

Promemoria

Befordringskravet i postförordningen

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian finns förslag på hur befordringskravet för postförsändelser bör förändras för att det ska finnas en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet i hela landet.

Innehållsförteckning

1	Förslag till förordning om ändring i postförordningen (2010:1049).....	3
2	Ärendet.....	4
3	Bakgrund.....	4
4	Ändrat befordringskrav för brev	6
5	Konsekvenser.....	7
5.1	Konsekvenser för Postnord och PTS.....	7
5.2	Konsekvenser för användarna	8
5.3	Konsekvenser för e-handelsföretag och för andra befordringsföretag än Postnord	8
5.4	Konsekvenser för miljön	9
5.5	Övriga konsekvenser.....	9

1 Förslag till förordning om ändring i postförordningen (2010:1049)

Härigenom föreskrivs att 6 § postförordningen (2010:1049) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Den samhällsomfattande posttjänsten ska, utöver vad som anges i 3 kap. 1 § postlagen (2010:1045), *uppfylla kravet att minst 95 procent* av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid *ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar*, oavsett var i landet breven har lämnats in.

6 §¹

När det gäller den samhällsomfattande posttjänsten ska, utöver vad som anges i 3 kap. 1 § postlagen (2010:1045), *följande krav gälla*. Av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid, *och oavsett var i landet breven har lämnats in, ska*

1. minst 85 procent av breven ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar, och

2. minst 97 procent av breven ha delats ut inom fyra påföljande arbetsdagar.

När det gäller adresserade försändelser som väger högst 2 kg, som har överlämnats i den slutliga form i vilken de ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster och som före angiven senaste inlämningstid har lämnats in för gränsöverskridande postbefordran inom den snabbaste normalkategorin inom Europeiska unionen, ska den samhällsomfattande posttjänsten uppfylla kravet att

1. minst 85 procent av försändelserna ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar, och

2. minst 97 procent av försändelserna ska ha delats ut inom fem påföljande arbetsdagar.

Post- och telestyrelsen ska årligen kontrollera att kravet i första stycket uppfylls och årligen offentliggöra resultatet av denna kontroll.

Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om senaste inlämningstid och ytterligare föreskrifter om krav på befordringstider enligt 3 kap. 1 § andra stycket postlagen.

Denna förordning träder i kraft den x x 2021.

¹ Senaste lydelse 2017:918.

2 Ärendet

Regeringen beslutade den 13 augusti 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över postlagstiftningen. Utredaren skulle bl.a. analysera behovet av en ändring av postförordningens (2010:1049) befodringskrav (dir. 2015:87). Utredningen redovisade i denna del ett förslag till ändring av kraven på befodringsstider i delbetänkandet Som ett brev på posten, Postbefodrkan och pristak i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:27). Betänkandet har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Regeringskansliet (N2016/02666). Regeringen beslutade därefter om en ändring av postförordningen. Ändringen, som trädde i kraft den 1 januari 2018, innebar att befodringskravet för brev med normalporto för den samhällsomfattande posttjänsten ändrades från övernattbefodrkan till tvådagarsbefodrkan och att minst 95 procent av de inrikes brev som lämnas in för tvådagarsbefodrkan ska ha delats ut inom två arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in.

I propositionen Ändringar i postlagen (prop. 2017/18:41) lyfter regeringen, med hänvisning till samhällsutvecklingen och särskilt digitaliseringen, fram att situationen på postmarknaden är sådan att det kan komma att finnas behov av att på nytt se över postlagstiftningen för att säkerställa att det långsiktigt kommer att finnas en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet i hela landet. Regeringen uttalar även att den avser att följa utvecklingen nära och återkomma i lämpligt sammanhang.

Regeringen beslutade den 20 augusti 2020 att ge Post- och telestyrelsen (PTS) i uppdrag att sammanfatta de rapporter som myndigheten har publicerat de senaste åren avseende avsändares och mottagares behov av att 95 procent av breven inom den samhällsomfattande posttjänsten ska delas ut inom två arbetsdagar. Uppdraget redovisades den 30 september 2020 i promemorian Uppdrag att sammanfatta rapporter på postområdet om tvådagarsbefodrkan (I2020/02445).

I denna promemoria, som tagits fram inom Regeringskansliet, finns förslag på hur befodringskravet för postförsändelser kan förändras för att det ska finnas en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet i hela landet. Promemorian remitteras mot bakgrund av det behov av åtgärder som följer av utvecklingen på postmarknaden och Postnords prognoser om framtiden (I2019/02461).

Regeringen beslutade den 1 oktober 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten (dir. 2020:101).

3 Bakgrund

Det riksdagsbundna målet för postsektorn är att det ska finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som uppfyller de krav som anges i postlagen

(2010:1045), se prop. 2014/15:1 utg.omr. 22, bet. 2014/15:TU1, rskr. 2014/15:86.

Inom Europeiska unionen regleras posttjänster i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (postdirektivet). Postdirektivet har ändrats vid ett par tillfällen, senast genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster. Syftet med postdirektivet är att stegvis harmonisera Europeiska unionens inre marknad för posttjänster och att säkerställa en samhällsomfattande posttjänst som uppfyller vissa kvalitetskrav.

I postlagen finns det bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst. Enligt lagen ska det finnas en samhällsomfattande posttjänst, dvs. en posttjänst som finns i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser kan avlämna sådana försändelser för befordran. Med postförsändelser avses adresserade försändelser som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken de ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Detta innebär att den samhällsomfattande posttjänsten avser både brev och paket. PTS har utsett Postnord Group AB (Postnord) att tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten. Kraven på den samhällsomfattande posttjänsten framgår av 3 kap. 1 § postlagen.

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket postlagen får regeringen meddela föreskrifter om bl.a. krav på befordringstider. Regeringen har med stöd av detta föreskrivit vilken grundläggande befordringstid inrikes brev ska ha (6 § postförordningen). Enligt 1 kap. 2 § postlagen definieras brev som en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg.

Enligt 3 kap. 5 § postlagen ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare. Regeringen har överlåtit åt PTS att utföra dessa uppgifter.

År 1998 infördes krav på befordringstider i postförordningen. Minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid skulle, oavsett var i landet de lämnats in, ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag. Minst 97 procent av breven skulle ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar. År 2018 ändrades den samhällsomfattande posttjänstens befordringskrav för brev med normalporto från övernattbefordran till tvådagarsbefordran. Sedan dess ska minst 95 procent av de inrikes brev som lämnas in för tvådagarsbefordran ha delats ut inom två arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in. Befordringskravet gäller endast brev på högst 2 kg och alltså inte alla postförsändelser.

Enligt PTS, som har i uppdrag att göra en årlig uppföljning och analys av utvecklingen på den svenska postmarknaden, distribuerades totalt 1,8 miljarder brev på den svenska postmarknaden under 2019. I dagsläget är

det enligt PTS i praktiken endast frimärkta brev som berörs av befodringskravet, vilket är en mindre del av den totala brevvolymen (PTS-ER-2020:10).

4 Ändrat befodringskrav för brev

Promemorians förslag: Kravet på befodringsstid ska ändras på så sätt att minst 85 procent av de inrikes brev som lämnas in för tvådagarsbefodrning ska ha delats ut inom två arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in. Minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom fyra påföljande arbetsdagar.

Ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

Skälen för förslaget: De ändrade kommunikationsmönster som samhällets digitalisering och användningen av ny teknik leder till innebär förändrade förutsättningar och villkor för människor, företag och offentliga institutioner och därmed också postmarknaden. Digitaliseringen påverkar samhället i grunden och utvecklingen kan inte antas avstanna inom överskådlig tid. Sedan 2000 har den totala brevvolymen på den svenska brevmarknaden minskat med 47,3 procent. Under 2019 skickades drygt 180 miljoner färre försändelser än året före, vilket motsvarar en nedgång med 10,5 procent (PTS-ER-2020:10). Det finns inga tecken på att volymminskningen på den svenska brevmarknaden kommer att avstanna. En fortsatt volymminskning gör att förutsättningarna på postmarknaden kommer att fortsätta förändras i snabb takt. Detta leder till att även förutsättningarna för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst kommer att fortsätta påverkas kraftigt.

De ändrade konsumtionsmönster som också följer av digitaliseringen leder bland annat till ökad e-handel. Även om den ökade e-handeln ger ökade mängder varuförsändelser, är antalet levererade paket fortfarande relativt litet i jämförelse med antalet utdelade brev. Den ökande mängden paket är överlag otillräcklig för att bära verksamheten när brevvolymerna faller. De sex största paketdistributörerna som erbjuder paketleveranser till privatpersoner genom ombud (Bring, Bussgoods, DHL, Postnord, Schenker och UPS) levererade tillsammans 127 miljoner paket under 2018. Det kan jämföras med att det 2018 skickades 2,0 miljarder brev (PTS-ER-2019:7).

Att upprätthålla ett distributionsnätverk som dagligen täcker samtliga adresser i Sverige innebär stora fasta kostnader som inte minskar när antalet brev minskar. Det måste finnas möjligheter till effektivisering i en sådan verksamhet. Den servicenivå som krävs i postförordningen ska vara en basnivå. PTS undersökningar visar att användarna vill ha förutsägbara posttjänster, är relativt nöjda med nuvarande befodringsstider och vill ha en tjänst för alla oavsett demografi och plats. Det framkommer också att ett stabilt pris är viktigare än befodringsstid, att användarna värderar tjänsten som helhet snarare än de enskilda delarna och att det är viktigt med möjlighet till snabba leveranser av varor vid en ökande e-handel. När det gäller totalförsvarets behov så är också säkerhet generellt sett viktigare

än snabbhet (I2020/02445). Boende och företagare på landsbygden har speciella utmaningar och förutsättningar som bör beaktas särskilt vid förändringar. Begränsat befolkningsunderlag, gles servicestruktur samt långa avstånd är exempel på faktorer som påverkar möjligheterna att bo, verka och leva i landsbygderna.

Den snabba utvecklingen av alternativa kommunikationssätt och digitala tjänster gör att det fysiska brevet tappat sin roll vid snabb informationsöverföring. Det är inte samhällsekonomiskt försvarbart att grundtjänsten inom den samhällsomfattande posttjänsten ska vara att minst 95 procent av de inrikes brev som lämnas in för tvådagarsbefordran ska ha delats ut inom två arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in. En återgång till att kravet bör vara minst 85 procent är därför motiverad. Likt tidigare bör även ett krav om att minst 97 procent ska delas ut inom ytterligare några dagar införas, i detta fall inom fyra påföljande arbetsdagar oavsett var i landet breven har lämnats in. Kravet om 85 procent och 97 procent har sitt ursprung i postdirektivet. Härigenom blir kravet i denna del detsamma som före ändringen av befordringskravet 2018.

Ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

5 Konsekvenser

Promemorians bedömning: Ett ändrat befordringskrav möjliggör en bättre effektivisering av tillhandahållandet av de posttjänster som omfattas av postförordningen. Med det ändrade befordringskravet kommer större hänsyn att kunna tas till förändrade kostnader till följd av volymförändringar för just dessa posttjänster.

Skälen för bedömningen

Konsekvenser för Postnord och PTS

Ett ändrat befordringskrav berör den utsedda tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten, Postnord, och tillsynsmyndigheten PTS.

Det ändrade befordringskravet ökar den utsedda tillhandahållarens möjligheter att tillhandahålla dessa tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten med tillräcklig kostnadstäckning. Postnords administrativa börda påverkas inte av ändrade befordringskrav, men postoperatören kan behöva genomföra informationsinsatser riktade till användarna när ändringen genomförs. En stor del av brevlådorna kommer t.ex. att behöva skyltas om. Postnord byter regelbundet ut informationen på brevlådorna. Kostnaden för detta kan därför antas bli begränsad. Båda dessa insatser bör Postnord kunna hantera inom den ordinarie verksamheten.

En ändring av befordringskravet påverkar inte tillsynsmyndighetens administrativa börda. Postnords tillståndsvillkor kommer att behöva revideras i samband med ikraftträdandet, men tillståndsvillkoren revideras regelbundet och den ändring av tillståndsvillkoren som behöver göras är mycket begränsad. Arbetet bör därför inte innebära några extra kostnader

för myndigheten. PTS kan, liksom Postnord, behöva gå ut med information om det nya kravet till användare av posttjänster (företag, myndigheter, övriga organisationer och allmänheten). Detta kommer att kunna göras inom ramen för PTS löpande informationsinsatser.

Konsekvenser för användarna

Direkt eller indirekt berörda är alla privatpersoner, företag, organisationer, kommuner, regioner och myndigheter som skickar och/eller tar emot brev. De som huvudsakligen kommunicerar digitalt berörs inte av ett ändrat befodringskrav. Vissa användare som skickar och/eller tar emot brev kommer att uppleva att det nya kvalitetskravet inte innebär en lika bra posttjänst som tidigare. Avsändarna, oberoende av om det är privatpersoner, företag, organisationer, kommuner, regioner eller myndigheter, kommer därför ibland att behöva ha lite bättre framförhållning när de skickar ett enskilt brev som måste komma fram före ett visst datum. Vissa statliga myndigheter, kommuner och regioner har genom sin myndighetsutövning och verksamhet ett stort ansvar för att ha kontakt med medborgare som kanske inte kan nyttja digitala lösningar t.ex. äldre och sjuka personer. Det kan också få konsekvenser i de fall där det av sekretessskäl medför att uppgifter skickas per brev. För dessa situationer är en fungerande posttjänst av stor betydelse. Förslaget hindrar inte Postnord eller andra tillståndshavare att tillhandahålla andra, snabbare brev tjänster än tvådagarsbefodringskravet, där villkoren för tjänsten kan bestämmas utifrån de marknadsmässiga förutsättningarna. Om det fortsatt även finns en efterfrågan på snabba leveranstjänster, kommer marknaden att kunna erbjuda sådana tjänster till marknadsmässigt pris. Utbudet kan dock vara begränsat i vissa gles- och landsbygder. Vilka effekter det nya befodringskravet får för användarnas portokostnader beror på vilka behov användarna har av olika typer av posttjänster, vilka posttjänster som kommer att finnas eller utvecklas framöver och i vilken utsträckning det sker en övergång till digital kommunikation.

Konsekvenser för särskilda aktörer

E-handelsföretag som skickar varor med Postnords brev tjänst kommer inte längre att kunna ge kunderna samma service till samma pris som tidigare utan kan i vissa fall behöva använda sig av pakettjänster som kan ha ett högre pris. Paketleveranser påverkas inte av förslaget, eftersom det inte finns något kvalitetskrav på paketbefodringskravet. Pakettjänster tillhandahålls av flera olika företag i Sverige och prissätts på marknadsmässiga grunder (priset kan variera beroende på vilka tjänster som ingår, som spårbarhet, kvittering, val av leveranstidpunkt etc.).

Postnords tjänst Postdistribuerade dagstidningar regleras genom särskilda avtal som inte berörs av förslaget. Förslaget bedöms därmed inte ha direkt påverkan på de tidningar som distribueras genom denna tjänst.

Det ändrade befodringskravet får endast marginell påverkan på de cirka 30 företag som, vid sidan av Postnord, har tillstånd att bedriva postverksamhet och är verksamma på postmarknaden. Konkurrensen på marknaden för rikstäckande brevdistribution är begränsad men ändringen skulle kunna möjliggöra nya affärsmöjligheter för företag, postoperatörer

och bud- och kurirföretag, som kan erbjuda snabbare distribution än grundnivån inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Konsekvenser för miljön

Regeringen bedömer att förslaget kan ha positiv påverkan på miljön då det blir möjligt att effektivisera olika produktionsprocesser. Detta kommer sannolikt att leda till minskad energiförbrukning och minskade utsläpp av växthusgaser inom Postnords verksamhet. Merparten av energiförbrukningen och koldioxidutsläppen inom postverksamheten uppstår vid användningen av olika transportmedel. Om vissa transporter kan ske med tåg eller lastbil i stället för med flyg, kan det innebära miljövinster. En konsekvens för miljön som i dagsläget inte går att förutse är hur stor del av dagens tvådagarsbefordrade brev som kommer att skickas med nya snabbare befordringstjänster eller med bud- eller kurirtjänster och dessa tjänsters miljöpåverkan.

Övriga konsekvenser

Regeringen bedömer att det ändrade befordringskravet inte har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eller det kommunala självstyret.