

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande över Till sista utposten - en översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle, SOU 2016:54

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till ändring i postlagen (2010:1045) och ändring i postförordningen (2010:1049). Det föreslås att föreskriftsbemyndigandet i postlagen utvidgas till att även avse skäl för undantag från femdagarsutdelning samt ett nytt föreskriftsbemyndigande avseende villkor för utdelning. Det föreslås vidare ett krav på att den som tillhandahåller en posttjänst, på begäran ska överlämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändig för uppföljning och bevakning. Det föreslås även att postnummersystemet ska hållas tillgängligt till ett kostnadsorienterat pris på tillhandahållarens webbplats.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandet anges att postmarknaden har karaktäriserats av kontinuerligt sjunkande brevvolymer. För att säkerställa att det fortsatt kommer att finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet, som är kostnadseffektiv och i så stor utsträckning som möjligt motsvarar hushållens och företagets behov, har en översyn av postlagstiftningen skett.

Av konsekvensutredningen framgår att förslagen möjliggör en tydligare postservice som kan anpassas efter de behov som finns i olika delar av landet. Det anges att på lång sikt kan förslagen därmed bidra till att säkerställa att staten kan upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten utan statlig finansiering.

Av betänkandet framgår att bemyndigandet att föreskriva om villkor för utdelning bedöms av förslagsställaren vara ett förtydligande av redan gällande praxis vilket är önskvärt mot bakgrund av det förändringstryck som postmarknaden befinner sig under. Det bedöms även att ett tydligare regelverk avseende i vilka fall den utsedde tillhandahållaren får avstå från att dela ut postförsändelser fem dagar i veckan underlättar tillsynen. Det framgår vidare att syftet med utredningen är att se till att Sverige även i framtiden har en rimlig servicenivå som motsvarar användarens behov. Uppgiftskravet anges syfta till att myndigheten löpande bland annat ska kunna bedöma om det finns tillräcklig konkurrens på delar av

postmarknaden eller om myndigheten fortsättningsvis ska utse en tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster. Tillgång till postnummersystemet för postoperatörer anges vara viktigt enligt förarbeten till nuvarande postlag, detta för att främja effektivitet. Syftet med förslaget anges vara att underlätta konkurrens och etablering av nya verksamheter så att företag inom exempelvis e-handel och digitala tjänster för tillgång till postnummersystemet.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

Av konsekvensutredningen framgår att bemyndiganden i förlängningen möjliggör att bindande reglering av postservicen kan anpassas efter användarnas olika behov i olika delar av landet. Det anges att staten på så vis kan undvika att bygga in samhällsekonomisk ineffektivitet i systemet utan istället erbjuda en proportionerlig postservice. Det anges vidare att en marginell försämring av postservicen kan leda till avfolkning eller försämrade förutsättningar att bedriva näringsverksamhet. Det framgår även att så länge tillgången till relevant data är bristfällig begränsas Post- och telestyrelsens möjligheter att välja att till exempel inte utse någon tillhandahållare på valda delar av paketmarknaden. Detta om marknaden eventuellt i framtiden kan bedömas tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster på egen hand.

Av betänkandet framgår utredningens tidigare överväganden samt förslag från berörda företag. Det anges bland annat att utredningen undersökt om paketedistributörer skulle behöva ha tillstånd för att bedriva postverksamhet. Det anges dock att det saknas indikationer på att den svenska paketmarknaden inte skulle fungera och att tillsyn av marknaden skulle vara nödvändigt. Avseende undantag från femdagarsutdelning anges att utredningen bedömt att antalet hushåll som får undantas bör styras av mottagarnas olika behov och omständigheterna i övrigt, istället för att ett högsta antal slås fast. Det anges vidare att med hänsyn till att allmänna råd inte är bindande anser utredningen att regeringen eller tillsynsmyndigheten, när så bedöms nödvändigt, ska kunna utfärda föreskrifter för hur utdelning inom den samhällsomfattande posttjänsten ska ske.

Regelrådet anser att det utifrån betänkandet som helhet framgår de alternativ som har berörts för att säkerställa att det fortsättningsvis kommer finnas en god posttjänst i hela Sverige.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I betänkandet anges att alla medborgare har rätt till en grundläggande postservice och att den samhällsomfattande posttjänsten grundas i den Europeiska kommissionens postdirektiv<sup>1</sup>. Det anges även att medlemsstaterna enligt postdirektivet ska säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser. Det framgår bland annat att det enligt postdirektivet finns krav på att den samhällsomfattande posttjänsten ska garanteras minst fem arbetsdagar i veckan utom under vissa omständigheter.

---

<sup>1</sup> 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. Direktivet har därefter ändrats år 2002 och 2008 genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn inom gemenskapen och 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.

I betänkandet redogörs även att vidareanvändning av information är en viktig fråga på europeisk nivå. Det anges att Europaparlamentet och rådet den 17 november 2003 antog direktivet 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet), som syftar till att skapa förutsättningar för en europeisk informationsmarknad. Det anges även att EU-kommissionen har publicerat riktlinjer och enligt dessa bör postnummer göras tillgängliga. Av betänkandet framgår även att EU-kommissionen utarbetar en reglering som ska ge tillsynsmyndigheterna ett tydligt mandat att samla in statistikuppgifter från företag av en viss minsta storlek som distribuerar paket.

Enligt Regelrådet framgår gällande och eventuellt kommande EU-rätt av betänkandet. Trots att det saknas en explicit redogörelse av förslagets överensstämmelse med EU-rätten, anser Regelrådet att det av betänkandet som helhet framgår att förslaget utarbetats med hänsyn till EU-rätt.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Av konsekvensutredningen framgår inte några uppgifter avseende särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet saknar redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser i konsekvensutredningen. Enligt Regelrådet går det inte heller med enkelhet att utläsa om uppgifterna finns i betänkandet. Om förslaget inte medför någon särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande eller behov av speciella informationsinsatser ska det anges och motiveras i konsekvensutredningen. Regelrådet anser att avsaknaden av redovisning är en brist, detta oavsett att flertalet berörda sannolikt känner till förändringarna eftersom det framgår att de skickat in skrivelser till utredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Av konsekvensutredningen framgår att den svenska postmarknaden består av olika intressenter som utredningen valt att dela in i fyra grupper. Dessa anges vara avsändare, vilket även kan utgöras av företag, utsedda postoperatören för samhällsomfattande posttjänster, konkurrerande postverksamheter samt den reglerande myndigheten.

Av betänkandet framgår att antalet postoperatörer med tillstånd av Post- och telestyrelsen att bedriva postverksamhet är 33 stycken. Det framgår även närmare information om de större aktörerna på brevmarknaden. För Postnord, Bring Citymail och MTD redovisas uppgifter om ägarskap, marknadsandel av utdelade brev samt mer detaljerad information om de enskilda företagens verksamhet. Därutöver framgår vidare att cirka 30 postoperatörers verksamhet skiljer sig mycket från ovan angivna vad gäller tjänsteutbud och antalet anställda. Det anges att de flesta av dem är förhållandevis små och bedriver sin verksamhet lokalt. Det framgår vidare att brevförmedlare i vissa fall kan ta hand om affärsrelationen till postoperatören. Förmedlarna anges även utföra postala produktionstjänster, som exempel tryck, för avsändare som är direktkunder hos Postnord.

Förslagsställaren redogör vidare för volymer och marknadsandelar på den svenska paketmarknaden där distributörerna utgörs av Postnord, DB Schenker, DHL, Bring och Bussgods. Det anges även att företag som är beroende av postnummersystemet berörs av förslaget vilken kan vara aktörer som

skapar digitala tjänster och företag verksamma inom e-handel. Förslagsställaren anger vidare att det är ett externt företag som sköter leveransen av postnummerinformationen.

Av betänkandet framgår även att beroende på i vilken utsträckning som brev- och pakethantering är en integrerad del av en tidskritisk verksamhet avgör företagets verksamhet behovet av posttjänster. Exempelvis anges att för en del tjänsteföretag där information som kommuniceras är en del av huvudprodukten så är snabbhet och effektiva flöden en förutsättning för att uppnå lönsamhet och erbjuda en hög servicenivå.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt om motsvarande information framgick även i konsekvensutredningen eller att det i konsekvensutredningen tydligt hade hänvisats till relevant avsnitt i betänkandet. Regelrådet anser likväl att redovisningen som finns i betänkandet är tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

Av konsekvensutredningen framgår att Postnord redan är skyldig att lämna uppgifter avseende ekonomi och verksamhet. Förslaget om uppgiftslämnande av tillhandahållare av posttjänster anges därför inte medföra någon ökad administrativ börda för Postnord. För konkurrerande postverksamheter anges förslaget medföra en administrativ börda. Förslagsställaren anger dock att de paketdistributörer som utredningen varit i kontakt med inte ser något direkt problem med att lämna ut relevanta uppgifter.

Av betänkandet framgår att uppgifter som skulle kunna vara av intresse är bland annat geografisk täckning, utdelningsfrekvens, tjänsteutbud, volymer, försäljningsvillkor och omsättning. Det anges dock att en mer detaljerad reglering behöver ske som även tar i beaktande kommissionens förslag till förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster.

I konsekvensutredningen anges vidare att om Postnord skulle tillhandahålla postnummerdata utan kostnad för användarna bör konsekvensen, enligt Postnord, bli såväl ett intäktsbortfall som ökade kostnader. Det anges att Postnord har ett avtal med Postnummerservice Norden AB och om uppsägning sker av det avtalet kan det eventuellt innebära att operatören får merkostnader för viss förädling av tjänsten som Postnummerservice utför idag. Det anges även att andra kostnader kan tillkomma i form av nya IT-system för att tillhandahålla postnummersystemet på Postnords webbplats. Utredningen uppger att Postnummerservice totala rörelsekostnader uppgick till cirka 5 miljoner kronor år 2015. Det anges att om Postnord skulle sköta postnummersystemet i egen regi borde inte operatörernas kostnader överstiga denna kostnad. Utredningen uppskattar därför att Postnords ökade nettokostnad till följd av förslaget högst uppgår till 6 miljoner kronor.

I betänkandet redogörs mer detaljerade uppgifter avseende tillhandahållandet av postnummerdata. Det anges att enligt uppgifter från Postnord kostar det cirka 4,6 miljoner kronor för att årligen tillhandahålla och förvalta det svenska postnummersystemet. I summan ingår kostnader för IT-system, korrespondens och informationsutskick. Till denna kostnad tillkommer även lönekostnader för att hantera förvaltningen av postnummer på 1800 timmar om året, vilket motsvarar lönekostnader på cirka 630 000 kronor. Det anges även att intäkter vid försäljning av postnummerrelaterad data med bred marginal understiger en miljon kronor årligen. Av betänkandet framgår även att ett tillhandahållande av postnummersystemet gratis på webbplats innebär att kostnaden inte ökar med antalet nedladdningar eftersom några administrativa kostnader för fakturering och liknande inte uppkommer. Det anges även att det endast bör vara kostnader i samband med det slutliga överlämnandet som ska ersättas. Förslagsställaren

anger att förvaltaren således måste visa vilka kostnader som är hänförliga till själva utlämningen vid en eventuell tillsyn.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att för postoperatörer innebär förslaget en kostnadsbesparing genom att tillgången till postnummersystemet antas bli billigare med den nya regleringen. Det anges att ett lägre pris för tillgång till postnummersystemet kan öka sysselsättningen eftersom det underlättar för små företag att starta verksamhet inom exempelvis e-handel. Förslagsställaren redovisar även ett exempel från den danska Erhvervsstyrelsen om effekterna av tillhandahållande av adressdata från offentlig sektor. Bedömningen anges vara att den samhällsekonomiska nyttan överstiger Postnords extra kostnad för att tillhandahålla informationen näst intill kostnadsfritt.

Regelrådet har förståelse för att det inte är fullt möjligt att ange de administrativa kostnaderna till följd av bemyndigandet att utfärda föreskrifter om uppgiftslämnande för tillhandahållare av posttjänster. Regelrådet anser dock att konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats om exempelberäkningar, förslagsvis utifrån de uppgifter som Postnord idag lämnar, hade redovisats.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är godtagbar.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att eftersom föreskriftsrätt avseende utdelning av postförsändelser, inte förutses ha någon reell påverkan på de rådande utdelningsformerna, kommer inte Postnord initialt att påverkas. Det anges dock att om rätten utnyttjas av Post- och telestyrelsen innebär reglerna att de blir bindande för den samhällsomfattande posttjänsten vilket kan komma att öka operatörernas kostnader. Förslaget anges dock underlätta Postnords planering genom tydligare regler om möjlighet till undantag. För konkurrerande postverksamheter anges konsekvenserna av förslaget bli obetydliga. Det anges dock att i den mån ändringarna i regelverket också medför förändringar när det gäller var utdelning av postförsändelser ska ske påverkar det även konkurrenterna. Av konsekvensutredningen framgår även att marginella försämringar av postservicen till exempel kan leda till försämrade förutsättningar att bedriva näringsverksamhet. Det anges att tillgänglighet till posttjänster i glesbygd kan ha positiva effekter för bygden som helhet.

Av betänkandet framgår att av de undersökningar som utredningen har gjort så har företag redovisat ett mycket stort behov av att få utdelning fem dagar i veckan. Det anges att utdelningen av post står för den större delen av den totala distributionskostnaden. Förslagsställaren uppger att Postnord inte får någon ekonomisk kompensation för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. För att tjänsten så långt som möjligt ska vara självfinansierad behöver postservicen även fortsättningsvis effektivieras för att möta de sjunkande volymerna och de höga fasta kostnaderna.

Regelrådet kan ha förståelse för svårigheten i att redovisa förslagets kostnader till följd av bemyndigandet att kunna meddela föreskrifter avseende utdelning av postförsändelser. Konsekvensutredningens kvalitet hade dock förbättrats med exempelberäkningar utifrån uppskattade scenarion. Regelrådet anser likväl att det av betänkandet som helhet framgår tillräckliga uppgifter för att bedöma förslagets andra kostnader.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

## Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget att underlätta insamling av statistik ska möjliggöra analyser av hela postmarknaden. Det framgår vidare att därmed kan Post- och telestyrelsen få förbättrade möjligheter att välja att till exempel inte utse någon tillhandahållare på valda delar. Detta om marknaden eventuellt i framtiden på egen hand kan bedömas tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster.

I betänkandet redogörs för konkurrenssituationen på brevmarknaden. Dels genom att konkurrens kan uppkomma mellan olika postföretag och dels indirekt genom konkurrens från substitut. Det anges bland annat att konkurrensen från substitut har haft en mer genomgripande påverkan på brevmarknaden än förekomsten av konkurrerande företag. Det anges att digitaliseringen har bidragit till en skärpt konkurrens på brevmarknaden främst i de första produktionsleden samt ökat möjligheterna för samdistribution. Det framgår vidare att i Sverige beräknas konkurrenterna till den utsedde postoperatören Postnord ha en marknadsandel på över 15 % av den totala volymen 2015. Det redogörs vidare för bland annat en förskjutning av marknadsandelar över tiden. Det anges att Postnord tappar volymer på grund av digitaliseringen av informationsflödet samt för att det tappar marknadsandelar till sina konkurrenter. Det redogörs även för att det kan urskiljas två konkurrerande block när det gäller utdelning av brev. Det ena är Postnord som satsar på en fortsatt samordning av brev- och pakethantering i utdelningsledet. Det andra är Bring Citymails geografiska expansion genom samarbete med MTD. Förslagsställaren uppger att minskade antal brev och tidningar innebär att alla aktörer behöver titta på nya lösningar för att hålla nere både kostnader och miljöpåverkan.

I betänkandet anges även att för att inte tillträdande aktörer ska kunna blockeras av befintliga är det nödvändigt att adressregistret hålls tillgängligt för alla på icke-diskriminerande villkor. Det anges vidare att ett kostnadsfritt tillhandahållande av postnummersystemet kan vara en fördel från ett konkurrensperspektiv. Det anges att om någon fakturering inte behöver ske finns en möjlighet för kunden att vara anonym, vilket kan vara en fördel för exempelvis en blivande konkurrent som vill starta upp sin verksamhet utan att förvarna Postnord. Det framgår vidare att det är viktigt att andra företag inom exempelvis e-handel och digitala tjänster får tillgång till den postala infrastrukturen, däribland postnummer, till ett pris som underlättar konkurrens och etablering av nya verksamheter. Förslagsställaren redovisar även ett exempel om geodata, där en studie visar att om fler aktörer får tillgång till intressant data kan fler och bättre tjänster som baseras på detta skapas.

Regelrådet anser att det i betänkandet sker utförliga resonemang om nuvarande konkurrensförhållanden samt hur förslaget kan komma att påverka de olika aktörerna.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

## Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framgår inget som inte redan har behandlats i detta yttrande.

Regelrådet har inte heller identifierat ytterligare någon sådan påverkan.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.



## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att ett lägre pris för tillgång till postnummersystemet kan underlätta för fler små företag att starta verksamhet inom e-handel.

Av betänkandet framgår att små- och medelstora samt mikroföretag har intervjuats för att se till deras behov av posttjänster.

Regelrådet saknar en explicit redovisning om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet anser dock att det som sannolikt berör de förhållandevis små företagen i större omfattning är utdelningsfrekvensen vilket inte fullt ut går att bedöma i detta skede eftersom förslaget endast avser ett bemyndigande. Avsaknaden av en mer utförlig redovisning är därmed inte avgörande för bedömningen i detta fall.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet saknar uppgifter om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser vilket är en brist. Därutöver hade förslagets kostnader kunnat redovisas mer utförligt genom exempelberäkningar. Enligt Regelrådet är dock övriga uppgifter redovisade på ett godtagbart sätt och det finns sammantaget tillräcklig information i betänkandet för att bedöma förslagets effekter för företag.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet anser att det hade varit behjälpligt om informationen i remissen hade redovisats i konsekvensutredningen enligt dispositionen i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Ett alternativ till att upprepa information som finns i andra delar av promemorian i konsekvensutredningen skulle också kunna vara att göra en tydlig hänvisning i konsekvensutredningen om var någonstans informationen finns i andra delar av remissen. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 november 2016.

I beslutet deltog Samuel Engblom ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Samuel Engblom  
Ordförande



Katarina Porko  
Föredragande