

Kommittédirektiv



En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle

**Dir.
2015:87**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 augusti 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över postlagstiftningen för att bedöma om den motsvarar rådande och framtida behov i ett digitaliserat samhälle och utifrån detta föreslå förändringar.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga postmarknadens utveckling och göra en samhälls-ekonomisk analys av postmarknaden, analysera konkurrenssituationen på postmarknaden samt hur postlagstiftningen påverkar andra marknadens funktionssätt,
- analysera och bedöma om den nuvarande postlagstiftningen motsvarar rådande och framtida behov och föreslå förändringar i den nuvarande postlagstiftningen som är möjliga inom ramen för tredje postdirektivet med utgångspunkt från bl.a. en samhälls-ekonomisk analys,
- analysera behovet av postförordningens (2010:1049) reglering av övernattbefordran (6 §) och prisreglering (9 §) och föreslå förändringar, och
- utifrån sina slutsatser av uppdraget att se över postlagstiftningen analysera behovet av och föreslå förändringar av postdirektivet.

Uppdraget om postförordningens (2010:1049) krav när det gäller övernattbefordran och prisreglering av enstaka övernattbefordrade frimärkta brev ska redovisas senast den 30 november 2015. Resterande delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2016.

Uppdraget att se över postlagstiftningen

Digitaliseringen av samhället har inneburit förändrade kommunikationsmönster. Postmarknaderna har under hela 2000-talet, både i Sverige och i övriga Europa, karaktäriserats av kontinuerligt sjunkande brevvolymer. I Sverige har brevvolymer minskat med närmare 29 procent sedan millennieskiftet. Under 2014 delades drygt 2 433 miljoner brev (upp till 2 kg) ut i Sverige och minskningen under 2014 var 4,4 procent. Samtidigt har olika former av elektronisk kommunikation och paketförsändelser ökat. De ökade paketflödena väger inte upp de minskade brevflödena. Mellan 2010 och 2013 minskade brevvolymer med 11 procent från 2 875 miljoner till 2 545 miljoner medan paketförsändelserna ökade 23 procent från 67 miljoner till 82 miljoner. Trots att olika former av elektronisk kommunikation har förändrat konsumtionen av information är en väl fungerande postmarknad i hela Sverige viktig för både privatpersoner, företag och samhället i stort. Enligt regeringen ska postservicen i så stor utsträckning som möjligt tillgodose behoven hos alla hushåll och företag. Postmarknaden är en marknad i förändring och regeringen ser ett behov av att säkerställa att postlagstiftningen är ändamålsenlig i dagens digitaliserade samhälle och för framtiden. Postmarknaden påverkas även av EU-reglering inom mervärdesskattelagstiftningen, rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

Mot den bakgrunden och för att säkerställa att det fortsatt kommer finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet, som är kostnadseffektiv och i så stor utsträckning som möjligt motsvarar hushållens och företagens behov, motiveras en översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle.

Motsvarar postlagstiftningen de rådande och framtida behoven i ett digitaliserat samhälle?

Samhällsutvecklingen medför förändrade krav och förväntningar på postmarknadens aktörer och på postlagstiftningen. Det sker till exempel en kraftig tillväxt inom e-handelsmarknaden vilket genererar ökande volymer av paket och tyngre

brevförsändelser. Kraven och förväntningarna kan skilja sig markant åt beroende på geografisk region och mellan stad, tätort, landsbygd respektive glesbygd. Den samhällsomfattande posttjänsten beskrivs i postlagen (2010:1045) och i postförordningen (2010: 1049) och innebär att det ska finnas en posttjänst i hela landet som är av god kvalitet och som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Det ska förekomma minst en insamling och en utdelning varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, om inte omständigheter eller geografiska förhållanden utgör skäl för undantag. Vidare ska expeditions- och inlämningsställena ligga så tätt att användarnas behov beaktas. De krav på befordringstider som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska efterlevas. Det ska vidare finnas möjlighet att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot. Enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser och villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga. Befordringstiderna regleras i postförordningen (2010:1049) genom att krav på andelen övernattbefordrade brev anges. Därutöver har regeringen bemyndigat Post- och telestyrelsen att meddela närmare föreskrifter om befordringstiderna.

På postområdet finns inom EU det s.k. postdirektivet, som varit föremål för översyn två gånger då det ändrats genom ytterligare direktiv. Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten härrör från det första direktivet, 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. Omfattningen och kvaliteten har inte ändrats genom det andra direktivet 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 i gemenskapen eller genom det tredje direktivet 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. Direktiven ger medlemstaterna vissa möjligheter

att anpassa den nationella postlagstiftningen efter nationella behov. Enligt minimikravet i artikel 3 ska t.ex. den samhälls-omfattande posttjänsten omfatta postförsändelser som väger högst 2 kg och paket upp till 10 kg. Det finns dock en möjlighet att höja viktgränsen till 20 kg, vilket har gjorts i Sverige.

Digitaliseringens utveckling och påverkan på samhället innebär bl.a. förändrade kommunikationsmönster. Regeringen anser att det behöver göras en bedömning av om postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle motsvarar rådande och framtida behov på nationell nivå såväl som i olika delar av landet.

Det finns ett behov av att analysera marknadssituationen på nationell nivå såväl som i olika delar av landet och möjligheterna för konkurrerande företag att träda in och uthålligt verka på marknaden. Samtidigt bör behovet av prisregleringen ses över inom ramen för en övergripande samhällsekonomisk analys som även innefattar utvecklingen inom elektroniska kommunikationer och e-handel.

Frågan om samdistribution av post och tidningar har diskuterats. Frågan behöver utredas närmare för att klargöra effekterna av samdistribution av post och tidningar och hur det skulle påverka möjligheterna för marknadstillträde och effektiv konkurrens samt hur samdistribution av post och tidningar skulle kunna genomföras.

Utredaren ska därför göra följande:

- Kartlägga postmarknaden, dess aktörer och utveckling i fråga om marknadsandelar, tjänster, priser, volymer, geografiska förhållanden och förutsättningar samt analysera och kartlägga samhällsviktiga aktörers beroende av post. Beskrivningen ska även innefatta en bedömning av den troliga framtidsutvecklingen på nationell nivå såväl som i olika delar av Sverige. I beskrivningen ska det också ingå en sammanfattning av den pågående utvecklingen inom EU.
- Göra en samhällsekonomisk analys av postmarknaden och digitaliseringens effekter på den. I samband med detta bör effekterna med avseende på prisnivåer, tillgänglighet, servicenivå och tillträdet av nya företag på marknaden analyseras. Utredaren ska bl.a. analysera hur konkurrenssituationen på olika delmarknader inom postområdet ser ut med

dagens regler och hur möjligheterna för marknadstillträde och effektiv konkurrens skulle påverkas av förslagen. Förekommande skillnader i geografiska förhållanden och förutsättningar i olika delar av landet ska uppmärksammas. Utifrån den samhällsekonomiska analysen ska utredaren utreda eventuella brister i nuvarande lagstiftning som hindrar marknadens utveckling. Situationen i olika delar av landet ska uppmärksammas i analysen.

- Med utgångspunkt i kartläggningen av postmarknadens utveckling analysera hur postlagstiftningen och det offentliga åtagandet påverkar andra marknaders funktionssätt. Förekomsten av offentligt subventionerad distribution för distanshandelsföretag ska kartläggas och de samhällsekonomiska kostnaderna av eventuella snedvridningar diskuteras.
- Analysera och bedöma om den nuvarande postlagstiftningen motsvarar de rådande och de framtida behoven i ett digitaliserat samhälle och utifrån detta föreslå förändringar av den. Utredaren ska särskilt analysera och bedöma behovet och efterfrågan av posttjänster i olika delar av landet, postväsendets roll när det gäller statliga insatser för att trygga glesbygdsservice samt utreda effekterna av samdistribution av post och tidningar och hur det skulle påverka möjligheterna för marknadstillträde och effektiv konkurrens.
- Om det bedöms som motiverat lämna förslag om förändringar i den nuvarande postlagstiftningen som är möjliga inom ramen för postdirektivet och som är kostnadseffektiva.
- Utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Finns det fortfarande behov av övernattbefordran inom den samhällsomfattande posttjänsten?

Enligt 6 § postförordningen (2010:1049) ska den samhällsomfattande posttjänsten uppfylla kravet att minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven sista inlämningstid ska ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag, oavsett var i landet de har lämnats in. Minst 97 procent av

breven ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar. Dessa bestämmelser har ytterst sin grund i den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt bilaga II till EU:s tredje postdirektiv, 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. Den nivån sattes redan vid införandet av det första direktivet 1997. I samband med de överväganden som gjordes år 2010 inför införlivandet av bestämmelserna i det tredje postdirektivet slog regeringen fast att den aktuella nivån skulle fortsätta gälla tills vidare och att det inte då fanns skäl att ändra omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten (prop. 2009/10:216 Ny postlag).

Med bakgrund av de senaste årens snabba utveckling av elektroniska kommunikationsalternativ i stället för fysiska brev bör behovet av övernattbefordran av brev som en grundtjänst i den samhällsomfattande posttjänsten utredas.

Utredaren ska därför göra följande:

- Bedöma behovet av övernattbefordran av brev som en del av den samhällsomfattande posttjänsten och särskilt analysera och bedöma behovet av posttjänster i olika typer av gles- och landsbygder.
- Identifiera vilka grupper i samhället som har behov av att övernattbefordran av brev ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.
- Beskriva konsekvenserna av en eventuell avveckling av övernattbefordran av brev som en del av den samhällsomfattande posttjänsten, särskilt i förhållande till prisregleringen av enstaka inrikes övernattbefordrade postförsändelser, och föreslå hur en alternativ posttjänst tillhandahållen på marknadsmässiga villkor för övernattbefordrad post skulle kunna se och hur basnivån för den gränsöverskridande posten ska kunna upprätthållas. Utredaren ska i analysen väga in att det finns olika förutsättningarna i olika delar av landet.
- Utarbeta nödvändiga författningsförslag.

I denna del ska uppdraget redovisas i ett delbetänkande senast den 30 november 2015.

Finns det fortfarande behov av ett pristak?

Enligt 9 § postförordningen (2010:1049) föreskrivs att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst inte får höja normalportot per kalenderår för inrikes befordran av enstaka inrikes övernattbefordrade postförsändelser som väger upp till 500 gram mer än förändringen i konsumentprisindex. Denna form av pristak infördes 1998 i dåvarande postförordning (1993:1709) för att skydda konsumenter, främst de grupper som inte har något alternativ till Posten AB, mot allt för kraftiga prishöjningar (prop. 1997/98:127 Statens ansvar på postområdet). Syftet med att införa pristaket var då också att enligt Post- och kassaserviceutredningens slutbetänkande Postmarknad i förändring (SOU 2005:5) motverka korssubventionering av andra konkurrensutsatta posttjänster. Samtidigt ska Posten AB ges utrymme att ta ut ett pris som motsvarar kostnaderna för tjänsten. I ovannämnda slutbetänkande föreslogs att postförordningens pristak skulle tas bort. Som skäl angavs bl.a. att skyddsbehovet för de då utpekade grupperna inte var tillräckligt stort för att motivera en pristaksreglering. Enligt de avvägningar som gjordes i utredningen var dessutom regler om ökat skydd mot otydlig prissättning och diskriminering vid prissättning av en samhällsomfattande posttjänst ett bättre sätt att motverka korssubventionering av konkurrensutsatta posttjänster än ett pristak. Ingen ändring av pristaket gjordes i den nya postförordningen (2010:1049) men regler om att prissättningen av samhällsomfattande posttjänster bl.a. ska vara öppen för insyn och icke-diskriminerande infördes. Det bör åter utredas om pristaksregleringen fortfarande behövs.

Utredaren ska därför

- utreda den nuvarande prisregleringen enligt postförordningens (2010:1049) och då särskilt analysera effekterna av prisregleringen,
- undersöka om det fortfarande finns grupper i samhället som inte har något alternativ till PostNord AB och därmed

behöver skyddas av ett pristak och om så är fallet föreslå en ändamålsenlig konstruktion av ett sådant pristak,

- beskriva konsekvenserna av en eventuell avveckling av pristaket,
- analysera marknadssituationen och möjligheterna för konkurrerande företag att träda in och uthålligt verka på marknaden, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

I denna del ska uppdraget redovisas i ett delbetänkande senast den 30 november 2015.

Uppdraget att föreslå förändringar av postdirektivet

I slutet av 1990-talet kom det första liberaliseringsdirektivet på postområdet, 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. Det ursprungliga direktivet har sedan ändrats 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 i 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.

Parallellt med liberaliseringen av EU:s postmarknader, som bl.a. postdirektivet drivit fram, har digitaliseringen av såväl det svenska som andra samhällen inneburit förändrade kommunikationsmönster. EU:s postmarknader har under hela 2000-talet, i olika utsträckning, karaktäriserats av kontinuerligt sjunkande brevvolymer. Såväl medlemstater, kommissionen, olika samsamarbetsorgan, intresseorganisationer och aktörer på postmarknaden har väckt frågan om förändringar av tredje postdirektivet.

Utredaren ska därför

- utifrån sina slutsatser av uppdraget att se över postlagstiftningen analysera behovet av och föreslå förändringar av postdirektivet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån de regler som föreslås lämna en redovisning av de konsekvenser och kostnader som uppstår för enskilda, för företag och för staten. Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten ska förslag till finansiering lämnas. Utredningen ska redovisa om förslagen påverkar möjligheterna att genomföra den verksamhet som regleras i 4 kap. 9 § postlagen och 13 § postförordningen. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15a §§ i kommittéförordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer, företag och pågående utredningar som har relevans för utredningsuppdraget.

Uppdraget om postförordningens (2010:1049) krav när det gäller övernattbefordran och prisreglering av enstaka övernattbefordrade postförsändelser ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 november 2015. Resterande delar av uppdraget ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 maj 2016.

(Näringsdepartementet)