

Infrastrukturdepartementet  
103 33 Stockholm

Vår referens: 20-14189, Ert datum: 2020-11-30, Er referens: I2020/03091

## Remissvar angående promemorian Befordringskravet i postförordningen

Post- och telestyrelsen (PTS) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på promemorian Befordringskravet i postförordningen. PTS är enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Myndigheten har vidare enligt 2 § samma förordning till uppgift att bl.a. främja att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare enligt de mål som anges i postlagen (2010:1045). PTS har med utgångspunkt från myndighetens verksamhetsområde följande synpunkter.

### Sammanfattning

PTS delar regeringens bedömning att det framöver är viktigt att det finns möjligheter för effektiviseringar i upprätthållandet av ett distributionsnätverk som täcker samtliga adresser i Sverige. PTS menar dock att det behövs en tydlig analys som ställer de samhällsekonomiska besparingar som förslaget kan ge upphov till mot de negativa konsekvenserna av förslaget för användarna. Exempel på negativa konsekvenser är sämre förutsägbarhet för när ett brev kommer fram och längre genomsnittlig befordringstid för viktiga försändelser som exempelvis vårdkallelser, prover, räkningar och blindskriftsförsändelser. Konsekvensutredningen bör också kompletteras med en bedömning kring vilken påverkan det nya förslaget får för samhällets krisberedskap och totalförsvar. Myndigheten ser vidare att det finns alternativa lösningar som skulle kunna vara värda att utreda närmare.

## Förslag om ändring av befodringskravet i postförordningen

I promemorian föreslås att andelen av breven som inlämnats för tvådagarsbefordran och som ska ha utdelats inom två arbetsdagar sänks till 85 procent från nuvarande 95 procent. Därutöver fastställer förslaget att 97 procent av dessa brev ska ha utdelats inom fyra arbetsdagar.

### Angående skälen för regeringens förslag

De skäl som regeringen anger till förändringen är

- a) *”Det måste finnas möjligheter till effektivisering”* när det gäller att upprätthålla distributionsnätverk som täcker samtliga adresser i Sverige, en verksamhet som *”innebär stora fasta kostnader som inte minskar när antalet brev minskar”*.
- b) *”Det är inte samhällsekonomiskt försvarbart att grundtjänsten inom den samhällsomfattande posttjänsten ska vara att minst 95 procent av de inrikes brev som lämnas in för tvådagarsbefordran ska ha delats ut inom två arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in.”*

PTS instämmer med punkt a) och den är i linje med vad PTS tidigare anfört (exempelvis i rapporterna *Svensk Postmarknad 2019* och *2020*). Även i våra grannländer har förändringar i befodringsstid för brev inom den samhällsomfattande tjänsten genomförts, exempelvis ska breven utdelas inom två dagar i Norge och fyra dagar i Finland.

PTS vill dock förtydliga att den föreslagna ändringen inte är det enda sättet att nå effektivisering. Att behålla 95 procents-kravet, men i stället ändra från tvådagars- till tredagarsbefordran, är exempel på ett alternativt sätt. Ett sådant alternativ ger en högre förutsägbarhet om när ett skickat brev kommer fram, vilket av användarna, enligt PTS användarundersökningar uppfattas som en viktig egenskap för posttjänsten (se vidare avsnittet *Konsekvenser för användarna* nedan). Konsekvenserna av ett sådant alternativ behöver dock också utredas närmare för att säkerställa att det motsvarar samhällets behov.

Punkt b) är enligt PTS mening svår att bedöma eftersom promemorian inte redovisar den samhällsekonomiska kostnaden för att bibehålla nuvarande befodringskrav, och inte heller redovisar någon uppfattning om hur stora besparingar som kan göras om befodringskravet ändras i enlighet med förslaget, samt hur detta förhåller sig till de negativa konsekvenserna av förslaget.

Sammantaget finner PTS att ett genomförande av förslaget utan ytterligare utredning av nämnda förhållanden och utvärdering av alternativa lösningar medför risk för att de totala samhällseffekterna blir onödigt negativa.

### **Berörda posttjänster**

I promemorian anges följande: "I dagsläget är det enligt PTS i praktiken endast frimärkta brev som berörs av befodringskravet, vilket är en mindre del av den totala brevvolymen (PTS-ER-2020:10)" (avsnitt 3, sid 5).

Det var korrekt vid tidpunkten för promemorians publicering, men PTS vill påpeka att förhållandet kommer att ändras i och med att Postnord nu under 2021-2022 inför sin nya produktionsmodell. Såsom Postnord har beskrivit modellen för PTS går den kortfattat ut på att optimera brevdistributionen, i förhållande till kravet på tvådagarsbefordran i postförordningen, genom att mottagarna får brev inlämnade för tvådagarsbefordran utdelade varannan dag. Utöver de frimärkta breven kommer i praktiken (genom ändrade tjänstevillkor) även övriga 1:a-klassbrev, dvs. enstaka försändelser, portobetalt och frankostämplat samt brevsändning, att få tvådagarsbefordran, vilket innebär att drygt 30 procent av Postnords brevvolymer kommer att omfattas av postförordningens befodringskrav.

### **Förslagets konsekvenser**

#### **Konsekvenser för Postnord och PTS**

I promemorian anger regeringen att förslaget "ökar den utsedda tillhandahållarens möjligheter att tillhandahålla dessa tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten med tillräcklig kostnadstäckning."

Detta är korrekt men det framgår däremot inte på vilket sätt Postnord i praktiken kan sänka kostnader genom att en mindre andel av breven kommer fram inom två dagar. Såsom PTS förstått det av information från Postnord är en viktig besparing, jämfört med om nuvarande 95-procentsnivå bibehålls, att färre brev kan komma att behöva nyttja kostsamma flygtransporter. Det är en brist att underlaget inte tydliggör vilken andel av de omfattade volymerna som idag befodras med flyg eller annat underlag för att bedöma storleken på den potentiella besparingen.

Detta indikerar samtidigt att det framförallt kan bli långväga försändelser som inte kommer att distribueras inom två arbetsdagar. Dock saknas analys av detta i förslaget.

#### **Konsekvenser för användarna**

Promemorian redogör för följande konsekvenser för användare och särskilda aktörer.

- Användarna kan uppleva att posttjänsten inte är lika bra som tidigare.

- Användarna kan behöva ha större framförhållning för att brev ska nå fram innan ett visst datum. Gäller även/särskilt statliga myndigheter, kommuner och regioner som har ansvar att kunna kommunicera med medborgare som inte kan nyttja digitala lösningar.
- Snabbare försändelser kan komma att erbjudas, men då till ”marknadsmässigt pris”, dvs. väsentligt dyrare och kanske heller inte till alla delar av Sverige.

PTS menar att det inte bara är upplevelsen av posttjänsten som förändras, utan att förslaget de facto innebär en posttjänst med lägre garanterad kvalitet. När kravet på andelen brev som ska komma fram inom utsatt tid (två arbetsdagar) sänks till 85 procent, minskar också möjligheten att förutse när breven kommer fram, då upp till 15 procent av breven kan komma ta upp till fyra dagar (i praktiken sex arbetsdagar)<sup>1</sup> innan de är framme hos mottagaren. Enligt PTS användarundersökningar är just förutsebarheten viktig för användarna, i många fall minst lika viktig som befordringstiden (hastigheten). Användarna vill vara säkra på att brevet når rätt adressat vid utlovad tid, snarare än att det kommer fram så snabbt som möjligt.

Den samhällsomfattande posttjänsten är särskilt viktig för småföretag, äldre, socioekonomiskt utsatta grupper, boende och verksamma i lands- och glesbygd och andra användargrupper som har behov av fysiska försändelser även i framtiden. Några viktiga försändelser som kan påverkas av längre genomsnittlig befordringstid är bl.a. vårdkallelser, fakturor, myndighetsbrev, medicin, prover, reservdelar, varor, tidningar och blindskriftsförsändelser. En förändrad posttjänst till följd av färre skriftliga meddelanden kan därför få störst negativa konsekvenser för de som är beroende av leveranser av tidskritiska föremål och varor. Vissa varuförsändelser, skickade från främst mindre e-handlare samt privatpersoner, skickas med de i förslaget aktuella brevtjänsterna. För mindre företag samt företag i lands- och glesbygd kan den försämrade förutsägbarheten i tjänsten försämra deras förutsättningar att bedriva affärsverksamhet.

Ändringar i posttjänsten avseende utdelningsfrekvens eller befordringstid medför ett ökat behov av vidareutveckling av digitala tjänster och en ökad marginalisering av de som befinner sig i digitalt utanförskap. Detta kan innebära att det finns ett behov av särskilda insatser, utbyggnad av bredband samt insatser för ökad digital delaktighet såsom t.ex. ”digitala guider” för målgrupper med särskilda behov.

---

<sup>1</sup> Om en avsändare lägger brevet på brevlådan efter dagens tömningstid (ett antal brevlådor töms klockan 9.00 på morgonen) kan ett brev ta upp till sex arbetsdagar att nå mottagaren då utdelningen sker först i slutet på arbetsdagen.

Som nämnts ovan under *Konsekvenser för Postnord och PTS*, kan indikationen på att det är de långväga försändelserna som inte kommer att distribueras inom två arbetsdagar leda till att mottagare i olika geografiska områden inte får samma grundläggande kvalitet.

Den aktuella bestämmelsen i postförordningen anger att kravet gäller "oavsett var i landet breven har lämnats in". PTS menar att det bör övervägas om det även ska gälla oavsett var i landet breven ska *delas ut*. Det finns nämligen en risk att vissa geografiska områden genom förslaget skulle kunna få en avsevärt lägre andel (lägre än 85 procent) utdelade brev inom befordringstiden. Så kan det bli eftersom den totala andelen utdelade brev inom befordringstiden kan nås så länge en högre andel än 85 procent delas ut i tätbefolkade områden. En sådan snedvridning kan alltså eventuellt avhjälpas genom en reglering som gäller oavsett var i landet breven lämnas in *och* delas ut.

Redan i dag har tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster möjlighet att låta en hög andel utdelade brev inom befordringstiden i vissa områden kompensera för en lägre andel i andra. Ju lägre den reglerade andelen för viss befordringstid är, desto större utrymme ges dock för att kompensera mellan utdelningsområden. Därför riskerar det remitterade förslaget att leda till negativa konsekvenser för användare i vissa geografiska områden.

#### **Konsekvenser för samhällets krisberedskap och totalförsvaret**

I konsekvensutredningen saknas bedömning om vilken påverkan förslaget får på samhällets krisberedskap och totalförsvaret. PTS anser att konsekvensutredningen bör kompletteras med en bedömning kring vilken påverkan det nya förslaget får för dessa områden.

PTS bedömer övergripande att behovet av en fungerande posttjänst kommer att kunna öka i händelse av kris eller höjd beredskap, bl.a. till följd av att andra samhällssektorer (såsom elektroniska kommunikationer och energiförsörjning) kan vara påverkade i varierande grad.

I PTS rapport *Förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster* (PTS-ER-2020:23) framgår bl.a. att de tillfrågade aktörerna i dagsläget använder posttjänster för distribution av brev- och paketförsändelser som är av betydelse för t.ex. hälso- och sjukvård, omsorg, offentlig förvaltning, brottsbekämpning eller försvar. De flesta aktörerna bedömer även att mottagare av försändelser samt distributionsbehovet i stort sett skulle vara detsamma under höjd beredskap, givet fungerande elektroniska kommunikationer. Trots verksamheternas ökade digitalisering, gör de tillfrågade aktörerna bedömningen att behovet av en fungerande posthantering av fysiska försändelser både i fredstid och under höjd beredskap kvarstår. Av rapporten framgår även att det, trots minskande volymer av distribution av säkerhetskydds-klassificerade handlingar i fysisk form, tycks finnas förväntningar på att posttjänster ska finnas tillgängliga för distribution av sådana handlingar i fredstid.

Mot denna bakgrund bedömer PTS att konsekvensutredningen behöver kompletteras med utredning avseende krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiven.

Remissvaret har beslutats av generaldirektören Dan Sjöblom. I ärendets slutliga handläggning har även divisionschefen Björn Blondell, chefsjuristen Karolina Asp, enhetschefen Peter Ekstedt, enhetschefen Emma Maraschin, juristen Isabelle von Gertten samt sakkunnige Joakim Levin (föredragande) deltagit.