

Slutbetänkande Till sista utposten- en översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:54)

Sammanfattning

- SKL delar utredningens bedömning att samhällsuppdragets omfattning bör förtydligas i de delar som avser undantag från femdagarsutdelning och var utdelning av postförsändelser ska ske.
- SKL tillstyrker utredningens förslag om att ge Post- och telestyrelsen rätt att i föreskrifter reglera detta vid behov.
- SKL delar utredningens slutsats att vid eventuella förändringar i utdelningsfrekvens bör tillsynsmyndigheten ta hänsyn till graden av tillgänglig service i området då privatpersoners skattade behov av femdagarsutdelning starkt korrelerar med hur långt bort man bor från övrig service.
- Mot bakgrund av ovanstående slutsats anser SKL att möjliga skäl för undantag i större utsträckning bör utgå från en diskussion om mottagarnas olika behov, annars är risken överhängande att undantagen drabbar de som i störst utsträckning anser sig vara i behov av femdagarsutdelning.
- SKL vill understryka vikten av den samhällsomfattande posttjänstens betydelse för lands- och glesbygdens tillgång till grundläggande kommersiell och offentlig service.
- SKL tillstyrker utredningens förslag att tillhandahållare av posttjänster ska överlämna uppgifter om ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning av postmarknaden till regeringen eller till myndighet som regeringen bestämmer.
- SKL tillstyrker utredningens förslag att postnummersystemet ska hållas tillgängligt till ett kostnadsorienterat pris på tillhandahållarens webbplats.

SKL vill också påminna om de synpunkter som framfördes på delbetänkande Som ett brev på posten – postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle och som biläggs detta yttrande, bilaga 1.

Till sista utposten – en översyn av postlagstiftning i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:54)

Postmarknaderna har under hela 2000-talet, både i Sverige och övriga Europa, karaktäriserats av sjunkande brevvolymer. Utvecklingen följer av samhällets digitalisering vilket förändrar människors kommunikationsmönster och därmed bidrar till nya förutsättningar för att bedriva postverksamhet. Minskande befolkning i gles- och landsbygd bidrar dessutom till ytterligare utmaningar att tillgodose behov av

postservice i hela landet. Bedömningen är att dessa förändringar i framtiden kan komma att påverka förutsättningarna för postservice i gles- och landsbygd i ännu större utsträckning varför det finns skäl att förtydliga hur bestämmelserna om undantagen från femdagarsutdelning i den samhällsomfattande posttjänsten ska tolkas och tillämpas.

Sedan år 2000 har brevvolymerna minskat med 32,5 procent¹. Samtidigt är tillväxttakten inom internethandeln hög med ökad paketbefordran som följd. Mindre varor befordras dessutom som brevörsändelser och gränsen mellan brev- och paketmarknad suddas ut.

Utredningens mål har varit att utifrån en översyn av postlagstiftningen utforma ändamålsenliga regler för att säkerställa en kostnadseffektiv posttjänst i hela landet som i så stor utsträckning som möjligt motsvarar hushållens och företagens behov. Utredningen konstaterar att privatpersoners, företags och samhällsviktiga aktörers behov av posttjänster ser olika ut. För att kunna möta användarnas behov behöver regelverket vara så flexibelt att postservicen kan anpassas efter de skilda behov som finns i olika delar av landet och hos olika användargrupper på en postmarknad där brevörsändelser minskar i volym medan örsändelser med varor ökar kraftigt.

Utredningen föreslår att postlagen ändras så att föreskriftsbemyndigandet avseende den samhällsomfattande posttjänstens omfattning utvidgas till att även avse skäl för undantag från femdagarsutdelningen. Vidare föreslås att Post- och telestyrelsen ges rätt att meddela sådana föreskrifter genom att ett nytt stycke införs i 8 § postförordningen. Regleringen som styr var utdelning av postörsändelser ska ske bör också anpassas efter medborgarnas nya kommunikationsmönster och grundläggande behov.

Vidare föreslår utredningen att tillhandahållare av posttjänster ska överlämna uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning av postmarknaden. Underlaget ska möjliggöra för Post- och telestyrelsen att kunna utreda och analysera behov av förändringar i det statliga åtagandet.

Genom att tillgängliggöra postnummersystemet till ett kostnadsorienterat pris avser utredningen möjliggöra för fler småföretagare att enklare starta upp verksamheter inom e-handelssegmentet.

¹ Svensk postmarknad 2016, Post- och telestyrelsen, Rapport PTS-ER-2016:3

Samhällsomfattande posttjänst – förtydligande av samhällsuppdragets omfattning

Förbundets ställningstagande

SKL delar utredningens bedömning att samhällsuppdragets omfattning bör förtydligas i de delar som avser undantag från femdagarsutdelning och var utdelning av postförsändelser ska ske. SKL tillstyrker utredningens förslag om att ge Post- och telestyrelsen rätt att i föreskrifter reglera detta vid behov.

SKL konstaterar att det finns en inneboende konflikt i att de medborgare som skattar värdet av femdagarsutdelning högst är de som löper störst risk att få försämrade utdelningsvillkor med hänsyn taget till geografiska och demografiska förutsättningar. Utredningens slutsats är att vid eventuella förändringar i utdelningsfrekvens bör tillsynsmyndigheten ta hänsyn till graden av tillgänglig service i området. SKL delar denna uppfattning.

SKL vill understryka vikten av den samhällsomfattande posttjänstens betydelse för lands- och glesbygdens tillgång till grundläggande kommersiell och offentlig service. Här utgör pålitliga brev- och paketleveranser viktiga förutsättningar för människors möjlighet att bo och driva företag på landsbygden. SKL konstaterar därför att det är bekymmersamt att Postnords leveranssäkerhet har minskat för post till vissa regioner.

Samhällsomfattande posttjänst

I 3 kap. 1§ postlagen beskrivs den samhällsomfattande posttjänstens omfattning. Det ska varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förutsättningar som tillståndsmyndigheter bedömer utgör skäl för undantag, göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser. Lagrummet ger även regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ett bemyndigande att föreskriva om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och om krav på befordringstider.

Postnord har ansvaret för den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige och Post- och telestyrelsen är tillståndsmyndighet. Utredningen bedömer att regelverket kring utdelning behöver moderniseras mot bakgrund av det förändringstryck som råder på den svenska postmarknaden. Idag finns inga bindande föreskrifter kring hur utdelning inom den samhällsomfattande posttjänsten ska ske. Post- och telestyrelsen tillämpar allmänna råd i sin tillsyn. Förändringar i utdelning bygger på Postnords översyn av utdelning av post till hushåll i glesbygd där servicen till hushållen vägs mot kostnaden och de ska idag ske i dialog mellan Postnord och de som berörs av förändringen. I ett läge när samsyn inte längre uppnås bör regeringen eller myndigheten ha möjlighet att i bindande reglering slå fast vad den samhällsomfattande posttjänsten innebär. SKL delar utredningens uppfattning att ett tydligare regelverk avseende den

samhällsombfattande posttjänsten skulle bidra till att öka rättssäkerheten för gles- och landsbygd.

Paketmarknad

Paketmarknaden är skild från brevmarknaden och är en oreglerad marknad som karaktäriseras av olika hård konkurrens på marknadens olika delar. Postnord är såsom utsedd tillhandahållare av den samhällsombfattande posttjänsten den enda på paketmarknaden som omfattas av Post- och telestyrelsens tillsyn och då på postförsändelser med vikt upp till 20 kg. Tillståndspliktig postverksamhet avser endast brevbefordran. Samtidigt är möjligheten för privatpersoner, företag och organisationer att skicka paket en viktig del av den posttjänst som staten ska ansvara för. Därför ingår paketbefordringstjänsten i den samhällsombfattande tjänsten.

I utredningens bedömning av den framtida marknadsutvecklingen betonar samtliga paketdistributörer vikten av ett rikstäckande servicenät för att göra tillgängligheten över hela landet så god som möjligt. SKL delar denna syn.

Analys av framtida behov av posttjänster i ett digitalt samhälle

Mot bakgrund av utredningens förslag att Post- och telestyrelsen rätt att utfärda föreskrifter gällande undantag från femdagarutdelningen redovisas en analys av rådande och framtida behov av posttjänst i ett digitaliserat samhälle. Av analysen framgår att hur många dagar i veckan privatpersoner vill ha postutdelning i hög grad beror på hur långt man bor från övrig service. Knappt 80 procent av de som bor i områden med mycket låg tillgänglighet till service vill ha utdelning fem dagar i veckan medan motsvarande siffra i områden med hög tillgänglighet till service endast är cirka 50 procent.

Analysen av företagens behov visar att mikroföretag värderar antalet utdelningsdagar högre än små- och medelstora företag. Företagets storlek är dock inte den avgörande faktorn för företagens efterfrågan, det avgörande är i stället i vilken utsträckning brev- och pakethantering är en integrerad del av en tidskritisk verksamhet.

Eftersom flertalet av respondenterna med mycket låg tillgänglighet till service erbjuds Postnords lantbrevbärarservice påverkas även paketutdelningen av en förändring i utdelningsfrekvens. Utredningens slutsats är att vid eventuella förändringar i utdelningsfrekvens bör tillsynsmyndigheten ta hänsyn till graden av tillgänglig service i området. SKL delar denna slutsats.

Insamling av uppgifter från tillhandahållare av posttjänster

Förbundets ställningstagande

Med tanke på den snabba förändringstakt som postmarknaden uppvisar avseende brevvolymer, paketleveranser, tidningsprenumerationer med mera delar SKL

utredningens uppfattning om att insamling av data behövs för att Post- och telestyrelsen ska kunna göra korrekta analyser av postmarknaden.

Reglerad möjlighet för Post- och telestyrelsen att ta in uppgifter om marknaden

Post – och telestyrelsen har framfört till utredningen att myndigheten behöver få tillgång till statistik avseende alla posttjänster för att möjliggöra nödvändiga analyser av postmarknaden. Uppgifter som skulle kunna vara av intresse är t ex geografisk täckning, utdelningsfrekvens, volymer, tjänsteutbud, försäljningsvillkor och omsättning. Uppgifterna kommer att bland annat fungera som underlag för analyser av konkurrensförhållanden på postmarknaden och fortsatta behov av en samhällsomfattande posttjänst.

Förbättrad tillgång till postnummersystemet

Förbundets ställningstagande

SKL tillstyrker utredningens förslag att postnummersystemet ska hållas tillgängligt till ett kostnadsorienterat pris på tillhandahållarens webbplats. Förbundet delar utredningens uppfattning att tillgängliggörande av postnummersystemet kan bidra till att det blir enklare för småföretagare att starta upp verksamhet inom e-handel.

Tillgänglighet till postnummersystemet

I dag förvaltar Postnord postnummersystemet i Sverige och användare som vill ha en förteckning över postnumren måste köpa denna av Postnord. Utredningen konstaterar att postnummer är en av de mest efterfrågade datamängderna av företag och andra. Med hänsyn till att utlämnandet av postnummersystemet och uppdateringar sker direkt från Postnords webbplats bör det inte uppkomma några betydande kostnader för själva tillhandahållandet. Utredningens förslag är att ett kostnadsorienterat pris i normalfallen skulle antas uppgå till noll kronor.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Delbetänkandet Som ett brev på posten - postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:27)

Sammanfattning

- Förbundet har förståelse för att det krävs förändringar i postkraven för att säkerställa en fortsatt bra kvalitet i posttjänsten till rimliga priser och utan statsstöd.
- Förbundet är positivt till att pristaket föreslås behållas och att koldioxidutsläppen kan minska när en större andel av posten kan befordras med tåg istället för flyg.
- Enligt Postnord kommer cirka 80 procent av volymerna även utan kvalitetskrav på övernattbefordran ändå att befordras övernatt. Risken finns att det nya kravet på att post ska levereras inom två dygn innebär en försämring för de regioner där flyg tidigare använts för att möjliggöra övernattbefordran. Sannolikt innebär det nya förslaget ingen större skillnad för en majoritet av kommunerna i södra Sverige, medan försämringar i postgången främst drabbar delar av Norrland.
- Förbundet ser dock positivt på att tillförlitligheten i att posten ska levereras inom två dygn ökar för en del platser där det tidigare kunnat ta 3 dagar eller mer, företrädesvis i gles- och landsbygd samt i skärgård.
- Lands-, skärgårds- och glesbygdskommuner har större behov av att kunna skicka och hämta paket, vilket kommer av att de har svårare att ta sig fysiskt till butiker än företag i tätbefolkade områden. Företag på lands- och glesbygd samt i skärgården har heller inte tillgång till alternativa leveransmöjligheter, som t.ex. budfirmor, på samma sätt som i städerna. Denna typ av kommuner har en större andel mikroföretag (1-10 sysselsatta) som har stort behov av bra posttjänster. Förbundet ser en risk att de förändringar som föreslås snedvrider konkurrensen till nackdel för glest befolkade områden.

Som ett brev på posten – postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:27)

I takt med att användarnas kommunikationsmönster förändras minskar brevvolymerna. Dagens regler för övernattbefordran och pristak infördes för snart två decennier sedan då förutsättningarna för snabb digital kommunikation inte var desamma som i dag. Utredningens mål är därför att utforma regler som säkerställer att det finns en samhällsomfattande posttjänst över hela landet som tillhandahålls till rimliga priser, utan statsstöd. Kraven på den postoperatör som utsetts att tillhandahålla den samhälls-

omfattande posttjänsten ska vara proportionerliga samtidigt som de ska svara mot användarnas framtida behov.

Utredningen föreslår därför att kravet på övernattbefordran i den samhällsomfattande posttjänsten ersätts med en tvådagars bastjänst för brevbefordran där minst 95 procent av breven ska ha delats ut senast den andra arbetsdagen räknat från inlämningsdagen. Förslaget ska säkerställa att det även framöver finns en samhällsomfattande posttjänst som på ett effektivt sätt möter samhällets behov av att skicka brev.

Portohöjningar för brev upp till 250 g som postas med den nya tjänsten ska begränsas av ett pristak som ska kunna anpassas till de förväntade volymnedgångarna. Genom förslaget kommer portoreglerna även fortsättningsvis att garantera en bastjänst till ett normalporto för de användare som skickar brev.

I uppdraget har ingått att beskriva vilka grupper som har behov av övernattsbefordran med särskild fokus på att bedöma behovet av posttjänster i lands- och glesbygd. Utredningen har också haft i uppgift att se över om det fortfarande finns grupper i samhället som inte har något alternativ till Postnord Group AB och som därmed behöver skyddas av ett pristak.

SKL:s kommentarer till utredningen

Förbundet har förståelse för att det krävs förändringar i postkraven för att säkerställa en fortsatt bra kvalitet i posttjänsten till rimliga priser och utan statsstöd. Tillförlitligheten i bastjänsten anses öka så att minst 95 procent av breven delas ut senast den andra arbetsdagen räknat från inlämningsdagen. I det tidigare kravet att 85 procent av breven ska komma fram nästa dag samt att 97 procent av breven ska komma fram inom tre arbetsdagar fanns en större osäkerhet kring hur lång tid en postbefordran skulle ta. Utredningen visar att det i många fall inte är avgörande för användarna att breven kommer fram över natten istället för efter två eller allra högst tre dagar. Användarna sätter dock stort värde på att veta när breven senast kommer fram. Det behöver också frigöras resurser i syfte att stärka posthanteringen rent generellt i landet. Det allra största problemet är om brev och paket blir kraftigt försenade eller överhuvudtaget inte kommer fram, något som media uppmärksammat vid ett flertal tillfällen.

Det är också positivt att pristaket föreslås att behållas. Pristaket behövs för att motstå kraftiga prishöjningar och för att värna konkurrensen. Utan pristak finns risken att den dominerande aktören kan utnyttja sin monopolställning på delar av marknaden samtidigt som den kan pressa priserna på den konkurrensutsatta delen av postmarknaden. I ett sådant läge skulle privatpersoner och företag i vissa delar av landet få betala ett högre pris än i andra delar.

Det är också positivt att koldioxidutsläppen kan minska när en större andel av posten kan befordras med tåg istället för flyg. Postnord beräknas att spara 250-300 miljoner

på förslaget, något som förhoppningsvis ökar företagets möjligheter att i framtiden erbjuda en brevtjänst med hög kvalitet över hela landet.

Enligt Postnord kommer cirka 80 procent av volymerna även utan kvalitetskrav på övernattbefordran ändå att befordras övernatt eftersom lagring av brev som är insamlade och sorterade är dyr. Risken finns att det nya kravet på att post ska levereras inom två dygn i praktiken innebär en försämring främst för de regioner där flyg tidigare använts för att posten ska kunna övernattbefordras. Gissningsvis rör det sig om kommuner och regioner i de norra delarna av Sverige och Gotland. För storstäderna och de mer tätbefolkade regionerna i södra Sverige innebär det nya förslaget sannolikt ingen skillnad jämfört med tidigare, men för större kommuner och andra kommuner med flygplats i Norrland blir det en markant försämring – från övernattbefordran till att breven delas ut den andra arbetsdagen från inlämningsdagen.

Vi vet heller inget om Postnords bedömning om att ca 80 procent av volymerna ska övernattbefordras även utan kvalitetskravet gäller i all framtid – det kan på sikt ske markanta försämringar med allt färre som får posten inom ett dygn.

Även om risken är stor att delbetänkandets förslag innebär en försämring för många kommuner i vissa delar av landet, så kan förslaget också innebära en förbättring för en del kommuner i främst lands- och glesbygd. Det gäller de kommuner och orter som dag faller inom de 15 procent där övernattbefordran inte kan garanteras och där leveransen kunnat ta längre tid än två dygn. Det nya kvalitetskravet ska gälla i hela landet oavsett var brevet har postats.

Andelen företag är större i lands-, skärgårds- och glesbygdskommuner jämfört med riket i helt, vilket förklaras med stort antal mikroföretag (1-10 sysselsatta). Vad gäller brev, så kan mycket av den korrespondensen med en allt mer utbyggd bredbandsinfrastruktur skötas digitalt, men lands- och glesbygd samt skärgård har också ett större behov av att kunna skicka och hämta paket, vilket kommer av att de har svårare att ta sig fysiskt till butiker än företag har i mer tätbefolkade områden. Företag på i dessa områden är också i högre grad beroende av posttjänster än företag i tätort eftersom kostnaderna för alternativa leveransmöjligheter, såsom budfirmor, är högre. För näringslivet i lands- och glesbygd samt skärgård är det därför viktigt att de förändrade kraven på övernattbefordran inte innebär en försämring relativt de mer tätbefolkade områdena. Detta snedvrider då konkurrensförmågan till fördel för företag i mer tätbefolkade områden.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande