

Till:
i.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
i.esd.remissor@regeringskansliet.se

Remissvar avseende förslag till förordning om förändring i postförordningen (2010:1049), diarienummer I2020/03091

1. Ändringsförslaget

Förslaget att gå tillbaka till postdirektivets (85% respektive 97%) innebär en ytterligare sänkning av kraven på A-posttjänsten, vilket är problematiskt i sig. Det största problemet är dock att förändringen sannolikt möjliggör att lagkravet på daglig distribution kan kringgå vilket riskerar att leda till en nedmontering av distributionsnätet med stora konsekvenser för den stora majoriteten av posttjänster som inte faller under befodringskravet.

Konsekvenserna för konkurrenssituationen på postmarknaden är dessutom otillräckligt utredda i promemorian och förändringen föreslås genomföras *innan* den nytillsatta postlagsutredningen hunnit föreslå innehållet och omfattningen av den framtida samhällsomfattande posttjänsten. Under året har det dessutom i media flitigt debatterats om medborgarna verkligen vill ha en sämre postservice.

Vi rekommenderar att man avslår föreslagen ändring.

2. Ärendet

Ingen kommentar

3. Bakgrund

Regeringskansliet hänvisar till postlagen och uttalar: "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." Detta är en viktig markering. En väsentlig reglering som Regeringskansliet *inte* nämner är själva grundkravet på det samhällsomfattande distributionsnätet som anges i postlagen¹. Kravet anger att det varje vardag ska ske en insamling och en utdelning, vilket i klartext innebär krav på ett dagligt utdelningssystem innefattande i princip alla² hushåll och företag i landet.

Vi menar att den egentliga bakgrunden till att det läggs fram ett förslag om förändrat befodringskrav för A-posttjänsten är att Postnord radikalt vill förändra sin utdelningsmodell från distribution varje dag till varannan dag. Den förändringen är inte möjlig enligt kraven i postlagen, se not 1. Genom att ändra befodringskravet avseende A-posttjänsten tänker sig dock Postnord med stöd av PTS att lagkravet kan kringgå. Postnords ambition att förändra sin distribution nämns varken i den bakgrund eller de skäl som Regeringskansliet anger till stöd för förändringen. Ambitionen nämns dock av PTS som ett uttryckligt syfte i *Svensk Postmarknad 2020*. Att Regeringskansliet inte nämner det är mycket

¹ 3 kap. 1 § Den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kraven att

1. det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser,

² Enligt 3 kap. 1 andra stycket postlagen ges möjligheter att föreskriva om undantag från t ex frekvensen i vissa geografier

anmärkningsvärt. Vi frågar oss: Har någon mottagare eller användare av tjänsten efterfrågat föreslagen försämringen?

Regeringskansliet skriver att enligt PTS är det i praktiken bara frimärkta brev (alltså A-posttjänsten) som berörs av befodringskravet och dessa står endast för en mindre andel av brevvolymen. Av flera skäl riskerar den informationen att vilseleda när det gäller befodringskravets totala påverkan på posttjänsterna. A-posttjänsten används förutom för de frimärkta breven, dessutom av en ansevärd mängd kontorspost frankerad via frankeringsmaskin, frankeringsservice eller följesedelsinlämning samt för stora sändningsvolymer. För PostNords del utgör A-post idag en nästan lika stor del som B-Post, så påverkan är betydande. Har någon frågat sig om man delar ut A-Post och B-post samtidigt? I så fall borde rimligen även B-Post påverkas av förändringen, och därmed all post. Den viktigaste anmärkningen är dock att A-posttjänsten, alltså den tjänst som befodringskravet reglerar, hittills har varit dimensionerande för frekvensen i distributionsnätet och därmed skapat förutsättningar för de tjänster som hanterar övriga postförsändelser. Vi menar att man inte så enkelt kan skilja ut en typ av postförsändelse från andra utan att få en påverkan på hela distributionsupplägget, särskilt inte den dimensionerande, eftersom de olika typerna till stor del hanteras tillsammans. Förändrade krav på A-posttjänsten riskerar alltså att leda till försämringar inom samtliga posttjänster.

4. Ändrat befodringskrav för brev

Förslagets påverkan på A-posttjänsten:

När Sverige tidigare hade regleringen 85/97 delades en betydligt högre andel än 85% av de A-postbrev Postnord hanterade ut inom utsatt tid via det dagliga utdelningssystemet. Siffran låg snarare över 95% åren kring 2010. 2018 sänktes kravet för A-posttjänsten till nu gällande 95% inom två dagar vilket gjorde att Postnord i princip kunde eliminera postflyget och därmed avsevärt minska logistikkostnaderna och även miljöpåverkan. Ironiskt nog innebar förändringen också att Postnord kunde döpa om sin tjänst och därmed kringgå prishöjningstaket och kraftigt höja portot. Eftersom denna förändring föreslås att införas samtidigt som Postnord planerar att i grunden förändra sin utdelningsmodell till en tvådagarsstruktur, finns det stor risk att förändringens effekt blir att det alltid blir brev i vissa flöden som kommer att hamna bland de 15% som inte kommer fram inom utsatt tid. Dessa flöden är sådana som inte hinner transporteras med tåg/lastbil från inlämningsorten till aktuell brevsorteringsterminal inom det tidsfönster som finns mellan ca kl 17 inlämningsdagen och kl 05 utdelningsdag 1. I klartext torde detta betyda att alla flöden mellan våra båda landsändar kommer att ha svårt att komma inom 85% om inte Postnord återupptar postflyget. Denna sannolika konsekvens innebär att privatpersoner och företagare i de delar av landet som ligger långt från våra tre centrum (Mälardalen, Göteborg och Malmö) får bära en oproportionellt stor del av förändringens negativa effekt. Detta försämrar också möjligheterna för staten och näringslivet att utlokalisera/etablera sig i dessa orter/regioner eftersom aktuella verksamheter inte sällan är frekventa användare av A-posttjänsten. De vidare konsekvenserna av ett sådant hinder kan knappast anses vara samhällsekonomiskt positiva.

Förslagets påverkan på paket:

Sedan lång tid tillbaka har de postförsändelser som folk i allmänhet kallar för paket till stor del samdistribuerats med den typen av postförsändelser som enligt postlagen definieras som brev. Paketerna åker med breven när brevbäraren ger sig ut på sin slinga. Anledningen till samdistributionen är att det är kostnadseffektivt och i de flesta fall också ändamålsenligt sett till paketmottagarens behov. Denna samdistribution är ett faktum trots att Postnord i sin marknadsföring ofta hävdar att så inte är fallet. Denna samordnade distribution är särskilt tydlig i mindre orter, på landsbygd och i glesbygd där alternativa distributionstjänster för paket är mindre lönsamma och antalet aktörer

därför färre. I dessa delar av landet är det tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten (Postnord) som står för huvuddelen av de distribuerade paketen.

Det hänvisas i promemorian till "att den ökande mängden paket är otillräcklig för att bära verksamheten när brevvolymererna faller". Vi ställer oss frågande till det då PostNord själva expanderar på paketområdet och förklarar det kraftigt ökade årsresultatet med framgångar på paketaffären.

Samhällsekonomin bygger till stora delar på privat konsumtion och goda infrastrukturella förutsättningar för företagande. Det finns också ett starkt intresse av att hela landet ska leva. Det senare inte minst av hållbarhetsskäl. Att tränga ihop befolkningen i vissa regioner har både stora negativa miljökonsekvenser och stora samhällskostnader i form av köer, trångboddhet, höga bostadspriser mm. Digitaliseringen av samhället skapar helt nya möjligheter som gör att vi kan undvika centralisering till storstäder och avfolkning av landsbygd. Vi kan nu, till mycket stor del, både arbeta och konsumera även på landsbygd och i glesbygd. Om inte annat så har den nu aktuella pandemin lärt oss detta. Det finns två mycket viktiga infrastrukturella förutsättningar för denna potentiellt lovande utveckling. Förutsättningarna är bredband (ingå avtal/kommunicera) och distribution (uppfyll avtal/leverera). När det gäller distributionen är en väsentlig del leveranstid och flexibilitet. Vår uppfattning är att kraven på en allt snabbare och flexiblare leverans ökar från samhällsmedborgare och företagare. Ett distributionsnät med hög frekvens möjliggör både flexibla och snabba distributionstjänster. Detta betyder att behovet av ett distributionsnät med utdelning i hög frekvens nu ökar för den väsentligaste andelen av postförsändelserna, paketen, samtidigt som det sannolikt minskar för den inte längre så väsentliga andelen, A-postbrev. Mot bakgrund av den utveckling mot ökad e-handel som inte minst Postnord själva lyft fram under flera år bör man, i syfte att skapa förutsättningar för det riksdagsbundna målet "en posttjänst av god kvalitet i hela landet", kanske fundera på att vända på principen och låta paketens behov av distributionsfrekvens vara dimensionerade för det reglerade nätet.

Som vi redan nämnt är bakgrunden till den föreslagna förändringen av förordningen att Postnord vill gå över till en modell med utdelning varannan dag. Om regeringen, mot riksdagens uttryckliga vilja³, väljer att följa Postnords och PTS önskan och därmed indirekt ge Postnord möjlighet att sänka frekvensen i distributionen - hur troligt är det då att Postnord i ett senare skede skulle acceptera att höja frekvensen igen, särskilt på landsbygd och i glesbygd? Har man beaktat balansen mellan den kortsiktiga vinsten av att tillåta en sådan förändring mot den instegskostnad som en operatör skulle ha för att etablera en daglig distribution?

Regeringskansliet skriver att den snabba digitaliseringen av kommunikationen inte gör det samhällsekonomiskt försvarbart att grundtjänsten inom den samhällsomfattande posttjänsten ska vara 95% inom två dagar. Samtidigt pågår alltså en utredning som bland annat har som uppgift att titta på vad den samhällsomfattande posttjänsten ska innehålla. Hur kan man uttala sig om att något inte är hållbart om man inte vet vad den innehåller?

Regeringskansliet skriver att boende och företag på landsbygden har speciella utmaningar bland annat kopplat till gles servicestruktur. Ett väl utbyggt och högfrekvent distributionsnät kan lösa många av dessa utmaningar.

5. Konsekvenser

Regeringskansliet menar att "Ett ändrat beforderingskrav möjliggör en bättre effektivisering av tillhandahållandet av de posttjänster som omfattas av postförordningen." Detta menar vi är fel.

³ Kraven enligt 3 kap. 1§ postlagen

Postförordningen får enligt bemyndigandet i 3 kap. 1§ Postlagen omfatta alla postförsändelser. I sin nuvarande skrivning gör den också det samtidigt som den fastställer ett extra krav gällande befordringstider för den andel av postförsändelser som utgörs av tjänsten A-post (6§ i förordningen). Den föreslagna förändringen av förordningen skulle bara kunna effektivisera den lilla och minskande andelen posttjänster som utgörs av traditionella A-postbrev. Tjänster för den stora och kraftigt växande andelen av postförsändelser som utgörs av paket får snarare sämre förutsättningar att utvecklas på ett sätt som gynnar samhällets behov.

Om det är sant att ändringen möjliggör effektiviseringar, stärker det konkurrenskraften hos PostNord. Vad har det för konsekvenser för de andra aktörerna på marknaden? (Notera att flera av de försändelser som omfattas av postförordningen, när de distribueras av en postoperatör, inte gör det om de distribueras av en av de många och stora aktörerna på paketmarknaden).

Vidare skulle man också kunna fråga sig om förslaget på att sänka kvaliteten på en tjänst till 85% för att effektivisera är förenligt med kravet på att samma tjänst ska vara av god kvalitet i hela landet?

Konsekvenser för användare

Paket är postförsändelser. Olika typer av postförsändelser har, som vi beskrivit ovan, det gemensamt att de till mycket stor del hanteras tillsammans inom produktionsprocesser som administration, transport och utdelning. Att man, som föreslås i förordningen, kan bryta ut en typ av posttjänst och tro att det inte har påverkan på de andra menar vi är naivt. Förslaget innebär en tydlig risk för att tillgången till pakettjänster utanför storstadsregionerna kan komma att försämrans. Regeringskansliet menar att de användare som huvudsakligen kommunicerar digitalt inte berörs av ett ändrat befordringskrav. Med tanke på att denna grupp också är användare av den växande e-handeln så riskerar de att påverkas indirekt då förutsättningarna för paketedistributionen försämrans som följd av det ändrade kravet.

Konsekvenser för särskilda aktörer

De avsändare som även i framtiden är beroende av en brevtjänst med högre tillförlitlighet än 85% kan enligt Regeringskansliet komma att erbjudas snabbare leveranstjänster av Postnord eller annan operatör. Aktuella avsändare är i dessa fall troligen till stor del myndigheter och företag som utlokaliseras från storstadsregionerna, eller av andra anledningar behöver finnas lokalt, och som är beroende av en tillförlitlig brevtjänst av andra skäl än marknadsmässiga. Dessa avsändare kan alltså enligt Regeringskansliet komma att erbjudas en tjänst, som är identisk med dagens tjänst, men som Postnord eller annan operatör kan prissätta hur de vill eftersom den inte längre är faller under befordringskravet och därför inte heller prisregleras i förordningens 9:e paragraf. *Förslaget riskerar alltså att öka kostnaderna för bland annat kommuner, vårdinrättningar och myndigheter.*

Postdistribuerade dagstidningar distribueras idag genom Postnords dagliga distributionsnät. Eftersom Postnord planerar att lägga ner det nätet och gå över till tvådagarsutdelning kommer grunden för tjänsten att förändras. Om tidningsutgivarna i nästa avtalsperiod vill fortsatt att köpa daglig utdelning finns stor risk att de kommer hänvisas till en tjänst som är avsevärt dyrare än idag. Detta skulle kunna leda till att vissa grupper i samhället, framförallt utanför storstadsregionerna, får sämre tillgång till nyhetsjournalistik vilket i förlängningen är en demokratifråga.

Övriga konsekvenser

Ett välfungerande dagligt distributionsnät inom den samhällsomfattande posttjänsten är viktigt för alla. Ett försämrat sådant kan i förlängningen påverka befolkningsutvecklingen och företagandet i delar av landet vilket då påverkar kommunernas skatteintäkter negativt och därmed ytterst den kommunala självstyrelsen.

Sammanfattning och rekommendation

Regeringen har nu en möjlighet att fatta ett beslut av stor betydelse för framtiden. Det beslutet bör vara att ta ansvar för behoven av distribution inom hela vårt avlånga land utan hänsyn till ett enskilt företags behov.

Ett högfrekvent utdelningsnät inom den samhällsomfattande posttjänsten är än viktigare i framtiden men då grundat i huvudsak på behov av välfungerande distribution av de postförsändelser som inte är A-postbrev, nämligen paket. Istället för att sänka befodringskravet för A-posttjänsten och därmed indirekt montera ner utdelningsnätet bör regeringen invänta resultaten av den sittande postlagsutredningen. Risker är annars att utredningens rekommendation inte kommer att kunna förverkligas då förutsättningarna redan dramatiskt förändrats⁴. Eller enklare uttryckt, om man väljer att göra en förändring av förordningen nu, samtidigt som postlagsutredningen ska ta fram vad den samhällsomfattande posttjänsten ska innehålla och därmed vad förordningen reglerar är det mycket svårt att bedöma vad följderna blir.

Dessutom saknar vi konsekvensanalys av hur konkurrenssituationen påverkas om föreslagen förändring görs samt ställer oss frågan med tanke på den debatt som förts under året om en försämrad postservice är något som medborgarna önskar sig.

Per Ovrén VD

CityMail Sweden AB

⁴ Första punkten i utredningsdirektiv 2020:101:

”överbäga 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,”