

REMISSYTTRANDE

2015-07-09

Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

Även via e-mail: n.registrator@regeringskansliet.se

Remiss av betänkandet **Service i glesbygd (SOU 2015:35) – N2015/2989/HL**

PostNord Sverige AB ("PostNord"), f.d. Posten Meddelande AB, vill härmed lämna remissvar på rubr. betänkande ("Utredningen"). Svaret är begränsat till de delar av Utredningen som rör postservice och tillgången till en grundläggande nivå av kommersiell service med avseende på posttjänster i glesbygd.

1. Allmänna synpunkter

PostNord delar Utredningens bedömning att det är av vikt att människor och företag i särskilt sårbara och utsatta områden i glesbygd har tillgång till god postservice och en i övrigt grundläggande nivå av kommersiell service i vilken även posttjänster ingår.

Det är dock av vikt att PostNords ansvar för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten enligt postlagstiftningen och PTS tillståndsvillkor, i möjligaste mån hålls isär från regionalpolitiska överväganden. Risker är annars att regionalpolitiska hänsyn kan komma att försvåra för PostNord att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten i glesbygd dels i enlighet med de kvalitetskrav som postlagstiftningen uppställer och dels på ett kostnadseffektivt sätt. Risker är också att regelverk tillskapas som helt eller delvis styr åt annat håll än postlagstiftningen på grund av intressekonflikter.

PostNord AB (publ)
105 00 Stockholm

Besöksadress
Terminalvägen 24, Solna

Telefon
+46 (0)10 436 38 30

Organisationsnummer
556771-2640

Styrelsens säte
Solna

postnord.com



2. Postservice i glesbygd och ombudsfunktioner för postservice

PostNord ansvarar för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i hela landet. I glesbygd är brevbäringen enligt PostNords undersökningar den mest omtyckta samhällsservicen. Längs PostNords cirka 2100 lantbrevbärlinjer finns över 750 000 hushåll och 75 000 företag. Dessa får post och paket levererade med hög kvalitet varje vardag, året om. I de delar av landet som inte omfattas av lantbrevbäring delas e-handlade försändelser och andra paket antingen ut av brevbäraren direkt i postlådan eller hämtas ut hos ett av PostNords ca 1900 utlämningsställen, i dagligt tal kallade ombud.

Eftersom Utredningen i sitt resonemang om grundläggande kommersiell service inte på ett klart och tydligt sätt skiljer mellan postservice och ombudsfunktioner för postservice (se t.ex. Utredningens förslag s. 214 och bedömning s. 208 och s. 215) vill PostNord närmare redogöra för vad som avses med postservice och ombudsfunktioner och vilka skyldigheter PostNord har att upprätthålla sådan service och sådana funktioner inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten.

2.1 Postservice

Nedan beskrivs omfattningen av och innehållet i den postservice som PostNord utsetts att tillhandahålla och som innefattas i begreppet den samhällsomfattande posttjänsten.

2.1.1 Den samhällsomfattande posttjänsten

Enligt 1 kap. 2 § postlagen skall det finnas en posttjänst i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser. Med postförsändelse avses enligt samma lagrum en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den skall transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Posttjänster i sin tur innebär insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning.

Enligt 3 kap. 1 § postlagen skall den samhällsomfattande posttjänsten uppfylla vissa krav. Det skall bl a göras minst en insamling och minst en utdelning av

postförsändelser varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten (PTS) bedömer utgör skäl för undantag. Expeditions- och inlämningsställena skall ligga så tätt att användarnas behov beaktas. Det skall också vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse tagits emot (rekommenderade försändelser och värdeförsändelser).

2.1.2 PTS tillståndsvillkor för PostNord

PTS har i tillståndsvillkor för PostNord utsett PostNord att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten med den omfattning, innehåll och tillämpning som anges i postlagstiftningen. PostNord skall därvid även ta hänsyn till de behov personer med funktionsnedsättning och äldre personer kan ha av särskilda posttjänster i glesbygd och förmedling av blindskriftsförsändelser för synskadade.

2.1.3 PTS allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst.

Av de av PTS utfärdade allmänna råden framgår hur den postoperatör som utsetts att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst (PostNord) enligt postlagen bör tillhandahålla postutdelning. De allmänna råden är inte bindande för postoperatören, men kan anses utgöra ett slags förhandsbesked om hur PTS bedömer att den samhällsomfattande posttjänsten bör tillhandahållas på ett tillfredsställande sätt.

I de allmänna råden anges bl.a. hur utdelning utanför tätort bör utföras samt att värdeförmedling bör tillhandahållas i anslutning till den ordinarie postutdelningen då serviceställe saknas inom rimligt avstånd.

Med serviceställe avses enligt definitionen i de allmänna råden ett kontor eller liknande som drivs i postoperatörens (PostNord) regi eller på uppdrag av postoperatören och där in- och utlämning av postförsändelser samt värdeförmedling kan ske.

Begreppet serviceställe är alltså liktydigt med begreppet expeditions- och inlämningsställena enligt 3 kap 1 § postlagen (se ovan).

2.1.4 Åtagande för PostNord enligt särskild överenskommelse med PTS när det gäller att upprätthålla en fullgod postservice till avlägset boende postmottagare ("Åtagandet")

I Åtagandet konstateras att de regler som finns i PTS allmänna råd om utdelning av post (se ovan) inte på ett ändamålsenligt sätt är tillämpliga för dem som bor långt ifrån en lantbrevbärares ordinarie färdväg. Det faktum att den yttersta landsbygden blir allt glesare befolkad, tillsammans med de negativa effekter som detta får när det gäller upprätthållandet av annan infrastruktur än postservice, försvårar för PostNord att fullgöra sitt samhällsuppdrag, att fem dagar i veckan övernattbefordra brev till alla i landet, till en försvarbar kostnad. För att så långt det är möjligt tillgodose de behov som faktiskt finns av en regelbunden postservice även till de mest avlägsna mottagarna måste PostNord i enskilda fall tillåtas att göra de förändringar av den tillhandahållna servicen som är nödvändig med hänsyn till de ändrade förutsättningarna. Det är emellertid viktigt att dessa förändringar genomförs på ett ansvarsfullt sätt och med största möjliga hänsyn tagen till de berörda postmottagarnas berättigade krav. PostNord skall alltid eftersträva samförstånds lösningar när det gäller förändringar av servicen i de aktuella områdena. Om alternativa lösningar har gått igenom och det inte varit möjligt att uppnå samförstånd om dessa kan det som en yttersta åtgärd bli aktuellt att ändå genomföra en förändring.

2.1.5 Ytterligare krav på PostNord att tillhandahålla postservice

Ovan har de krav som ställs på PostNord att tillhandahålla postservice (den samhällsomfattande posttjänsten) i hela landet närmare beskrivits. Några ytterligare krav på att tillhandahålla postservice i Ägardirektiv, eller på annat sätt, finns inte.

2.2 Ombudsfunktioner för postservice

Som nämnts ovan avses med serviceställe enligt definitionen i de av PTS utfärdade allmänna råden ett kontor eller liknande som drivs i postoperatörens (PostNords) regi eller på uppdrag av postoperatören och där in- och utlämning av postförsändelser samt värdeförmedling kan ske. Begreppet serviceställe motsvarar begreppet expeditions- och inlämningsställen i 3 kap 1 § postlagen

som PostNord är skyldigt att upprätthålla enligt sitt uppdrag att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

PostNord bedriver i dag verksamheten på serviceställen dels i egen regi på företagscenter och i mobil form i lantbrevbäring i glesbygd och dels genom ombud, såsom dagligvarubutiker, lanthandlare eller serviceinrättningar. Det finns också särskilda frimärksombud men dessa betraktas inte som expeditions- och inlämningsställen i postlagens mening då dessa endast erbjuder försäljning av frimärken och emballage.

En viktig del av detta servicenät utgörs av PostNords lantbrevbäring (ca 2000 lantbrevbärlinjer) i glesbygd där användarna ges möjlighet att utföra samma tjänster som PostNord är skyldigt att tillhandahålla på de fasta serviceställena, dvs. in- och utlämning av rekommenderade försändelser och paket inklusive postförskott samt försäljning av frimärken.

Ombudsfunktionerna är alltså servicefunktioner som PostNord valt att upprätthålla på entreprenad i stället för i egen regi för att på ett distributions- och kostnadseffektivt sätt kunna tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i hela landet. Ombudsnetet är nogt uppbyggt efter paketvolym och antal boende i området.

3. PostNords synpunkter på Utredningens bedömningar och förslag

Enligt Utredningen (s. 179) bör de statliga bolagen ta ett särskilt ansvar för att det ska finnas ombudsfunktioner på de försäljningsställen som mottar de nya stöd som Utredningen föreslår samt i glesbygd i övrigt mot bakgrund av sina samhällsuppdrag.

Som PostNord redogjort för under punkt 2 ovan är PostNords ansvar för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten reglerat i postlagstiftningen, PTS tillståndsvillkor och i ett särskilt med PTS överenskommet åtagande samt i PTS allmänna råd. De postservicetjänster som utförs av ombuden omfattas av detta PostNords ansvar under PTS tillsyn.

För att PostNord skall kunna utföra sitt samhällsuppdrag på ett kostnadseffektivt sätt är det helt nödvändigt att PostNord från gång till annan, och enligt egen bedömning, ges möjlighet att bestämma huruvida postservicen i glesbygd skall

utföras i egen regi genom lantbrevbäring eller genom att anlita ombud. I de fall ombud är den bästa lösningen måste det också stå PostNord fritt att välja vilket ombud som skall anlitas. Den omständigheten att försäljningsställen erhåller stöd i författning på sätt som Utredningen föreslår bör därför inte åtföljas av vare sig en direkt eller indirekt förpliktelse för PostNord att med den stödberättigade butiken eller servicestället ingå avtal om sådana postservicejänster som här åsyftas. En sådan ordning skulle dessutom göra PostNords tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten beroende av två olika regelverk (postlagstiftningen och den föreslagna förordningen om stöd till försäljningsställen för dagligvaror i särskilt sårbara och utsatta områden). Förutom risken med kolliderande regelverk skulle en sådan ordning även kunna medföra att andra myndighetsbeslut eller myndighetsöverväganden - t.ex. av länsstyrelser och kommuner när det gäller vilka försäljningsställen som skall anses vara de mest strategiska för den kommersiella servicen och beviljas stöd (s. 212) - än sådana som följer av postlagstiftningen, skulle kunna få en negativ påverkan på PostNords möjligheter att utföra samhällsuppdraget i enlighet med postlagstiftningen och PTS tillståndsvillkor på ett kostnadseffektivt sätt i glesbygd.

PostNords frihet att välja ombud hänger också naturligt ihop med att ersättningen till lanthandlare beslutas av de enskilda bolagen och därmed ytterst är en styrelse- och ledningsfråga, vilket även är Utredningens uppfattning (s. 183-184). I detta sammanhang finns det också anledning att framhålla att ersättningen för ombudstjänsterna inte är densamma för samtliga ombud som Utredningen anger (s. 181). Ersättningen varierar beroende på de kommersiella förutsättningarna. Däremot är prislistan per transaktion lika för samtliga ombud.

PostNord har full förståelse för att försäljningsställen för dagligvaror i de mest sårbara och utsatta områdena i glesbygd kan behöva erhålla ekonomiskt stöd. Villkoret för sådant stöd bör dock inte kopplas till ombudsfunktioner för postservice på annat sätt än att ett stödberättigat försäljningsställe skall vara berett att tillhandahålla sådana ombudsfunktioner på PostNords begäran förutsatt att en överenskommelse om ersättning och övriga villkor för tillhandahållandet kan uppnås mellan PostNord och den enskilde handlaren.

Utredningen för också ett resonemang om postservice utöver vad som är att hänföra till ombudsfunktioner (s. 206 om utvecklingsprojekt, s. 236 om

postutdelning i Lidsjöberg). Utredningen framhåller bland annat att det utöver posttjänster också kan handla om att samordna flera typer av grundläggande samhällsservice. För att skapa tydliga förutsättningar för denna typ av regionala initiativ kan gränsen för PostNords ansvar som utsedd tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten behöva förtydligas enligt Utredningen.

PostNords ansvar för tillhandahållandet av den postservice som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten är som anges ovan klarlagd i postlagstiftningen och i PTS tillståndsvillkor för PostNord och i PTS allmänna råd och PostNords särskilda åtagande avseende postservice i den glesaste glesbygden. PostNord är berett att – inom rimlighetens gränser - delta i utvecklingsprojekt på regionala initiativ för att finna ytterligare vägar till förbättring av postservicen i den glesaste glesbygden. PostNord måste dock alltid förbehålla sig rätten att själv bestämma hur postservicen (inkl. ombudsfunktionerna) skall organiseras och utföras i glesbygd inom ramen för ansvaret att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, och därvid också om delar av tjänsten skall bedrivas i egen regi eller genom ombud. Något ytterligare förtydligande erfordras således inte enligt PostNords uppfattning.

Enligt Utredningens förslag skall med grundläggande kommersiell service avses försäljning av dagligvaror och drivmedel, ombudsfunktioner för post- och apoteksservice samt betaltjänster (s. 214). När Utredningen sedan kommenterar denna definition bl.a. med hänvisning till sin beskrivning i kapitel 8 framgår det att det inte endast är ombudsfunktioner för postservice som enligt Utredningen ingår i grundläggande kommersiell service utan postservice i allmänhet dvs. även transporter, postutdelning m.m. vilket är ett mer vittgående begrepp än ombudsfunktioner som framgår under punkt 2 ovan. PostNord utgår ifrån att detta är ett förbiseende och att det endast är ombudsfunktioner för postservice som avses i enlighet med beskrivningen under punkt 2 ovan "Ombudsfunktioner för postservice".

Utredningen föreslår att Centralt samordningsforum bör ta upp frågan om de statliga bolagens samordningsmöjligheter i särskilt sårbara och utsatta områden med syftet att identifiera sätt att upprätthålla nuvarande ombudsnät och att få till stånd ytterligare ombudsetableringar och att regionala utvecklingsprojekt bör initieras i syfte att trygga tillgången till postservice i den glesaste glesbygd (s.232). Utredningens uppfattning är att en ökad samordning av service ska eftersträvas i de mest sårbara och utsatta glesbygdsområdena (s. 233).

Tillväxtverket bör, enligt Utredningen, tillsammans med de statliga bolagen ta fram en förteckning över var i dessa glesbygdsområden ombudsfunktioner finns etablerade samt tillhandahålla en förteckning över vilka serviceställen som mottar de nya typer av stöd som Utredningen föreslår. Förteckningarna bör kunna utgöra del i underlag för de statliga bolagens ombudsetableringar (s. 233). Utredningen framhåller också att samverkan mellan PostNord och andra aktörer kan främja att servicen upprätthålls på längre sikt och att regional och lokal samverkan med PostNord för att hitta lösningar är viktig (s.236).

Som PostNord tidigare framhållit utgör ombudsetableringar för postservice endast ett sätt för PostNord att utföra delar av den samhällsomfattande posttjänsten genom ombud i stället för i egen regi. Det är kort sagt en fråga om hur PostNord kan, och måste, organisera sin verksamhet på det mest kostnadseffektiva sättet med bibehållna, eller med hänsyn till omständigheterna anpassade, kvalitetskrav.

PostNord är som framhållits ovan positivt inställd till att finna samordningslösningar t.ex. när det gäller samordning av transporter med andra ombudsaktörer där så är möjligt av produktionstekniska, men också av legala skäl. Utredningen nämner (s. 184) att ett exempel på sådan samordning skulle kunna vara frakter till avlägsna orter. Som Utredningen själv påpekar (s. 188) så måste sådana samarbeten genomföras på ett sätt som tar hänsyn till konkurrenslagets bestämmelser. Det skall understrykas att det inte minst gäller förbudet mot missbruk av dominerande ställning, som bland annat innehåller förbud mot diskriminering. Detta innebär bl.a. att samordningslösningar med anlitan av PostNords distributionsnät alltid måste ge PostNord full kostnadstäckning och får inte vara diskriminerande gentemot andra aktörer eller gynnande av de statliga bolagen. För PostNords del är det, som tidigare betonats också av avgörande vikt att sådan samordning kan ske utan att detta får en negativ inverkan på PostNord möjligheter att utföra den samhällsomfattande posttjänsten på ett distributions- och kostnadseffektivt sätt.

På sid. 187 framhåller Utredningen att PostNord har en mycket dominerande ställning på brevmarknaden. Detta är ett förenklat synsätt. Det går inte att bedöma brevmarknaden utan att ta hänsyn till förekomsten och den allt snabbare utvecklingen av den digitala kommunikationen mellan företag, företag och konsumenter samt de offentliga verksamheterna och medborgarna. Denna utveckling har medfört ett betydande volymnedgång av fysiska

brevförsändelser. Även när det gäller den fysiska brevmarknaden är PostNords konkurrent Bring CityMail ungefär lika stor som PostNord på den delmarknad som Bring CityMail valt att etablera sig på, dock inte i glesbygd som man inte funnit lönsam.

Stockholm, som ovan



Kristina Lilja

Chefsjurist PostNord AB (publ)