



Kommittédirektiv

Finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten

Beslut vid regeringssammanträde den 1 oktober 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten. Syftet är att klargöra hur den samhällsomfattande posttjänsten ska finansieras när den inte längre kan vara fullt ut självfinansierad.

Utredaren ska bl.a.

- analysera möjliga finansieringsmodeller för de tjänster som bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten, däribland modeller som utgår från
 - finansiering genom statsstöd, och
 - upphandling av tjänsterna,
- lämna förslag på hur varje sådan finansieringsmodell bör utformas för att kunna användas i fråga om den samhällsomfattande posttjänsten samt, om det bedöms lämpligt, lämna förslag som innebär
 - att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på skilda sätt, och/eller
 - att sådana tjänster i olika delar av landet finansieras på skilda sätt,
- föreslå hur finansieringen ska gå till, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2023.

Uppdraget att föreslå en finansieringsmodell för den samhällsomfattande posttjänsten

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 (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 direktiv 2008/6/EG. 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 (2010:1045) finns bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst. För närvarande har 27 företag meddelats tillstånd av Post- och telestyrelsen (PTS) att bedriva postverksamhet (dvs. regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning). Postnord AB är störst på brevmarknaden med en marknadsandel som 2019 uppgick till knappt 80 procent av de utdelade breven. Den näst största operatören är Citymail Sweden AB, vars marknadsandel uppgick till knappt 19 procent av de utdelade breven. Övriga tillståndshavare är förhållandevis små och de flesta bedriver sin verksamhet lokalt eller regionalt (PTS-ER-2020:10). Enligt postlagen 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. Den samhällsomfattande posttjänsten avser alltså både brev och paket.

Den svenska samhällsutvecklingen påverkas starkt av digitaliseringen. De ändrade kommunikationsmönster som användningen av ny teknik leder till innebär förändrade förutsättningar och villkor för människor, företag och offentliga institutioner. Sedan 2000 har den totala brevvolymen på den svenska marknaden minskat med 47,3 procent. År 2019 skickades drygt 180 miljoner färre försändelser än 2018, vilket motsvarar en minskning med 10,5 procent. Totalt skickades 1,8 miljarder brev 2019 (PTS-ER-2020:10). Det

finns inga tecken på att volymminskningen på den svenska brevmarknaden kommer att avstanna. Det gör att förutsättningarna på postmarknaden kommer att fortsätta förändras i snabb takt. Detta leder till att förutsättningarna för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst påverkas. PTS konstaterar att distribution av postförsändelser är förknippad med en hög andel fasta kostnader, i form av exempelvis sorteringsanläggningar, fordon och bemanning i utdelningsverksamheten. Det innebär att kostnaderna i utdelningsverksamheten i stor utsträckning förblir oförändrade, trots minskade brevvolymer. Den negativa effekten förstärks av att Sveriges befolkning växer. Kombinationen av sjunkande brevvolymer och fler hushåll och företag att leverera till medför en snabb utveckling mot allt färre försändelser att dela ut vid varje utdelningspunkt. Brevbärarna passerar alltså ett allt större antal adresser utan att det finns några försändelser att dela ut.

Ökad digitalisering och tillgång till bredband har lett till förändrade köpbeteenden och en starkt växande e-handel. E-handeln har under flera år vuxit med 15–20 procent per år, vilket har gett en stark tillväxt för alla varuförsändelser. I Sverige uppgick e-handeln 2018 till 77 miljarder kronor, exklusive e-handel från utlandet. Det innebär att e-handeln utgör cirka 10 procent av den totala detaljhandeln. Många nya aktörer har också etablerat sig på paketmarknaden. Digitaliseringen skapar förutsättningar för att utveckla nya tjänster och en allt mer effektiv logistik. Den snabba utvecklingen inom e-handeln leder också till nya förväntningar och krav från konsumenterna på tillförlitliga och tillgängliga leveranser. Digitaliseringen skapar med andra ord nya affärsmöjligheter på postmarknaden samtidigt som ökade krav på bättre leveranslösningar och en tilltagande konkurrens pressar marginaler och lönsamhet. E-handeln har potential att leda till mindre trafikvolymer och minskad energianvändning för transporter om ineffektiva inköpsresor ersätts med mer effektiva godsleveranser. Denna teoretiska potential realiserar i dag inte i praktiken. Även om e-handeln leder till 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, Bussgods, 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 konstaterar att regelverket i framtiden behöver utgå tydligare från att posttjänster tillgodoser

olika behov, dels behovet av att kommunicera via skriftliga meddelanden, dels behovet av att skicka och ta emot varuförsändelser (PTS-ER-2019:7).

PTS utser med stöd av 2 kap. 4 § postlagen en eller flera tillhandahållare av hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. För närvarande tillhandahålls den samhällsomfattande posttjänsten av Postnord. Någon ersättning från staten lämnas inte för tillhandahållandet av tjänsten, utan tjänsten är självfinansierad. De ekonomiska förutsättningarna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan någon annan ersättning kommer successivt att försvinna. Den främsta orsaken till det är att förutsättningarna för att kunna finansiera service i gles- och landsbygder med överskott från mer tätbebyggda områden urholkas i snabb takt. Enligt PTS beror det till stor del på att lönsamheten för de tidigare mycket lönsamma brevtjänsterna urholkas i takt med att brevvolymer sjunker. Med anledning av det som beskrivs ovan ser regeringen ett behov av att utreda hur finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten ska se ut när den inte längre kan vara helt självfinansierad.

Enligt 3 kap. 4 § postlagen ska tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten tillförsäkras genom upphandling, om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Detta är förenligt med postdirektivet (artikel 7.2). Posttjänster omfattas av lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna. Enligt postdirektivet har en medlemsstat som konstaterar att skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten innebär en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren eller tillhandahållarna vissa möjligheter att agera. Medlemsstaten får införa ett system för att med offentliga medel kompensera berörda företag eller ett system för att fördela nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mellan tillhandahållare eller användare (artikel 7.3). Om nettokostnaden fördelas på tillhandahållare eller användare, får medlemsstaterna inrätta en kompensationsfond (artikel 7.4). Vid finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten genom statligt stöd är regelverket om tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI-regelverket, tillämpligt. SGEI-regelverkets gräns för försumbart stöd (de minimis) är 500 000 euro under en treårsperiod. Stöd upp till 15 miljoner euro per år kan ges enligt kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag

som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU). Om kriterierna i det beslutet inte är uppfyllda, kan stödet ges efter förhandsanmälan och godkännande av kommissionen i enlighet med kommissionens meddelande om Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) (2012/C 8/03).

Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten har i stora delar varit oförändrad sedan avregleringen av postmarknaden 1993. Oberoende av finansieringsform så måste det utredas vilka posttjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten i framtiden. Det måste också utredas vilka posttjänster som ska upphandlas eller finansieras genom statsstöd.

Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten behöver sättas i relation såväl till användarnas behov av posttjänster som till kostnaden för det allmänna att erbjuda den. Kraven på dagens samhällsomfattande posttjänst framgår av 3 kap. 1 § postlagen. För vissa försändelser finns det i 6 § postförordningen (2010:1049) krav på befordringstider. För andra finns en prisreglering i form av ett prishöjningstak i 9 § postförordningen.

Behoven, förväntningarna och förutsättningarna för den samhällsomfattande posttjänsten i dagens digitaliserade samhälle skiljer sig markant från dem som fanns i mitten av 1990-talet, när omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten slogs fast. Post är samtidigt en infrastruktur som behöver fungera både i vardagen och i allvarliga kriser, under höjd beredskap och ytterst krig. Behov, förväntningar och förutsättningar kan också skilja sig åt i olika delar av Sverige beroende på möjligheterna att utnyttja elektroniska kommunikationer som telefoni och funktionell tillgång till internet, men också utifrån tillgången till fysiska butiker med detaljhandelsförsäljning och annan kommersiell service. Ytterligare en aspekt handlar om distributionen av tryckta nyhetstidningar och tidskrifter. Distribution av tidningar är viktigt ur ett demokratiperspektiv och i dag är utdelning via ordinarie postgång en förutsättning för att tidningar ska kunna levereras till hushåll i hela landet.

Det bör klargöras om det är möjligt att låta den samhällsomfattande posttjänsten vara självfinansierad i vissa delar av landet medan den finansieras med statliga medel i andra delar av landet. Det bör även bedömas om det är möjligt att för vissa delar av landet upphandla eller ge statligt stöd till en nivå på postservice som är högre än den generella servicenivån inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Inom ramen för analysen av omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten kan det övervägas om det är motiverat att i större utsträckning reglera bl.a. pakethantering genom t.ex. tillståndsplikt eller avgiftsskyldighet som låter tillhandahållare av sådana tjänster bidra ekonomiskt till den samhällsomfattande posttjänsten. Det måste dock noggrant klargöras om en pålaga av sådant slag statsrättsligt är en skatt eller en avgift. Utgångspunkten är att utredningen inte ska föreslå en lösning som innebär att en skatt införs. Om utredningen ändå kommer fram till att en skatt bör införas, ska lagförslag inte lämnas.

Utredaren ska därför

- överväga vilka konkreta tjänster som bör ingå i en samhällsomfattande posttjänst med oförändrad, utökad respektive minskad omfattning, uppskatta kostnaderna för de nämnda alternativen samt förorda ett av dem,
- analysera möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten, däribland modeller som utgår från
 - finansiering genom statsstöd, och
 - upphandling av posttjänsterna,
- lämna förslag på hur varje sådan finansieringsmodell bör utformas för att kunna användas i fråga om den samhällsomfattande posttjänsten med beaktande av olika möjliga omfattningar av denna,
- om det bedöms lämpligt, lämna ett eller flera ytterligare förslag som innebär
 - att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på skilda sätt, och/eller
 - att sådana tjänster i olika delar av landet finansieras på skilda sätt,
- med en utförlig motivering förorda ett av de nämnda förslagen,
- inom ramen för sina överväganden i övrigt ta ställning till om det är möjligt och behövligt att för vissa delar av landet finansiera posttjänster med en servicenivå som är högre än den generella servicenivån inom den samhällsomfattande posttjänsten,
- i fråga om samtliga förslag, förutom lösningar som innebär en skatt, utarbeta nödvändiga författningsförslag,
- föreslå hur finansieringen ska gå till.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag samt bedöma förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244).

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna för avsändare och mottagare av postförsändelser i alla delar av landet samt för regleringsmyndighetens tillsyn vid en förändrad omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten. Utredaren ska även analysera och redovisa konsekvenser av sina förslag med avseende på totalförsvarets behov av posttjänster och den återupptagna planeringen för det civila försvaret. Utredaren ska dessutom beskriva hur förslagen påverkar möjligheten att effektivisera och minska växthusgasutsläppen från de transporter som genereras av posttjänster och redovisa konsekvenserna av sina förslag ur ett klimatperspektiv.

Utredaren ska vidare redovisa de konsekvenser och kostnader som förslagen medför för enskilda, för företag, för staten och för regioner och kommuner. Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, ska förslag till finansiering lämnas. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska biträdas av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp. Vid genomförande av uppdraget ska utredaren även hämta in synpunkter från berörda myndigheter och andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2023.

(Infrastrukturdepartementet)