særlig «Pakke i Postkassen» og Postens nye enkelttjeneste «Norgespakken liten» (tidligere benevnt «Norgespakke 0-5») som har skapt usikkerhet.

Nkom viser også til brev til Posten av 1. mars 2023, hvor SD var kopimottaker, om «Pakke i Postkassen» og «Norgepakke™ 0-5 kg», hvor Nkom skrev at det var nødvendig å foreta en ny vurdering av praksisen knyttet til innholdet i leveringsplikten. Nkom avholdt også den 31. august 2023 et digitalt møte med Posten. Hensikten med møtet var dialog og diskusjon omkring leveringspliktens innhold, herunder gjennomgang av de enkelttjenestene som Posten tilbyr i markedet per i dag.

Det er viktig for Nkom at leveringspliktens innhold blir tydeliggjort. Dagens situasjon er til dels uoversiktlig og lite transparent, både for myndigheten, aktørene og for forbrukere. Vi mener at den

⁶ [31st Conference on postal and delivery economics • European University Institute \(eui.eu\)](#) presentasjon 4A_Cerpickis: [Presentation \(eui.eu\)](#)

«lange og faste praksisen» knyttet til Norgespakke bidrar til å skape disse usikkerhetsmomentene. Nkom kom derfor i anbefalingen pkt. 7 med et forslag om tydeliggjøring av «tilsvarende tjenester». Nkom ser behov for å klargjøre forholdene rundt «nye» eller «tilsvarende» tjenester som sannsynligvis kommer til å lanseres fremover. Disse forslagene er imidlertid knyttet til fremtidig varige løsninger. Frem til leveringspliktens innhold er utredet videre og en lovendring er på plass, så Nkom behov for en midlertidig løsning. Anbefaling om en midlertidig løsning for innholdet i de leveringspliktige tjenestene ble derfor oversendt 12. november 2023.

Nkom anmodet departementet til å bruke sin vedtakskompetanse etter bestemmelsen til å klargjøre leveringspliktens innhold, ved å gjøre følgende midlertidige grep:

- Oppheve den faste og langvarige praksisen slik at alle enkelttjenester innenfor tjenestekategorien lettgoods inntil 20 kg i utgangspunktet er leveringspliktige
- Gjøre en opplisting opp hvilke konkrete enkelttjenester som i dag oppfyller leveringsplikten
- Presisere fremgangsmåte for tillatelse i konsesjonen pkt. 1.1 siste ledd.

Nkom anbefalte for det første at SD opphever den faste og langvarige praksisen. Det er lite informasjon om hvor praksisen stammer fra, og de konkrete vurderingene den bygger på. Markedet har også endret seg drastisk fra den gang, og de leveringspliktige tjenestene bør også utvikles. Praksisen stammer fra en tid der Norgespakke var svært sentral for tjenestekategorien «lettgoods 0-20 kg». I dag ser vi at pakkemarkedet er i vekst og alternative tjenester vokser frem. Grensene mellom hva som er «lettgoods» og hva som er «brev» er i dag tilnærmet utvisket. Nkom ser ikke argumenter for å beholde en slik praksis for lettgoods i leveringsplikten.

For det andre, anbefalte Nkom at SD stadfester de leveringspliktige enkelttjenestene som per dags dato oppfyller leveringsplikten. Dette vil gi Nkom og Posten, samt forbrukere, en større forutberegnelighet. Videre vil det skape et mer oversiktlig utgangspunkt der det ikke lenger er tvil om hvilke tjenester som er leveringspliktige, og hvilke som ikke er. Det innebærer også at Nkom fører konkret tilsyn med de nevnte leveringspliktige enkelttjenestene, og at disse vil underlegges reglene som gjelder for slike tjenester i postloven.

Ved lansering av nye tjenester innenfor tjenestekategoriene vil Posten måtte informere Nkom, samt søke om eventuelt unntak jf. konsesjonens pkt. 1.1 siste ledd. Nkom vil anbefalte følgende oppstilling av enkelttjenester:

Tjenestekategori brevpost inntil 2 kg:

- Brevpost 0-2 kg
- Rekommandert brev 0-2 kg

- Verdisendinger 0-2 kg
- Enkeltendinger (B2X) 0-2 kg
- Blandede formater (B2X) 0-2 kg
- Like formater (B2X) 0-2 kg
- Rekommanderte brev (B2X) 0-2 kg

Tjenestekategori lettgoods inntil 20 kg:

- Norgespakke stor 0-35 kg
- Pakker utland 0-20 kg

Listen over samsvarer med det som i dag har blitt regnet som leveringspliktige tjenester. Listen omfatter alle brevposttjenestene, men er begrenset for tjenestekategorien lettgoods inntil 20 kg. I denne kategorien tilbyr Posten per dags dato enkelte andre produkter, både rettet mot forbrukere og bedrifter. Nkom anbefaler på nåværende tidspunkt å videreføre utvalget av tjenester.

For det tredje, anbefalte vi at SD presiserer fremgangsmåten i konsesjonens pkt. 1.1 siste ledd. Fremover vil Posten, i henhold til konsesjonens pkt. 1.1 siste ledd, måtte be Nkom om unntak ved lansering av nye enkelttjenester innenfor de to tjenestekategoriene. Dette vil gi Nkom en bedre oversikt over utviklingen innenfor de leveringspliktige posttjenestene. Posten må ved anmodning redegjøre for hvorfor den «tilsvarende tjenesten» ikke vil være å anse som leveringspliktig. Nkom vil da konkret ta en vurdering av om endringene av enkelttjenestene innebærer om det skal gis særskilt unntak for enkelttjenesten(e). Nkom ønsker større grad av informasjonsflyt knyttet til nye produkter og tjenester, omdefinering etc.

Nkom understreker at dette er forslag til en midlertidig løsning som kan gjennomføres uten større regulatoriske endringer. Det er fortsatt ubesvarte problemstillinger knyttet til leveringspliktens innhold. At dette er en midlertidig løsning i påvente av større endringer vil også bety at Nkom må vurdere å holde terskelen for «særlige tilfeller» lav. Nkom viser til anbefalingen pkt. 7.

2.4 Del II – fornyet vurdering

Nkom vil i denne anbefalingen foreta en fornyet vurdering av innholdet i de leveringspliktige tjenestene basert på resultatene fra markedsundersøkelsen. Anbefalingen vil ta utgangspunkt i leveringspliktens struktur og regulering per dags dato. Utgangspunkt for vurdering av endring av dagens løsning vil være Posten sitt innspill til forslag om å ta ut massesendinger av leveringsplikten. Vi vil i tillegg komme med innspill til fremtidig regulering.

3 Rettslig grunnlag

3.1 Gjeldende regulering

Leveringsplikten skal sikre at brukere over hele landet skal få tilgang til et likeverdig tilbud av leveringspliktige tjenester til overkommelig pris, se postloven § 1. Inntil avtale eller utpeking er gjort etter postloven § 6, fremgår ansvaret for leveringsplikten i hovedsak av midlertidig konsesjon til Posten Norge AS (konsesjonen) av 1. juli 2020, jf. postloven § 57.

Innholdet i de leveringspliktige tjenestene følger av postloven § 7 om leveringspliktige posttjenester og konsesjonen punkt 1.

Innholdet i de leveringspliktige tjenestene følger av postloven § 7 og sier at (se særlig understreket):

«Tilbyder med leveringsplikt skal sikre et landsdekkende tilbud av følgende leveringspliktige posttjenester:

- 1. formidling av brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg og lettgoods inntil 20 kg,*
- 2. én innsamling av postsendinger minst fem dager i uken,*
- 3. én utlevering av postsendinger annenhver dag, mandag til fredag, i en to-ukers syklus, til enhver juridisk eller fysisk persons forretningssted eller faste helårlege bosted,*
- 4. formidling av rekommandert postsending og verdipostsending, begge inntil 2 kg,*
- 5. innenlands formidling av postsendinger til og fra utlandet og*
- 6. vederlagsfri formidling av nærmere fastsatte posttjenester til blinde, svaksynte, krigsfanger og sivilt internerte.*

[...]»

Lovens ordlyd og dagens konsesjon stiller ingen krav til hvilke enkelttjenester som skal tilbys. Det stilles heller ikke krav til hva som skal til for at tjenestene oppfyller tjenestekategoriene «brevpost inntil 2 kg» og «lettgoods inntil 20 kg».

Det følger av konsesjonen punkt 1.1 siste ledd at Nkom i «særlige tilfeller» kan gi tillatelse til at en «tilsvarende tjeneste» ikke skal regnes som leveringspliktig. Slik også drøftet i tidligere korrespondanse med SD, forutsetter ordlyden at alle tjenester er leveringspliktige med mindre Nkom gir tillatelse til annet. Postloven § 7, andre ledd sier at myndigheten kan gi forskrift eller fatte enkeltvedtak om leveringspliktige tjenester, blant annet om krav til tjenesteomfang. Det er SD som er utøvende myndighet etter bestemmelsen, jf. forskrift 10. januar 2020 nr. 33 om delegering av myndighet etter postloven, jf. nr. 1.

3.2 Postdirektivet

Postdirektivet⁷ angir blant annet grunnleggende krav til leveringsplikten, driftssikkerhet, at brukerne skal garanteres god og ikke-diskriminerende behandling, tilstrekkelig informasjon om omfanget av tjenester, vilkår for levering og bruk, kvaliteten av tjenestene samt takster.

Postdirektivet artikkel 3 sier at:

“Member States shall take steps to ensure that the universal service is guaranteed not less than five working days a week, save in circumstances or geographical conditions deemed exceptional, and that it includes as a minimum:

- one clearance,*
- one delivery to the home or premises of every natural or legal person or, by way of derogation, under conditions at the discretion of the national regulatory authority, one delivery to appropriate installations.’;*

Any exception or derogation granted by a national regulatory authority in accordance with this paragraph must be communicated to the Commission and to all national regulatory authorities.”

Ifølge artikkel 4 i direktivet kan medlemsstatene utpeke én eller flere postvirksomheter for å oppfylle leveringsplikten, for at hele det nasjonale område dekkes. Det kan imidlertid ikke utpekes flere virksomheter til at ivareta de samme forpliktelsene i samme geografiske område.

I henhold til artikkel 5 skal leveringsplikten utvikles i tråd med den tekniske, økonomiske og sosiale utviklingen og i henhold til brukeres behov.

Det følger videre av artikkel 7 at medlemsstatene skal sørge for at leveringsplikten oppfylles ved kjøp av tjenestene etter gjeldende EU-regler for offentlig innkjøp. Dette vil medføre at det inngås kontrakter med en eller flere postvirksomheter om ivaretagelsen av bestemte oppgaver. Dersom disse mekanismene ikke benyttes, kan en medlemstat i henhold til artikkel 14 nr. 8 velge å la postvirksomhetene på det gjeldende markedet sørge for at postdirektivets krav til leveringsplikt oppfylles. Hvis de alminnelige markedsmekanismene ikke kan oppfylle dette, kan henholdsvis utpekning av en postvirksomhet eller kjøp av posttjenester etter anbud benyttes.

⁷ Directive 97/76 EC (første postdirektiv), Directive 2002/39 EC (andre postdirektiv) og Directive 2008/6 EC (tredje postdirektiv)

4 Ny nordisk regulering

4.1 Danmark⁸

Fjerning av leveringsplikt⁹

Den 28. juni kom den danske regjeringen og et bredt politisk flertall til enighet om en avtale der de bestemte seg for å avskaffe leveringsplikten i Danmark.¹⁰ Forslaget innebærer at det som utgangspunkt overlates til markedet å levere landsdekkende postsendinger. Noen få målrettede tiltak vil likevel bli iverksatt, herunder sikring av posttjenester til øysamfunn, posttjenester for blinde og internasjonal post. Endringen trer i kraft 1. januar 2024.

Den danske regjeringen mener at markedet er tilstrekkelig konkurransedyktig og velfungerende til å sikre levering av disse tjenestene uten regulering. De foreslåtte endringene kommer som følge av drastiske nedgangen i brevvolumene i Danmark. Siden 2006 har det årlige brevvolumet falt fra 1,2 milliarder sendinger til kun 150 millioner sendinger. I tillegg viser den danske regjeringen til at det for tiden er to konkurrerende landsomfattende leverandører av posttjenester i Danmark, samt flere leverandører av pakkelevering.¹¹

Tilsynsmyndigheten i Danmark skal med jevne mellomrom gjennomføre undersøkelser av markedet for å sikre at markedet formidler landsdekkende postformidling til enhetlig pris uansett geografisk plassering. Som et sikkerhetsnett, vil myndigheten imidlertid beholde muligheten til å utnevne en leverandør av leveringspliktige tjenester dersom det viser seg at visse tjenester ikke blir levert på hensiktsmessig måte. Hvis problemet vedvarer, kan oppgaven sendes på anbud.

Danmark vil som sagt sikre levering av tre "spesielle" tjenester gjennom separate anbudsprosesser for å velge en leverandør for:

- posttjenester for blinde, som skal leveres gratis for brukere;
- internasjonal post, rekommandert (registrered mail) post og forsikret post; og
- posttjenester for øysamfunn.

Resten av tjenestene som i dag dekkes av leveringsplikten forventes å bli levert av markedet i ønsket kvalitet, uten regulatoriske inngrep. Imidlertid vil den nasjonale regulatoren måtte øke sin overvåking av markedet for å sikre at dette.

⁸ [Forslag til lov om ændring af postloven sendes i høring \(trafikstyrelsen.dk\)](#) og [Høringsdetaljer - Høringsportalen \(hoeringsportalen.dk\)](#)

⁹ [Lovforslag ny postlov.pdf \(windows.net\)](#) se pkt. 2.2

¹⁰

¹¹ [Cullen International \(cullen-international.com\)](#)

Endringer i autorisasjonsregimet¹²

Den danske loven krever i dag at alle selskaper som tilbyr kommersiell levering av posttjenester uten kontrakt, må ha en lisens. Endringene vil kreve at alle selskaper som yter kommersielle posttjenester skal få en lisens, det vil si også inkludere levering av avtalt posttjeneste (dvs. der posttjenester transporteres og leveres i henhold til en forhåndsavtale med avsender). Endringene vil i realiteten bringe alle operatører av pakkelevering, inkludert leverandører av B2X-tjenester, innenfor postregulering og tilsyn.

Videre vil postlisenser bli delt inn i lokale og landsdekkende lisenser. Bedrifter med landsomfattende levering skal tilby et standardprodukt til enhetlige priser til hele landet for tjenestene de yter. Lokale postleverandører kan ikke annonsere og tilby landsdekkende tjenester.

Alle lisensierte postleverandører skal, som nå, bidra til finansieringen av tilsynets virksomhet, selv om grunnlaget for dette foreslås endret (se nedenfor). Utvidelsen innebærer i tillegg at det blir flere aktører som skal bidra til finansieringen. Dessuten vil regulatøren i Danmark nå ha myndighet til å overvåke kvaliteten på tjenesteytelsen til alle postleverandører.

Endring i betalingsregime¹³

Alle lisensierte operatører i Danmark er pålagt å bidra til finansieringen av tilsynsmyndighetens arbeid. Den danske postloven krever i dag at lisensavgifter fastsettes basert på en gitt kostnad (2,70 DKK) per 1000 adresserte forsendelser som operatøren frakter, justert årlig med inflasjon (slik at gebyret for 2022 ble DKK 3,35). Den foreslåtte endringen vil gå bort fra dette fastsatte gebyrnivået, slik at statsråden kan fastsette passende nivå på gebyrene i en egen bekjentgjørelse. Formålet med den foreslåtte ordning er at tilsynsmyndigheten løpende kan tilpasse gebyrsatsen, slik at den svarer til det reelle tilsynsomfang. Gebyrstrukturen vil fortsatt være basert på per 1000 forsendelser¹⁴

Plassering av postkasser¹⁵

Den danske loven inneholder i dag en såkalt 50 meters-regel. Dette innebærer at postkassen kan oppstilles ved det naturlige overgangen til eiendommen (eksempelvis ved overgangen fra innkjørsel og gårdsplass). Eier er imidlertid i utgangspunktet ikke forpliktet til å oppstille postkasse lengre en 50 meter fra bolig, med mindre eier selv ønsker en plassering lengre unna.

¹² [Lovforslag ny postlov.pdf \(windows.net\)](#) se s. 8 flg. Og "Til nr. 2" s. 25

¹³ [Lovforslag ny postlov.pdf \(windows.net\)](#) se pkt. 2.3

¹⁴ Gebyrsatsen for 2024 vil være på kr 14 DKK, jf. samtale med dansk tilsynsmyndighet 28. Nov. 2023.

¹⁵ [Lovforslag ny postlov.pdf \(windows.net\)](#) se pkt. 2.2.

Det foreslås nå å droppe 50 meter-regelen, og dermed pålegge folk som bor på landsbygda å plassere postkassen sin der eiendommen deres grenser til en offentlig eller privat vei. Dette må de gjøre innen 1. januar 2025.

Begrunnelsen for den foreslåtte endringen er betydelige kostnadsbesparelser ved utlevering av postsendinger som da vil styrke den økonomiske og miljømessige bærekraften til landlige posttjenester.

Øvrige endringer

Andre foreslåtte endringer inkluderer fjerning av uadressert post fra omfanget av den danske postloven,¹⁶ og overføring av vedlikeholdet av det danske postnummersystemet fra leveringspliktig tilbyder til tilsynsmyndigheten.¹⁷ Det er også foreslått at mottakerbasen som i dag håndteres av den danske leveringspliktige tilbyderen, da et system med oversikt over enkelte mottakere som skal motta postsendinger på døren, også skal overføres til tilsynsmyndigheten.¹⁸

PostNord Danmark sin reaksjon på endringene¹⁹

Det er verdt å merke seg at PostNord på bakgrunn av endringene har reagert med å kunngjøre blant annet følgende forandringer i sine tjenester:

- Prisøkninger på innenlands brev 0-100 gram til kr 25 inkl. moms
- Eksisterende frimerker vil ikke kunne brukes pga. moms krav
- Fjerning av mer enn 1000 postkasser
- Omdeling av dagblader (aviser) opphører
- Avslutningen av postoppbevaring og postbokstjenester.

PostNords endringer trer i kraft fra 1. januar 2024, samme dato som endringene i leveringsplikten.

4.2 Sverige

I Sverige skilles det mellom postvirksomhet og posttjeneste. Postvirksomhet er begrenset til innsamling, sortering, transport og utdeling av brev mot vederlag. Posttjeneste er et utvidet begrep som også inkluderer for eksempel pakker.

¹⁶ [Lovforslag ny postlov.pdf \(windows.net\)](#) se pkt. 2.4.

¹⁷ [Lovforslag ny postlov.pdf \(windows.net\)](#) se pkt. 2.8

¹⁸ [Lovforslag ny postlov.pdf \(windows.net\)](#) se pkt. 2.5

¹⁹ [Vedtagelsen af ny postlov medfører justeringer hos PostNord | PostNord](#)

Den svenske leveringsplikten inneholder i utgangspunktet alle adresserte brev, kataloger, aviser, blader og pakker opp til 20 kilo. Det er krav til innsamling og utdeling minst fem dager i uken. Den svenske regulatøren PTS har utpekt Postnord som leveringspliktig tilbyder, blant annet på grunnlag av at Postnord er den eneste tilbyderen i Sverige med 100 % dekning og utdeling fem dager i uken. Det er videre opp til Postnord å beslutte hvilke konkrete tjenester selskapet ønsker å tilby, så lenge disse dekker kategoriene i leveringsplikten og ellers følger krav til fremsendingstid, utleveringshyppighet og prissetting.

Postnord har fra 2022 hatt utdeling av brev annenhver dag. PTS fant at denne ordningen var i tråd med kravene til leveringspliktige tjenester og utlevering fem dager i uken. Dette ble begrunnet med at Postnord fortsatt hadde utlevering av ekspressbrev, varebrev og pakker fem dager i uken, samt tilleggstjenester for daglig utlevering av aviser og sendinger til Post i Butikk, postbokser og storkunder.

Den 30. januar 2023 overleverte Postfinansieringsutredningen sin vurdering omkring finansiering av fremtidens leveringsplikt til den svenske regjeringen. Utredningen har tittelen «Posttjänst för hela slanten - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst» (SOU 2023:4) og sikter å utrede mulige finansieringsmodeller for leveringsplikten når denne i fremtiden ikke lenger er selvfinansiert.

For å møte en situasjon der leveringsplikten ikke er selvfinansiert, foreslår utvalget noen endringer i det svenske regelverket:

- Endre definisjonen av brev i den svenske postloven. Det forslås at brev defineres som adresserte forsendelser med skriftlig innhold som veier maks 2 kilo. En slik endring vil gjøre at varebrev og gjenstander under 2 kilo vil regnes som pakker selv om det sendes i konvolutt. Dette vil flytte betydelige volumer fra brevsegmentet til pakkesegmentet.
- Endre krav til fremsendingstid for brev til D+3. Dette vil spare leveringspliktig tilbyder for betydelige utgifter.
- Forslag om statlig kjøp av ulønnsomme leveringspliktige tjenester i fremtiden.

4.3 Finland²⁰

Den finske postloven ble endret 1. oktober 2023, da fra fem dagers omdeling til tre dagers omdeling.²¹ Endringen omfatter kontantbetalte produkter, som utgjør mindre enn 3 prosent av alle postsendinger som Posti leverer. Enkelttjenester som omfattes er vanlige forbrukerbrev og -kort, rekommanderte og forsikrede brev, brev med leveringsbekreftelse og pakker sendt til utlandet. En stor del av disse er

²⁰ [EV 246/2022 vp \(eduskunta.fi\)](https://eduskunta.fi/EV246/2022/vp)

²¹ [Cullen International \(cullen-international.com\)](https://cullen-international.com)

frankerte varer sendt av forbrukere. Levering av aviser, blader og annonser dekkes ikke av den universelle tjenesten. Bedriftsbrev, innenlandspakker og pakker sendt fra utlandet omfattes heller ikke.

I praksis hadde Posti allerede gått over til tredagers henting og levering i flere byområder. Dette var tillatt siden endring i den finske postloven i 2017 som tillot en reduksjon i leveringsdager i større byer så lenge de berørte områdene fortsatte å ha tilgang til avislevering hver morgen.

Formålet med endringen i den finske postloven er gjort for å bedre svare på de sterkt reduserte leveringsvolumene og endrede kundebehov. Posti skriver at digitalisering, endringer i kundeadferd og tett konkurranse har redusert volumet av post levert av Posti med nesten 70 prosent over mer enn et tiår. Denne nedgangen forventes også de neste årene ettersom den finske stat og myndigheter overfører sine offentlige tjenester fra papirpost til digital kommunikasjon.²²

Finske myndigheter viser til at desto mindre det er å levere, jo høyere er kostnaden for hver vare. Ved å lette reguleringen kan kostnadsøkningen begrenses, og staten kan da sikre en landsomfattende postlevering i fremtiden. Posti skriver videre at endringen vil fjerne behovet for statlige midler til leveringspliktige tjenester, da Posti vil kunne fortsette å opprettholde dette uten offentlige tilskudd.

Det vil videre bli gitt unntak fra hyppigheten av henting og levering for husholdninger som ligger i spredtbygde strøk og i avsidesliggende strøk som er vanskelig tilgjengelige og/eller krever levering med båt. Kun 500 husstander kan være underlagt unntaket. Gjeldende lov inneholder et tilsvarende unntak som gjelder for maksimalt 1000 husstander.

Overgangen til tredagers innsamling og utlevering vil innføre statsstøtte til avisutlevering, som legger forholdene til rette for femdagers utlevering av aviser utenfor tidlig morgenutleveringsområde, hovedsakelig gjeldende spredtbygde strøk. Støtten vil bli tildelt områder som dekker omtrent halvparten av alle postnumre. Støtten vil bli tildelt levering av abonnementsbaserte, betalte aviser utgitt minst tre hverdager, og den vil gjelde for leveringsdager tirsdag og torsdag. I områdene som mottar støtte vil universelle tjenesteprodukter, det vil si stemplede brev, blir levert på mandager, onsdager og fredager, noe som betyr at leveringsstøtten øker antallet av disse avisenes leveringsdager til fem.

Leveringsstøtten tilbys av det finske transport- og kommunikasjonsbyrået Traficom. Støtten utbetales til utleveringsselskapet og statsstøtten kan dekke nettokostnadene ved avislevering og en rimelig fortjeneste.

²² [Questions and answers regarding the Postal Act and delivery support - Mail delivery - Receiving of items - Customer support - Posti](#)

I september 2023 fattet Traficom vedtak om leveringsstøtten for ett år. Leveringsstøtten ble gitt til Posti i hele landet unntatt i Lappland, det vil si i totalt 17 områder. I Lapplands kommuner ble Postis søknader avslått fordi fristen for leveringslutt klokken 16.00 ikke kunne oppfylles i Postis driftsmodell. I de 20 kommunene i Lappland der Postis søknad ble avslått og det ikke var andre søkere, forplikter Traficom Posti Distribution Ltd til å ta seg av avislevering på tirsdager og torsdager.

Den finske tilsynsmyndigheten er bedt om å overvåke Postis sine prestasjoner med hensyn til leveringstid for brev nøyte.²³ Dersom myndigheten konstaterer at fremsendingstidene vesentlig endres, bør de ta rettslige skritt for å rette opp dette forholdet.

4.4 Island²⁴

Posturinn²⁵ (Iceland Post) ble utnevnt som landsdekkende leveringspliktig posttilbydere i 10 år ved vedtak fra tidligere Post- og Telekommunikasjonsbyrå nr. 13/2020. I denne avgjørelsen ble bestemmelsene om og omfanget av leveringsplikten på Island definert. Landet ble delt inn i 4 soner der hovedstadsområdet er sone 1, sone 2 er større byer og kommuner, sone 3 er mindre byer og tette landområder og sone 4 er de aller minste byene og jordbrukssamfunn.

Per i dag opererer leveringspliktig tilbyder i alle sonene, men får kun statlig refusjon for to av disse områdene. Leveringspliktig tilbyder ble pålagt å operere i sone 1 og 2 basert på at det var en levedyktig virksomhet (kontrafaktisk scenario), men ville bare operere i sone 3 og 4 på grunn av en USO (faktisk scenario). I henhold til dette har leveringspliktig tilbyder blitt kompensert for å utføre leveringspliktige tjenester i henhold til nettokostnadsberegninger eller unngåelige kostnader i sone 3 og 4. Da for brev opptil 2 kg og pakker opptil 10 kg.

Island har i dag ingen konkurranse på brevmarkedet. Leveringspliktig tilbydere på Island har argumentert med at uten forpliktelse fra staten ville de slutte å levere brev i alle soner unntatt sone 1. Dette fordi det koster for mye og vil ikke kunne gjennomføres uten økonomisk tap. Når det gjelder pakker under 10 kg, innrømmet de at andre postselskaper gir en lignende (om ikke bedre) tjeneste gjennom sone 1-3, og at staten derfor ikke skal måtte betale ett selskap for å levere.

Island publiserte derfor nylig en beslutning som skal tre i kraft har 1. januar 2024, hvor definisjonene av leveringsplikten har blitt endret.²⁶ Endringen innebærer for det første at leveringsplikten har blitt

²³ [EV 246/2022 vp \(eduskunta.fi\)](#)

²⁴ [Ákvörðun um breytingu á útnefningu Íslandspóstshf. sem alþjónustuveitanda á sviði pósthjónustu | Byggðastofnun \(byggðastofnun.is\)](#) (kun på Islensk) Endring forklart av direktør for juridisk avdeling hos tilsynsmyndigheten Byggðastofnun i e-poster av 14. November 2023 og 28. November 2023.

²⁵ [Pósturinn.is - Forsíða - Pósturinn \(posturinn.is\)](#)

²⁶ E-post til Nkom av 14 november 2023

utvidet med hensyn til utlevering av brev, slik at det dekker nesten alle områder utenfor Reykjavik, i stedet for kun landlige områder og små byer. Det innebærer at større byer har blitt inkludert i den obligatoriske dekningen.

For det andre har Island redusert leveringsplikten for pakkeleveringer ved at forpliktelsen kun gjelder de mest landlige områdene og de minste byene (område 4). Bakgrunnen for endringene er økt konkurranse, ettersom det ikke lenger anses å være behov for å ha pakkelevering i hele landet som en obligatorisk tjeneste. Endringen ble fremmet av leveringspliktig tilbyder og er i tråd med markedstrendene på Island, som har drastiske fall i brev volumet og en stor økning i pakkevolumer og også i pakkeleveringsselskaper.

5 Anbefaling

5.1 Endring av dagens leveringsplikt

Digitalisering har reformert postmarkedet de senere årene. Pakkepost har økt drastisk på grunn av netthandel, noe også resultatene fra Nkoms markedsundersøkelser bekrefter. Samtidig blir fysisk brevpost erstattet av digital kommunikasjon. Nye kundepreferanser har oppstått, med større forventninger til leveransen.

Sunn konkurranse er en forutsetning for at brukerne har et variert tjenestetilbud med god kvalitet og konkurransedyktige priser. I et samfunn som blir stadig mer digitalt, vil det fremdeles være avgjørende å sikre et likevelidig tilbud av posttjenester i hele landet, jf. også postlovens formålsparagraf i § 1. Leveringsplikten skal ta innover seg både betydningen posttjenester vil ha for næringsutvikling og bosetting i mer grisgrendte strøk og for sårbare grupper.

Som vi presiserte i anbefalingen, så må tilbudet av leveringspliktige tjenester evalueres kontinuerlig. Disse må også målerettes for å sikre et likevelidig tilbud av posttjenester til befolkningen. Nkom viser i sin helhet til anbefalingen oversendt i 2022 og konklusjonene som fremgår der.

På bakgrunn av resultatene i markedsundersøkelsen, har Nkom foretatt en fornyet vurdering av Posten sitt forslag om å ta ut massesendinger fra brevsegmentet, basert på dagens struktur av leveringsplikten og gjeldende regulering.

5.1.1 Lettgods inntil 20 kg – «Norgespakken stor»

Tjenestekategorien «lettgods inntil 20 kg» er i dag avgrenset til én enkelttjeneste innenlands, «Norgespakke stor», som tilbys av Posten til alle brukere. Norgespakken har relativt enkle produkttegenskaper, slik som begrenset sporing, 2 til 5 dagers leveringstid og en uniform prisingsmodell, i tillegg til fleksibel vekt opp til 35 kg. Norgespakken er også hovedtjenesten for pakker i privatmarkedet.

Når det gjelder «lettgods inntil 20 kg», viser analysen at konkurransen om å tilby pakketjenester til virksomheter i hele landet har hatt en god utvikling. Dette skyldes at det finnes alternative tilbydere med sammenlignbare tjenester, som i noen tilfeller også har spesifikasjoner som er bedre enn Norgespakken (f.eks. utvidet sporing). Videre viser markedsundersøkelsen at det er en høy andel virksomheter som bruker Norgespakken og indikerer derfor at dette anses å være et viktig produkt for mange virksomheter. Dette gjelder særlig blant virksomheter i spredtbygde strøk og blant virksomheter som sender små volumer.

Nkom viser imidlertid til at spørreundersøkelsen ikke skiller mellom enkelttjenestene «Norgespakke liten» og «Norgespakke stor», da det ble antatt at de fleste brukere ikke differensierer mellom disse. Posten bekrefter i e-post av 15. september 2023 at per 1 halvår 2023 nærmer volumene for de to Norgespakke-produktene seg like volumer. Det innebærer at enkelttjenesten «Norgespakke liten» har hatt en ikke ubetydelig vekst.

Analysys Mason har videre vurdert det dithen at det ikke er behov for å legge til ytterligere produktspesifikasjoner til leveringsplikten for "Norgespakken. Da på bakgrunn av at det finnes alternative tilbydere med sammenlignbare tjenester, som i noen tilfeller også har spesifikasjoner som er bedre enn Norgespakken (f.eks. utvidet sporing).

Nkom viser til markedsrapportene, som tydeliggjør viktigheten av enkelttjenesten «Norgespakken stor» for privatpersoner og virksomheter både i grisebygde strøk og de som sender små volumer. Nkom viser her til anbefalingen fra 2022, se særlig pkt. 6.1.1. Vi fastholder fortsatt anbefalingen om å beholde dagens praksis på nåværende tidspunkt, altså å beholde enkelttjenesten «Norgespakke stor» og grensekryssende lettgodsendinger i leveringsplikten for lettgodsegmentet. Vurderingen er gjort med bakgrunn i markedsrapportene, og baserer seg på dagens struktur av leveringsplikten og gjeldende regulering.

5.1.2 Brevpost inntil 2 kg - massesendinger

Nkom viser til anbefalingen fra 2022, pkt. 6.1.2. Tjenestekategorien «brevpost inntil 2 kg» er i dag ikke avgrenset til enkelttjenester, men omfatter i hovedsak samtlige enkelttjenester innenfor segmentet – da både enkeltsendinger og massesendinger.

I rapporten til Analysys Mason om bedriftsmarkedet utgjør massesendingene enkelttjenestene «post like formater», «post blandede formater», «post frankert med frankeringsmaskin» og «pakke i postkasse» tilbudt hos Posten. Analysys Mason antar videre at bedrifter som har egen avtale med Posten, og sender over 100 brev i uken, i hovedsak bruker tjenesten «post like formater». Det forutsettes videre at bedrifter som har egen avtale med Posten og sender over ti brev, i hovedsak benytter både «post like formater» og «post blandede formater».

Når det gjelder massesendinger og enkelttjenestene «post like formater» og «post blandede formater», konkluderer Analysys Mason i sin rapport at dersom disse blir tatt ut av leveringsplikten vil det kun påvirke en liten andel av virksomhetene som sender brev. Dette gjelder også for små bedrifter. Analysys Mason anslår i sin rapport at disse massesendingene utgjør 44-52 % av brevvolumet i totalmarkedet. En slik eventuell endring i leveringsplikten vil dessuten ikke ha noen betydning for de ca. 46 % av virksomhetene som aldri sender brev.

Når det gjelder «post frankert med frankeringsmaskin», konkluderer Analysys Mason med at en fjerning fra leveringsplikten vil ha en mye større betydning for virksomheter. Omkring 30 % av de offentlige virksomhetene og bedriftene som sender brev med Posten bruker frankeringsmaskin, og disse er gjerne små virksomheter.

Følgende enkelttjenester inngår i leveringspliktige tjenester i dag for tjenestekategorien «brevpost inntil 2 kg»:

- Enkeltsendinger 0-2 kg
- Verdisendinger 0-2 kg
- Rekommandert brev 0-2 kg
- Rekommanderte brev (B2X) 0-2 kg
- Enkeltsendinger (B2X) 0-2 kg
- **Blandede formater (B2X) 0-2 kg**
- **Like formater (B2X) 0-2 kg**

Med utgangspunkt i dagens struktur av leveringsplikten og gjeldende regulering, jf. også oversendt anbefaling til midlertidig løsning, og basert på resultatene fra markedsundersøkelsen, anbefaler Nkom å ta ut «post frankert med frankeringsmaskin» fra enkelttjenestene «blandede formater» og «like

formater», og etablere dette som en egen enkelttjeneste. Posten har bekreftet at dette er en løsning som er praktisk gjennomførbar. Den nye enkelttjenesten «post frankert med frankeringsmaskin» vil da være en leveringspliktig tjeneste, mens enkelttjenestene «like formater» og «blandede formater» kan vurderes tatt ut av leveringsplikten.

Leveringspliktens innhold for «brevpost 0-2 kg» kan, etter endringen, oppsummeres på følgende måte:

- Enkeltsendinger 0-2 kg
- Verdisendinger 0-2 kg
- Rekommandert brev 0-2 kg
- Rekommandert brev (B2X) 0-2 kg
- Enkeltsendinger (B2X) 0-2 kg
- **Post frankert med frankeringsmaskin 0-2 kg (B2X)**

5.2 Innspill til fremtidens leveringsplikt

Som nevnt i tidligere anbefaling må formålet med leveringsplikten om gode og fremtidsrettede tjenester ses i lys av at de to ulike kategoriene «brevpost» og «lettgoods» har svært ulik utvikling, og at denne utviklingen antakelig også kommer til å fortsette fremover. Det er videre viktig at de leveringspliktige tjenestene ikke blir «stillestående», men utvikles i takt med markedets behov.

Omfanget av de leveringspliktige tjenestene er de tjenestene staten ønsker å garantere for innbyggerne, hensyntatt behov og pris. Dette er gjerne måten leveringsplikten tidligere har blitt omtalt. For eksempel ved at alle skal ha tilgang til brevtjenester og pakketjenester.

Det er derimot ikke nødvendigvis slik at hele omfanget av de leveringspliktige tjenestene behøver å bli regulert på samme måte. Vi kan skille mellom omfanget på den ene siden og forpliktelsen på den andre. Eksempel på dette er den nye reguleringen i Danmark der markedet forutsettes å oppfylle kravene i postdirektiv og markedets behov på egenhånd i fri konkurranse, og leveringsplikten ikke lenger blir definert som en forpliktelse. Dette kan sammenlignes med distinksjonen mellom lønnsomme og ulønnsomme posttjenester; statlig kjøp av posttjenester skal kun dekke de ulønnsomme posttjenestene der leveringspliktig tilbyder påføres økonomisk tap ved oppfyllelse av pliktene.

I tilfeller hvor det er klart at leveringspliktens omfang ikke vil bli løst av markedet selv på tilfredsstillende måte, vil det gjerne være behov for en forpliktelse. Forpliktelsen er den delen av leveringspliktens omfang som markedet ikke frivillig ville tilbudt i fri konkurranse. En tydeliggjøring av forskjellen mellom omfanget av leveringsplikten på den ene siden og hva myndighetene skal garantere

for er viktig. Det er forpliktelsen, eller de ulønnsomme posttjenestene, som må identifiseres og legges ut på anbud.

For myndigheten vil det være behov for å kontrollere og sikre at omfanget av de leveringspliktige tjenestene blir møtt. Dette gjøres gjennom markedskontroll og tilsyn. Delene av leveringsplikten hvor det ikke er behov for forpliktelser vil kunne overlates til markedet. En slik fremgangsmåte er i tråd med den løsning som nå er foreslått i Danmark, hvor myndighetene har avgjort at det ikke lenger er behov for å pålegge leveringsplikt. Myndighetene vil fortsatt kontrollere markedet og føre tilsyn med at brukerne fortsatt får de tjenester de har rett til etter postdirektivet.

Nkom anbefaler at man i arbeidet med fremtidens leveringsplikt gjør grundige analyser av hvor det er behov for forpliktelser. I tillegg bør man ha en tanke om hvilke tjenester man ønsker å garantere i hele landet, altså omfanget. Det kan for eksempel kanskje tenkes en mellomløsning i retning av Danmark og Island, hvor enkelte tjenester i enkelte områder settes ut på anbud.

5.2.1 Oppeve konsesjon

Nkom viser her til anbefaling av 12. juli 2022 pkt. 7.3 og 7.4 (alternativ B og C), hvor vi kom med forslag til inkorporering av konsesjonen i lov og forskrift. Lovfesting vil også gjøre det enklere å utpeke leveringspliktige tilbydere, enten basert på tjenester eller geografi,²⁷ i tråd med direktivets artikkel 4.

Nkom anbefaler at arbeidet med oppheving av konsesjonen og inkorporering prioriteres høyt fra departementets side.

5.2.2 Geografisk inndeling

5.2.2.1 Lettgods inntil 20 kg

For leveringsplikt knyttet til «lettgods inntil 20 kg», viser analysen at konkurransen om å tilby pakketjenester til virksomheter har hatt en god utvikling, tilsynelatende over hele Norge. Dette skyldes at det finnes alternative tilbydere med sammenlignbare tjenester, som i noen tilfeller også har spesifikasjoner som er bedre enn Postens tjeneste «Norgespakken» (f.eks. utvidet sporing). Det er flere store operatører på tilbydersiden som tilbyr formidling av pakker i hele landet, også i grisgrendte strøk. Særlig innenfor B2X-segmentet, er det økt konkurranse og flere tilbydere.

Basert på dette, antar Nkom at større deler av leveringsplikten for lettgods inntil 20 kan ivaretas av markedet selv i fremtiden, eventuelt kombinert med anskaffelser innenfor enkelte områder. Dette

²⁷ Lovtekstens henvisning til «et landsdekkende tilbud» også kan oppfylles gjennom utpeking av flere leveringspliktige tilbydere

samsvarer med løsningen som er valgt i Danmark og Island. Løsningen innebærer et mer målrettet statlig kjøp etter behov.

Nkom antar derfor, basert på analysene, at enkelte deler av Norge ikke nødvendigvis trenger leveringplikt for å oppfylle krav i postdirektivet. Enkelte deler kan dermed, etter nærmere vurdering, «friskmeldes». Dette til tross for at markedsundersøkelsen viser at «Norgespakken stor» har relevans i dag for private og virksomheter, og fungerer godt som en minimumstjeneste.

Nkom forventer videre at konkurranse og produktutvikling i pakkemarkedet vil fortsette å intensiveres. Det vises også Posten i sitt innspill til anbefalingen fra 2022 at: «*Massesendinger (B2X) vil naturlig tilbys landsdekkende når det leveringspliktige servicenivået (frekvens, nettstruktur, fremsendingstid) for enkeltendinger (C2X) er fastlagt, selv om massesendinger ikke ligger under leveringsplikten.*» Nkom viser imidlertid her til PostNord sin reaksjon på avvikling av leveringsplikten i Danmark, jf. punkt 3.1. Her må dog involveringen, dialog og kommunikasjon med leveringspliktig tilbyder ved avvikling tas med i betraktningen.

Nkom presiserer viktigheten av å inneha tilstrekkelig data og oversikt over markedsaktørene og markedskonsentrasjonen både på avsender- og mottakersiden før det foretas en endelig beslutning jf. punkt 4.3.4 og 4.3.1 nedenfor.

Dersom SD velger å oppheve deler av nåværende modell med utpeking av leveringspliktig tilbyder, til fordel for anbud, vil dette i større grad medføre at aktørene på markedet får like konkurransevilkår. Det antas å ville føre til sunnere konkurranse og økt innovasjon, til fordel for brukerne og postmarkedet som helhet.

5.2.2.2 Brevpost inntil 2 kg

Brevvolumene er drastisk synkende i postmarkedet, både nasjonalt og internasjonalt. Dette bekreftes også av markedsundersøkelsen som viser endringer i brukervaner, hvor for eksempel unge sender mindre brev enn eldre. Det er videre i større grad yngre og sentralt bosatte som benytter seg av nyere løsninger, som for eksempel digitale løsninger. Eldre og personer som bor i mindre sentrale strøk bruker i større grad Post i butikk/postkontor og de tradisjonelle posttjenestene enn andre grupper.

De store brevkundene som banker, forsikringselskap, kommuner, fylker etc. forventes fortsatt å ha et behov for å komme i kontakt med de ikke-digitale mottakerne. Det er også stadig visse behov for fysiske brev til alle borgere, f.eks. utsendelse av pass etc. Imidlertid kan enkelte postsendinger formidles på en annen måte, for eksempel gjennom verdisending, ekspress eller fysisk henting. Nkom

antar likevel at etterspørsel etter brevpost i hele landet vil fortsette å eksistere i årene fremover, og at det trolig vil gå noe tid før formidling av brevpost bortfaller i sin helhet.

Selv om det er mindre konkurranse i brevmarkedet enn i pakkemarkedet, eksisterer det likevel enkelte operatører som tilbyr nær landsdekkende distribusjon. Det er imidlertid ofte slik at Posten brukes som underleverandør for utlevering «last mile». Nkom viser til departementets anbudskonkurranse om omdeling av aviser i distriktene. Vi vil anta at dekningsområdene for kjøp av avisdistribusjon for ulønnsomme områder kan danne grunnlag for den geografiske inndelingen.

Etter de relevante produktmarkedene er definert, anbefaler Nkom på denne bakgrunn å foreta en nærmere analyse av markedet og avgrense behovet geografisk. For hver av de geografiske markedene må det videre foretas en overordnet vurdering av konkurransesituasjonen, sett i lys av både markedsandeler og markedskonsentrasjon.

Nkom foreslår derfor at leveringsplikten på brevpost inntil 2 kg vurderes geografisk avgrenset basert på konkurransesituasjonen området. I henhold til punkt 4.3.4 nedenfor, understreker Nkom derfor viktigheten av at Nkom/SD mottar tilstrekkelig data og oversikt over markedsaktørene og markedskonsentrasjon.

5.2.3 Sårbare grupper

Det er viktig at alle kan benytte seg av posttjenestene som tilbys. Ved vurdering av målrettet statlig kjøp etter behov, er det derfor svært viktig at sårbare/utsatte grupper vurderes separat. Enkelte grupper vil kanskje også ha behov for utvidede tjenester som rekker lengre enn minimumskravene. Et eksempel er ikke digitale brukere, som kan ha behov for bistand både ved bestilling og henting av postsendinger i større grad enn andre. Det kan også være aktuelt å stille ytterligere krav til universell utforming av for eksempel pakkebokser.

Nkom presiserer derfor viktigheten av å gi konkrete prinsipper som må oppfylles for å inngå i en eventuell ordning om statlig kjøp av utlevering, jf. også kapittel 4.3.5 nedenfor.

Vi viser også til at European Regulators Group for Postal Services (ERGP) i 2024 skal se nærmere på hvordan posttjenester til sårbare grupper bør sikres.²⁸ I forbindelse med første plenarmøte i 2024, vil det arrangeres en workshop sammen med interessenter for slike grupper. Nkom vil holde SD orientert.

²⁸ [The European Regulators Group for Postal Services - European Commission \(europa.eu\)](https://european-commission.europa.eu)

5.2.4 Særskilte posttjenester

Innholdet i de leveringspliktige tjenestene fremgår som nevnt av postloven § 7 om leveringspliktige posttjenester. Postloven § 7 nr. 4, 5 og 6 står i en særstilling. Etter pkt. 6 om «vederlagsfri formidling av nærmere fastsatte posttjenester til blinde, svaksynte, krigsfanger og sivilt internerte», har SD blant annet etter offentlig anbud inngått avtale med Norsk bibliotektransport om bokforsendelser av punktskriftbøker.

Nkom viser til at Norge bør, som Danmark, spesielt vurdere å sikre formidling av «spesielle» posttjenester etter § 7 nr. 4 og 5 som landsdekkende tjenester, for eksempel gjennom separate anbudsprosess eller direkteutpeking. Dette gjelder da formidling av rekommandert postsending og verdipostsending, begge inntil 2 kg, og innenlands formidling av postsendinger til og fra utlandet, jf. også forpliktelser etter Verdenspostkonvensjonen. Dette er imidlertid ikke nærmere vurdert. Vi understreker at dette også må ses i sammenheng med pkt. 4.2.3 om sårbare grupper over.

5.3 Generelt

Nedenfor følger Nkoms generelle betraktninger som må tas hensyn til ved endringer i leveringsplikten. Momentene kan tas med i SDs videre arbeid med en eventuell endring av leveringsplikten på sikt.

5.3.1 Mottaker vs. avsender

Postloven er i hovedsak rettet mot avsender som rettighetshaver, ettersom det er avsender som normalt inngår avtale om posttjeneste med tilbyder. Det er derfor avsender som for eksempel er erstatningsberettiget etter postlovens erstatningsregler, og som har råderett over postsendingene frem til mottaker. For leveringsplikten vil det også være viktig å være tydelig på om man omtaler rettighetene til avsender eller mottaker, ettersom behovene her kan være forskjellige.

Det er mottaker som historisk har vært gjenstand for utfordringene knyttet til leveringsplikten. Dette vises i dagens § 7, første ledd nr. 3 om utlevering av postsending. For avsender er det fortsatt innsamling av postsendinger fem dager i uken.

Når vi snakker om leveringspliktens betydning for avsender er det *innholdet* i leveringsplikten som er av særlig betydning, i tillegg til muligheter for innlevering av postsendinger. Innsamling av postsending er langt mindre kostnadskreven for tilbyder enn utlevering. Innsamling skjer typisk fra ekspedisjonssteder eller innsamlingspostkasser som er plassert på effektive steder for leveringspliktig tilbyder, for eksempel langs ruten. I henhold til postforskriften § 15 om faste ekspedisjonssteder og innsamlingspostkasser, så skal tilbyder med leveringsplikt tilby minst ett fast ekspedisjonssted i hver kommune i sitt geografiske dekningsområde. Dette er altså minimumskravet per i dag. Imidlertid tilbyr leveringspliktig tilbyder langt flere enn dette per dags dato.

Leveringspliktens betydning for mottaker kommer særlig til syne når man ser på utlevering, både hyppighet og lokasjon. I dag er det krav til utlevering annenhver dag til enhver juridisk eller fysisk persons forretningssted eller helårlige bosted. Både hyppigheten og utleveringsstedet oppfattes her som er særlig kostbar for tilbyderen.

Når man skal vurdere om det i et område kan tilbys tilstrekkelige tjenester selv uten pålagt leveringsplikt, er det viktig å vurdere både mottaker- og avsendersiden. For avsender er det særlig viktig at utvalget av tjenester som tilbys i området er tilstrekkelig, for eksempel at de tjenestene som avsender ønsker å benytte seg av faktisk tilbys. For mottaker er det viktig at utleveringen skjer innenfor de tilstrekkelige rammer, altså at de utleveres hyppig nok og på best egnet sted. Dagens ordning med statlig kjøp av posttjenester er utelukkende knyttet til sistnevnte - mottakersiden - det vil si utlevering av postsendinger.

Nkom anbefaler på det sterkeste at man i arbeid med fremtidens leveringsplikt er bevisst på de ulike hensynene og behovene til henholdsvis mottakere og avsendere. For at tjenestene skal være gode og fremtidsrettede, og ikke «uthules» i enkelte områder, er det viktig å se på begge disse aspektene i vurderingen fremover.

5.3.2 Kvalitetskrav

Et moment som er viktig for brukerne er kvaliteten på tjenestene de benytter. Servicenivået på de leveringspliktige tjenestene sier noe om hvilke kvalitetskrav som stilles og følges opp av myndigheten. Et eksempel er krav til fremsendingstider. Endringer knyttet til hvor postsendinger utleveres og hvor ofte slik utlevering finner sted, vil ha innvirkning på servicenivået. Da man i 2020 endret til utlevering av postsendinger annenhver dag i Norge, måtte man for eksempel også endre kravene til fremsendingstidene.

Hvor postsendingene leveres sier også noe om servicenivået, for eksempel hjem til postkasse eller til hentepunkt. Markedsundersøkelsene viser at det fortsatt er behov for Post i butikk/postkontor, selv om det er økende digitale alternativer og hjemlevering. Det eksisterer også sårbare grupper som vil treffes hardere av endring av hvor postsendinger utleveres, for eksempel dem som har problemer med å benytte seg av digitalt drevne brev-/pakkebokser.

Det er også slik at enkelte endringer i servicenivået kan ha positive utslag på andre aspekter av servicenivået. Hvis man for eksempel endrer utleveringen til kun hentepunkt, altså et dårligere servicenivå, så kan mottaker motta sendinger hver dag, og med kortere fremsendingstider, som er en

forbedring av servicenivået. Disse noen ganger motstridende hensynene må vurderes og vektas ved endring av leveringsplikten, og det er viktig å ta dette i betraktning også fremover.

Markedsundersøkelsene viser at både private og virksomheter har preferanser som gjelder tjenestenes karakteristikk, særlig muligheter for sporing av pakker. Dette er hensyn som ofte er viktig både for avsender og mottaker. Hva en tjeneste skal inneholde som minimumskrav bør derfor også vurderes inn i anbudsutlysningene for leveringspliktige tjenester.

5.3.3 Krav til samarbeid og tilgangsregulering

Nkom ønsker også å påpeke enkelte problemstillinger vi ser som relevante å utrede videre i arbeidet med fremtidens leveringsplikt. Om man går over til en løsning der ulike tilbydere har ansvar for leveringsplikten i ulike deler av landet, vil det antakelig være behov for samarbeidsmekanismer.

Det vil være behov for regulering av tilgang eller samarbeidsløsninger mellom tilbyderne når det gjelder både innsamling og utlevering av postsendinger. Dette innebærer felles ordninger for pakkebokser, Post i Butikk osv. Hvis man ikke har slike samarbeidsløsninger vil det være svært vanskelig for brukere å kunne orientere seg i markedet og hvilke tilbydere som leverer til et spesifikt område under forpliktelse.

Der man inngår en avtale om levering på mottakersiden, vil det videre kunne være behov for ordninger knyttet til samling av postsendinger for «last mile» utlevering i området. I tillegg må den aktuelle tilbyderen ha tilgang til utleveringssteder som er innenfor området, som pakkeboks- og postboksanlegg. Der man inngår en avtale som også gjelder innsamling på avsendersiden, kan det videre være behov for tilgang inn i andres sentrale nett. Det er derfor viktig og nødvendig å påse at postlovens regler om tilgang har tilstrekkelig hjemmel for å pålegge slikt samarbeid og tilgang.

Som eksempel kan det nevnes at Danmark foreslår felles ordning blant tilbyderne for levering til mindre øysamfunn. Den tilbyderen som skal levere postsendinger til det enkelte området, har også ansvar for å organisere en felles infrastruktur for samling av postsendinger til området. Dette kan for eksempel være et felles innleveringspunkt som den aktuelle tilbyder henter alle postsendinger som skal til øya. Dette gjør også at flere tilbydere kan tilby tjenester til hele landet, mens en annen foretar den siste utleveringen «last mile» til mottaker.

5.3.4 Datainnhenting og statistikk

En svært viktig oppgave for tilsynsmyndigheten vil være å inneha tilstrekkelig data for å sikre kvalitet på de leveringspliktige tjenestene og oversikt over konkurranseforholdene i markedet. Nkom jobber for et postmarked der forbruker er i sentrum, hvor vi har god oversikt over markedet og aktørene. Nkom bør besitte data som hjelper forbrukeren å ta riktige valg og inneha informasjon som er nyttig

for aktørene. Dekningskart over innsamlingspunkt, hentepunkt, pakkebokser, postbokser etc. er eksempler som kan vise hvem som formidler postsendinger når, hva og hvor i Norge.

Overnevnte er løsninger som eksisterer både i Finland og Belgia, se henholdsvis for Finland: [Post | Data.Traficom Maps](#) og Belgia: [AtlasPost \(postalpoint.be\)](#). I Finland er nettsiden en samlet tjeneste som gir geografisk informasjon, om servicepunkter for vei- og vannbåren transport, om dekning av radio og bakkenett-TV, hastighet på mobilt bredbånd og plassering av posttjenester i hele Finland. Online-tjenesten er gratis og krever ingen pålogging eller registrering.

Publisering av aktuell data og statistikk har vært et ønske fra Nkom sin side over lengre tid, men på grunn av usikkerheten om omfanget av postloven, inkludert hvem som anses om posttilbydere, har arbeidet stanset opp. Nkom mener at tilstrekkelig datagrunnlag er en forutsetning for å være at vi kan utøve vårt arbeid som tilsynsmyndighet på en best mulig måte.

5.3.5 Inkluderende posttjenester

Et viktig element som må tas med inn i vurderingen av innholdet i de leveringspliktige posttjenestene er digital inkludering. Postformidling dekker et grunnleggende behov for kommunikasjon mellom brukere. Ifølge postloven sin formålsbestemmelse og definisjon av «bruker»,²⁹ skal også de sårbare brukerne inkluderes, ettersom alle har krav på et likeverdig tilbud. Alle brukere skal med andre ord ha et godt tilbud, uavhengig av funksjonsnedsettelse, evne og digital kyndighet.

Samfunnet blir stadig mer digitalt, med nye og bedre digitale tjenester som gjør hverdagen enklere for de fleste av oss. Norge ligger på toppen i EU når det gjelder digitalisering og har en befolkning som er godt vant med å bruke digitale verktøy.³⁰ I tillegg har befolkningen i Norge stor tillit til det offentlige, noe som er en viktig ressurs i arbeidet med digitalisering.

Digitaliseringen skaper både nye utfordringer og muligheter for aktørene i postmarkedet. Digital inkludering har to faktorer; digitalt utenforskap og manglende likeverdig mulighet for å delta digitalt. Nedbygging av leveringsplikten og digitalisering vil kunne forsterke digitalt utenforskap, ved at ikke-digitale brukere får mulighet til å følge med i samfunnet, ved lesing av aviser eller brevforsendelser, redusert. I tillegg har problemstillingen en økonomisk side. Flere posttjenester er i dag digitalt tilgjengelig til en lavere pris, slik at det oppstår forskjeller for digitale og ikke-digitale brukere. Nkom må derfor se på hvordan vi kan få enda flere til å bruke de mulighetene som digitaliseringen gir. Som markedsundersøkelsene har vist, er behovet for Post i butikk/postkontor fortsatt til stede, til tross for

²⁹ Jf. postloven §§ 1 og 4 nr. 8

³⁰ European Commission (2022). «Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Norway». Hentet fra: Norway in the Digital Economy and Society Index | Shaping Europe's digital future (europa.eu)

en økende grad av digitale alternativer og hjemlevering. Studien bekrefter dermed at det fremdeles er behov for tilgang til både tradisjonelle og «nye» posttjenester i Norge i dag.

I undersøkelse Ipsos har gjort for Nkom, svarer hele 1 av 5 av de spurte at de synes det er vanskelig å ta i bruk hverdagslige digitale tjenester som banktjenester eller bestille varer og tjenester på nett. Over tusen respondenter i alderen 18-60+ år ble spurt om hvor vanskelig de synes det er å ta i bruk digitale tjenester som banktjenester, digipost, fylle ut skjema på nett eller å bestille varer og tjenester på nett.

Disse funnene er bekreftet i rapporten «Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse»³¹ fra 2021, utarbeidet av Kompetanse Norge (nå Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse/HK-dir). Deres rapport viser at litt over 600 000 personer, eller 14 prosent av nordmenn fra 16 år og oppover, er ikke-digitale. Den «ikke-digitale» befolkningen er her definert som personer som ikke bruker datamaskin, nettbrett, smarttelefon eller internett, og i tillegg personer med svake grunnleggende digitale ferdigheter. Videre viser rapporten at 3 prosent (tilsvarer 130 000 mennesker) oppgir at de ikke bruker datamaskin, nettbrett, smarttelefon eller internett og 11 prosent (tilsvarer 480 000 mennesker) har svake grunnleggende digitale ferdigheter. To grupper peker seg ut - eldre og folk med lavere utdanning. Undersøkelsen viser imidlertid samtidig at andelen ikke-digitale i befolkningen går nedover. De siste ti årene har andelen falt fra 24 prosent i 2010 til 18 prosent i 2018 og videre til 14 prosent i 2020.

Rambøll har på vegne av Nkom utarbeidet rapporten – «Digital inkludering – ekomtjenester for alle». Målet er å kjenne til barrierer for å motvirke digitalt utenforskap. Med utgangspunkt i identifiserte barrierene er det i rapporten kommet følgende forslag til tiltak:

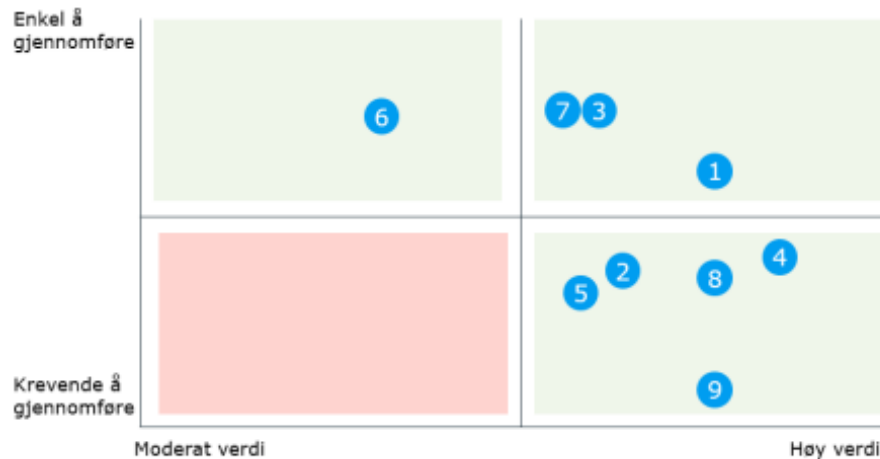
Boks 7-1 Oversikt over tiltak

- 1 Raskere hjelp på kundeservice
- 2 Spesialiserte kundebehandlere
- 3 Bransjenorm inkluderende ekom-tjenester
- 4 Stempel for digitalt inkluderende ekom-tjenester
- 5 Gjennomgang av hjemmesider mht. universell utforming, språk og begrepsbruk
- 6 Informasjonsarbeid
- 7 Utforme produktbeskrivelser og veiledninger
- 8 Tilgjengeliggjøre og utvide eksisterende oppmøtetilbud
- 9 Digital hjemmehjelp

³¹ [Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse - Kompetanse Norge](#) og [befolkningens digitale kompetanse og deltakelse.pdf \(kompetansenorge.no\)](#)

Videre ble forslagenes forventede verdi og ressursinnsats vurdert, jf. figur under.

Figur 7-1 Analyse av tiltak



Foreslåtte tiltakene er nærmere beskrevet i rapporten, hvor formålet er å gi et utgangspunkt for videre arbeid med prioritering og utforming av tiltakene. Nkom mener at tiltakene er overførbare for postsektoren, og at det er viktig å ta disse i betraktning ved videre vurdering av leveringspliktens innhold.

For å sikre digital inkludering på best mulig måte, mener Nkom det må igangsettes målrettet virksomhet overfor brukere av posttjenester som har behov for dette. Det må blant annet igangsettes og gjennomføres tiltak som kan bidra til at flere kan ta i bruk og nyttiggjøre seg digitale posttjenester. Et eksempel på fremoverrettede tiltak for sårbare, ikke-digitale grupper, finnes i den norske banknæringen. DnB³² har etablert en egen kundeservice for kunder som ikke kan benytte de digitale løsningene banken tilbyr. Når kunden ringer denne delen av kundeservice møter de kundeveiledere som er forberedt på at kunden som ringer er ikke-digital.

For postmarkedet må det vurderes å ta initiativ til i samarbeid med bransjeaktørene. Eksempel på dette kan være med tiltak på Post i Butikk (PiB) med opplæring av bruk av digitale posttjenester, selvbetjente automater etc. Det er videre nødvendig å undersøke metoder som gjør at innbyggerne i stor grad føler at de kan ta i bruk nye digitale løsninger og sørge for et likeverdige tilbud i befolkningen. Nkom mener at arbeidet med digital inkludering og tiltak er viktig å ta med i arbeidet med endringer i leveringsplikten.

³² <https://www.dnb.no/hjelp-og-veiledning/bank-uten-internett>

5.4 Oppsummering

Sett i lys av utviklingen som har skjedd de siste årene, og som forventes å skje fremover, anbefaler derfor Nkom endringer i dagens leveringsplikt innenfor segmentet brevpost inntil 2 kg. Videre en endringer i fremtidens leveringsplikt med elementer fra både den danske og islandske modellen. Dette innebærer en målrettet leveringsplikt basert på brukernes behov, sett i lys av postdirektivet, og eventuell bruk av anbud/utpeking i geografisk definerte områder hvor ikke konkurranse alene kan løse behovet.

Nkom påpeker at myndighetens rolle vil endres ved en eventuell geografisk inndeling. Dette vil kreve økt ressursbruk og årvåkenhet fra myndighetenes side med tanke på oversikt over markedet og eventuelle brudd. En svært viktig oppgave for tilsynsmyndigheten vil være å inneha strekkelig data for å sikre kvalitet og oversikt.

Nkom vil også påpeke viktigheten av at de eventuelle sonene eller geografiske områdene ikke bør være for små til at de blir uhåndterbare. Reguleringen må heller ikke bli så komplisert at det går utover kvaliteten på tjenestene.

Videre krever mulige løsninger økt behov for samarbeid og dialog mellom de ulike posttilbyderne, for eksempel gjennom etablering av møtearenaer, samarbeidsfora etc. Her vil tilsynsmyndigheten også kunne inneha en sentral rolle som tilrettelegger.