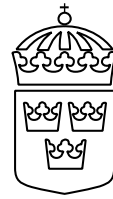


Regeringens proposition 2017/18:41



Ändringar i postlagen

Prop.
2017/18:41

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 november 2017

Stefan Löfven

Peter Eriksson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Den ökade digitaliseringen av samhället har inneburit ändrade kommunikationsmönster. Detta har gjort postmarknaden till en marknad i förändring, karakteriserad av kontinuerligt minskande brevvolymer. Åtgärder behöver vidtas för att se till att det fortsatt kommer att finnas en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet i hela landet.

I denna proposition föreslås därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om på vilket sätt den samhällsomfattande posttjänstens krav på utdelning av postförsändelser ska fullgöras. Vidare föreslås att den som tillhandahåller en posttjänst ska lämna vissa uppgifter om sin ekonomi och verksamhet till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det gäller uppgifter som är nödvändiga för uppföljning av utvecklingen på postområdet och för bevakning av att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och av att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2018.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Nuvarande ordning	6
5	Postmarknaden	9
5.1	Brev- och paketmarknaderna	9
5.2	Utvecklingen hittills	10
5.3	Behov av framtida åtgärder	11
6	Utdelning av postförsändelser	11
7	Uppgiftslämnande	14
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	16
9	Konsekvenser	16
10	Författningskommentar	19
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Till sista utposten (SOU 2016:54)	21
Bilaga 2	Utredningens lagförslag	25
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	27
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	28
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	29
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 november 2017	31
	Rättsdatablad	32

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2017/18:41

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045).

2 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 och 5 §§ postlagen (2010:1045) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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. expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas,

3. de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

4. det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot,

5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och

6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och om krav på befordringstider.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten,

2. på vilket sätt kravet enligt första stycket 1 på utdelning av postförsändelser ska fullgöras, och

3. krav på befordringstider.

Undantag från första stycket 1 ska meddelas Europeiska kommissionen och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska förlöpande följa utvecklingen på postområdet, samt bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Den som tillhandahåller posttjänster ska på begäran lämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga

Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.

3 Ärendet och dess beredning

Målet för postsektorn är att det ska finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som uppfyller de krav som anges i postlagen (2010:1045) (prop. 2014/15:1, utg.omr. 22, bet. 2014/15:TU1, rskr. 2014/15:86).

Regeringen beslutade den 13 augusti 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över postlagstiftningen för att bedöma om den motsvarar rådande och framtida behov i ett digitaliserat samhälle och utifrån detta föreslå förändringar (dir. 2015:87). Utredningen antog namnet 2015 års postlagsutredning. Utredningen har lämnat delbetänkandet Som ett brev på posten – Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:27) och slutbetänkandet Till sista utposten – En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:54).

Utredningen gör i slutbetänkandet en kartläggning och samhällsekonomisk analys av postmarknaden och digitaliseringens effekter på denna. Vidare föreslår utredningen ändringar i postlagen (2010:1045). En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remitterats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2016/05511/D).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 12 oktober 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har följt Lagrådets synpunkter, se avsnitt 6 och författningskommentaren.

4 Nuvarande ordning

Postdirektivet

Inom Europeiska unionen regleras posttjänster i 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 (postdirektivet). Direktivet har ändrats vid ett par tillfällen, senast genom direktiv 2008/6/EG.

Syftet med postdirektivet är att stegvis harmonisera Europeiska unionens inre marknad för posttjänster och att säkerställa en samhällsomfattande posttjänst som uppfyller vissa kvalitetskrav.

I postdirektivet finns det bestämmelser om

- villkor som styr tillhandahållande av posttjänster,
- tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster,
- finansiering av samhällsomfattande posttjänster,
- avgiftsprinciper och insyn i redovisningen för tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster,

- fastställande av kvalitetsnormer för tillhandahållandet av samhälls-omfattande posttjänster och inrättande av system för att säkerställa att dessa normer följs,
- harmonisering av tekniska standarder, och
- inrättande av oberoende nationella tillsynsmyndigheter.

Postlagen

I postlagen (2010:1045) finns det bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser som genomför postdirektivet.

Enligt lagen ska det finnas en samhällsomfattande posttjänst, dvs. en posttjänst som finns i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser kan avlämna sådana försändelser för befordran. 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.

Enligt 2 kap. 1 § krävs det tillstånd för att bedriva postverksamhet. Med postverksamhet avses regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Termen brev omfattar adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. Detta innebär att tillståndskravet inte omfattar befordran av paket.

Frågor om tillstånd prövas av Post- och telestyrelsen (PTS). Tillstånd ska beviljas endast om sökanden kan antas komma att bedriva postverksamhet så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för användarnas behov och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Ett tillstånd får enligt 2 kap. 4 § förenas med vissa villkor, bl.a. om skyldighet för en tillståndshavare att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten enligt 3 kap. 1 § och på ett visst sätt fullgöra vad som anges där. Med stöd av den bestämmelsen har PTS utsett Postnord Group AB (Postnord) att tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten. Det nuvarande tillståndsvillkoret gäller till och med den 31 mars 2018.

Kraven på den samhällsomfattande posttjänsten framgår av 3 kap. 1 §. Ett av dessa krav är att 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 (första stycket 1). Denna bestämmelse grundar sig på artikel 3.3 i postdirektivet. Där anges också att överlämnandet ska ske vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive lokaler eller, i undantagsfall, under villkor som den nationella regleringsmyndigheten bestämmer, vid lämpliga anläggningar.

I övrigt saknas det föreskrifter om utdelning av postförsändelser.

Sådana postanordningar som postlådor av olika slag och brevinkast ingår inte i den hittills reglerade postala infrastrukturen utan är knutna till postmottagaren. Det har förutsatts att postmottagarna vill få sin post utdelad

och därför möjliggör för tillståndshavare att kunna dela ut posten. I dagsläget innebär detta att postmottagarnas anordningar för överlämnande av post måste vara godkända av tillståndshavarna både när det gäller utformning och placering. I annat fall kan postmottagaren komma att hänvisas till att hämta sina postförsändelser på ett anvisat utlämningsställe. För att utdelning av postförsändelser ska kunna genomföras i praktiken till rimliga kostnader krävs dock att tillståndshavare och postmottagare samarbetar. Vid behov av ändringar i utdelningsrutinerna är avsikten att parterna ska kunna komma överens om vilka åtgärder som ska vidtas och när de lämpligen kan genomföras. I normalfallet uppnås också samförstånds lösningar. En tillståndshavare måste dock med nödvändighet standardisera sin utdelning. Individuella önskemål om hur utdelning ska ske kan därför inte alltid tillgodoses.

När det gäller den samhällsomfattande posttjänsten har PTS utfärdat allmänna råd om utdelning av post vid tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänst (PTSFS 2008:6). I de allmänna råden görs en skillnad mellan utdelning i tätort och utdelning utanför tätort. De allmänna råden innehåller sammanfattningsvis följande.

I villaområden bör försändelser delas ut i postlådor utmed brevbärandes färdväg i lådsamlingar eller vid respektive fastighets tomtgräns. I flerfamiljshus bör försändelser som huvudregel delas ut i en fastighetsbox inomhus i entréplan eller utomhus. I flerfamiljshus där det inte installeras fastighetsboxar bör försändelser delas ut i brevinkast i lägenhetsdörrar.

Utanför tätorter bör post delas ut i postlådor, som vanligtvis placeras i lådsamlingar, utmed brevbärandes färdväg. Postoperatören bör dela ut försändelser till postmottagare som bor mindre än 200 meter in på en sidoväg från brevbärandes huvudväg i en lådsamling vid huvudvägen. Postoperatören bör dela ut försändelser längs sidovägen om det finns minst två postmottagare som är stadigvarande bosatta eller verksamma per kilometer sidoväg. Postoperatören får anvisa var lådsamlingen ska placeras och planerar och bestämmer brevbärandes färdväg.

I de allmänna råden anges också att förändringar i utdelningstjänsten förutsätter att postoperatören i god tid upplyser postmottagarna och andra berörda parter om planerade förändringar.

Slutligen anges att värdeförmedling, dvs. in- och utlämning av rekommenderade försändelser och paket samt försäljning av frimärken, bör tillhandahållas vid postoperatörens serviceställen. Om serviceställe saknas inom rimligt avstånd, bör värdeförmedling tillhandahållas på visst sätt i anslutning till den ordinarie postutdelningen.

Enligt 3 kap. 5 § postlagen ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande följa utvecklingen på postområdet samt bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare. Regeringen har överlåtit åt PTS att utföra dessa uppgifter.

5.1 Brev- och paketmarknaderna

Den svenska brevmarknaden har varit öppen för konkurrens sedan 1993 då det dåvarande Postverkets ensamrätt att befordra brev avskaffades. För närvarande har cirka 30 företag tillstånd att bedriva postverksamhet. Trots detta kännetecknas den svenska brevmarknaden fortfarande av förhållandevis svag konkurrens.

Postnord har en särställning på brevmarknaden med en marknadsandel som uppgår till 80,7 procent av de utdelade breven och 88,2 procent av omsättningen. Denna särställning har historiska orsaker men beror också bl.a. på att PTS har utsett Postnord att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten. De konkurrerande postföretagens samlade marknadsandel har dock ökat varje år sedan 2001. Den näst största operatören är Bring Citymail Sweden AB (Bring Citymail), vars marknadsandel uppgår till 17,5 procent av de utdelade breven och 10 procent av omsättningen. Tredje störst är MTD Morgontidig distribution KB (MTD), med en marknadsandel på 1,6 procent av de utdelade breven och 0,7 procent av omsättningen. Övriga tillståndshavare är förhållandevis små och bedriver sin verksamhet lokalt. De har en sammanlagd marknadsandel på ca 0,2 procent av de utdelade breven och 1,1 procent av omsättningen.

I dagsläget är det endast Postnord som erbjuder rikstäckande brevdistribution. Bring Citymail når ca 60 procent av alla postmottagare. Genom ett nytt samdistributionsavtal mellan Bring Citymail och MTD har de tillsammans möjlighet att nå ca 80 procent av hushållen.

Paketmarknaden definieras vanligtvis utifrån försändelsernas vikt, där försändelser under 35 kg brukas kallas lättgods eller styckegods medan tyngre försändelser än så brukas kallas tunggods eller partigods. Det som kännetecknar paket är att de är spårbara och därmed kan följas av mottagaren eller avsändaren under distributionen.

Mindre varor som t.ex. hemelektronik, skönhetsprodukter och böcker befordras ofta som brevårsändelser, s.k. varubrev. Detta gör att gränsen mellan brev- och paketmarknaden inte är helt tydlig. I takt med att kunder vill ha snabbare leveranser av varor direkt till hemmet eller till sitt verksamhetsställe blir även gränsdragningen mellan traditionell paketdistribution och bud- och kurirbefordran mer otydlig.

Den svenska paketmarknaden har alltid varit i princip oreglerad. I och med att Postnord har utsetts att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten är företaget för närvarande det enda på paketmarknaden som omfattas av PTS tillsyn enligt postlagen. Detta gäller dock endast postårsändelser som väger högst 20 kg.

För närvarande finns det fyra paketdistributörer som delvis ägnar sig åt utdelning till hushåll och som har ett distributionsnät som liknar Postnords: Schenker AB (Schenker), DHL Freight (Sweden) AB (DHL), Bring Citymail och Bussgods Sverigefrakt AB (Bussgods). År 2015 distribuerade Postnord ca 66 procent av antalet paketårsändelser som väger 0–20 kg, medan Schenker, DHL, Bring Citymail och Bussgods distribuerade ca 18, 14, 2 och 0,4 procent vardera. Nyligen har även UPS byggt upp ett servicenät för paketårsändelser.

Härutöver finns det även ett antal företag som bedriver bud- och kurirverksamhet, dvs. hämtning av försändelser hos avsändare för transport av försändelsen från avsändare till mottagare. Större sådana företag på den svenska marknaden är Jetpak, TNT och Fedex.

5.2 Utvecklingen hittills

Den svenska postmarknaden befinner sig under ett stort förändringstryck. Detta har flera orsaker.

Volymerna på brevmarknaden är minskande. Under 2016 befordrades ca 2,3 miljarder brev. Detta var ca 160 miljoner färre än 2014. Antalet har därmed minskat med 28 procent sedan 2005 och 33,7 procent sedan 2000. En starkt bidragande orsak till de minskande brevvolymererna är de förändrade kommunikationsmönster som digitaliseringen av informationsflödet i samhället för med sig. Elektroniska kommunikationsmedel, t.ex. e-post, applikationer i sociala medier, elektroniska utdelningstjänster och andra elektroniska tjänster, blir alltmer lättillgängliga och används mer och mer. Genom att gå över till elektronisk kommunikation kan det offentliga, företag och privatpersoner göra stora kostnadsbesparingar samtidigt som informationsöverföringen går snabbare.

Den pågående utvecklingen skapar särskilda utmaningar för utdelning av postförsändelser i gles- och landsbygd. Volymminskningarna innebär minskande intäkter för dem som bedriver postverksamhet. De måste därför kontinuerligt se över och rationalisera sina verksamheter. Den geografiska tillgängligheten är fortfarande i huvudsak oförändrad även om Postnord har gjort mindre anpassningar av utdelningsnätet. I takt med fortsatt fallande volymer och med bibehållen utdelningsfrekvens är det dock främst den geografiska tillgängligheten som kan komma att påverkas, t.ex. genom att lantbrevbäringen förändras. Denna påverkan blir allt större med fortsatt digitalisering.

Till detta kommer demografiska förändringar i gles- och landsbygdsområden, vilka leder till att antalet hushåll längs med lantbrevbärlinjer blir färre. I förlängningen kan befolkningsunderlaget på vissa håll bli så litet att rationell lantbrevbäring blir svår att upprätthålla.

För att möta utvecklingen har såväl Postnord som Bring Citymail vidtagit flera olika åtgärder för att ytterligare effektivisera distributionen av brev och paket. Det rör sig bl.a. om ökad automatisering av brevsortering, samordning av brev- och paketflöden och avtal om samdistribution av t.ex. brev och tidningar. De förändringar som dessa tillståndshavare har tvingats göra på relativt kort tid har medfört betydande utmaningar när det gäller att behålla en hög kvalitet i utdelningsledet. I vissa fall har det lett till kvalitetsproblem med efterföljande klagomål från postmottagare.

Trenden med minskande brevvolymer kan förväntas bestå under överskådlig tid. Det står klart att utvecklingen gör att de som bedriver postverksamhet även fortsatt har behov av att rationalisera sina verksamheter.

När det gäller paket ökar volymerna stadigt. Från att tidigare ha utgjort en liten del av postmarknaden har befordran av varor ökat de senaste åren i och med den ökade e-handeln. Under 2015 levererades uppskatt-

ningsvis 121 miljoner paketförsändelser med en vikt upp till 20 kg. Antalet paket med en vikt över 2 kg ökade 2009–2015 med nästan 60 procent till 97 miljoner.

E-handel spelar en viktig roll i gles- och landsbygd där övrigt kommersiellt utbud kan vara begränsat. Det råder kraftig tillväxt på e-handelsområdet, vilket medför ökande volymer av paket och varubrev. Det har i sin tur lett till att paketdistributörer, som DHL och Schenker, utvecklat ombudsnät och tjänster riktade mot konsumenter. Även Bring Citymail har börjat erbjuda utdelning av mindre varupaket till bostäder.

Sammanfattningsvis ökar utmaningarna när det gäller framtida brevtidning, framför allt i glesbygd, även om problemet i viss mån kan komma att begränsas av fortsatt ökande e-handel och den ökning av varubrev och paket som blir följderna av denna. Regeringen föreslår därför ändringar av postlagen, se avsnitt 6 och 7.

5.3 Behov av framtida åtgärder

Den svenska samhällsutvecklingen påverkas starkt av digitaliseringen. De ändrade kommunikationsmönster som användningen av ny teknik medför förändrar förutsättningar och villkor för människor, företag och offentliga institutioner. Denna omställning påverkar samhället i grunden och processen kan inte antas avstanna inom överskådlig framtid. Det gör att även förutsättningarna på postmarknaden kommer att fortsätta förändras i snabb takt. Detta kan leda till att även förutsättningarna för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst kan komma att påverkas.

Enligt regeringens bedömning är situationen på postmarknaden sådan att det i övrigt kan komma att finnas behov av att på nytt se över postlagstiftningen för att säkerställa att det långsiktigt kommer att finnas en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet i hela landet. Regeringen avser att följa utvecklingen nära och återkomma i lämpligt sammanhang.

6 Utdelning av postförsändelser

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om på vilket sätt den samhällsomfattande posttjänstens krav på utdelning av postförsändelser ska fullgöras. Bestämmelsen om att undantag från kravet på att meddela Europeiska kommissionen och övriga nationella tillsynsmyndigheter inom Europeiska unionen om undantag från kravet på insamling och utdelning av post minst fem dagar i veckan ska upphävas.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bland dem *PTS, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Länsstyrelsen i Västerbottens län*, flertalet kommuner, *Sveriges Kommuner och Landsting, Seko Service- och kommunikationsfacket, Fria Postoperatörers Förbund, Bring City-*

mail och *Mailworld AB* tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

PTS påpekar att en föreskriftsrätt vore ett värdefullt komplement till möjligheterna att styra utdelning av postförsändelser i tillståndsvillkor eller genom utveckling av de allmänna råden. Tillväxtverket anför att det är viktigt att samhällsuppdraget förtydligas. Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att ett förtydligande av samhällsuppdraget bör innefatta en tydlig miniminivå för postservicen i glesbygd. *Lantbrukarnas riksförbund* anser att ett tydliggörande av den samhällsomfattande posttjänstens innehåll inte får innebära försämringar i postservicen på landsbygden. *Olofströms kommun* och *Linköpings kommun* lämnar liknande synpunkter. *Fackförbundet ST* är kritiskt till förslaget och anser, i likhet med *Vännäs kommun* och *Infrastruktur i Umeå AB*, att de förtydliganden av samhällsuppdraget som behövs bör beslutas på politisk nivå.

Postnord avstyrker förslaget och anser att det är mer ändamålsenligt att PTS utvecklar och anpassar de allmänna råden efter de behov som finns och i dialog med Postnord, alternativt att eventuella bindande krav anges i tillståndsvillkor. Även *Region Gävleborg*, *Sveriges allmännyttiga bostadsföretag*, *Fastighetsägarna Sverige*, *Hyresgästföreningen* och *HSB Riksförbund* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av avsnitt 5.2 förändrar den pågående digitaliseringen av samhället förutsättningarna för att bedriva postverksamhet. Det gäller inte minst i gles- och landsbygd där förändringarna kan leda till utmaningar när det gäller att upprätthålla postservicen. Pålitliga brev- och paketleveranser har stor betydelse för människors möjligheter att kunna bo, leva och verka på landsbygden. Även marginella försämringar av postservicen riskerar att försämra förutsättningarna att bedriva näringsverksamhet.

Trenden med minskande brevvolymer kan förväntas bestå, vilket för med sig krav på dem som bedriver postverksamhet att fortsätta att effektivisera sina verksamheter. Samtidigt ställer den ökade e-handeln större krav på en väl fungerande distribution av paket till både företag och privatpersoner.

Utdelningen står för en stor del av den totala distributionskostnaden. För att möta de sjunkande volymerna och de höga fasta kostnaderna krävs sannolikt framtida effektiviseringar även i utdelningsledet.

Målet för postsektorn är att det ska finnas en posttjänst i hela landet som är av god kvalitet och som innebär att alla användare stadigvarande kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Det är därför, som vissa remissinstanser har påpekat, viktigt att förändringstrycket på postmarknaden inte kommer att medföra alltför stor påverkan på postservicen i gles- och landsbygd.

Som utredningen konstaterar kan den nuvarande ordningen där utdelningen av postförsändelser vägleds av PTS allmänna råd fungera väl så länge det råder balans mellan användarnas grundläggande behov och den service som den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten erbjuder. Regeringen instämmer också i utredningens bedömning att det i ett läge där utvecklingen lett till att det inte längre finns någon samsyn bör vara möjligt att på ett bindande sätt slå fast vad den samhällsomfattande posttjänsten innebär. Detta bör kunna ske på ett såväl flexibelt som kraftfullt sätt efter vad som bedöms nödvändigt mot bakgrund av de

skiftande förutsättningarna i landet och behovet av anpassning i det enskilda fallet.

Som *Postnord* påpekar är det möjligt att i tillståndsvillkor ange på vilket sätt den samhällsomfattande posttjänsten ska fullgöras. Tillståndsvillkoren är dock tidsbegränsade och meddelas normalt för ett eller två år i taget. Syftet med detta är att skapa viss flexibilitet för att kunna anpassa villkoren till exempelvis den tekniska utvecklingen, ändringar i kundernas önskemål och beteende samt marknadsutvecklingen (se prop. 2009/10:216 s. 90 och 1997/98:127 s. 35).

Enligt regeringen måste det kunna säkerställas på lång sikt att skyldigheten att dela ut postförsändelser inom den samhällsomfattande posttjänsten fullgörs på ett sätt som gör att det fortsatt kommer att finnas en posttjänst i hela landet, som är av god kvalitet, kostnadseffektiv och i så stor utsträckning som möjligt motsvarar hushållens och företagets behov. I ett läge med ökande konkurrenstryck och krav på verksamhetseffektivisering är det en fördel om den samhällsomfattande posttjänstens krav på utdelning av postförsändelser kan klargöras på ett tydligt sätt. Det gäller inte bara för den som tillhandahåller tjänsten utan även för postmottagare i allmänhet. Genom föreskrifter går det att skapa en mer långsiktig reglering som ger stabilitet över tid både när det gäller kraven på den som tillhandahåller tjänsten och kraven på vilken postservice som kollektivet av postmottagare har rätt att förvänta sig. Sådana föreskrifter möjliggör således ett sådant tydliggörande av den samhällsomfattande posttjänstens gränser och av vilken lägsta servicenivå som ska upprätthållas som vissa remissinstanser efterfrågar. Det innebär också ett tydligare mandat för tillsynsmyndigheten att övervaka på vilket sätt utdelning sker. Vidare öppnar det för att kunna reglera mer grundläggande frågor i föreskrifter och frågor där det finns behov av mer flexibilitet i tillståndsvillkor.

Regeringen anser därför, trots vad vissa remissinstanser framför, att det i postlagen bör införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utdelning av postförsändelser inom den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringen avser att delegera till PTS att meddela sådana föreskrifter, men ett sådant bemyndigande utesluter inte att regeringen själv vid behov meddelar föreskrifter, så som ett par remissinstanser efterfrågar.

Utredningens förslag är formulerat som en rätt att meddela föreskrifter om villkor för utdelning. De föreskrifter som kan komma i fråga rör det som anges i artikel 3.3 i postdirektivet, dvs. överlämnande av post vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive lokaler eller, i undantagsfall, under villkor som den nationella tillsynsmyndigheten bestämmer, ett överlämnande vid vissa anläggningar. Detta avser närmast på vilket sätt kravet på utdelning av postförsändelser ska fullgöras. Bemyndigandet bör av tydlighetsskäl utformas i enlighet med detta.

Enligt artikel 3.4 i postdirektivet ska avvikelser från överlämnande av post vid fysiska och juridiska personers bostäder respektive verksamhetsställen meddelas Europeiska kommissionen och tillsynsmyndigheterna i andra medlemsstater inom EU. I 3 kap. 1 § tredje stycket postlagen finns en meddelandeskyldighet av detta slag när det gäller undantag från det i lagen föreskrivna antalet insamlingar och utdelningar av post. Bestämelsen omfattar inte undantag som görs från direktivets krav att posten ska överlämnas vid bostaden respektive hemvistet. *Lagrådet* har därför

väckt frågan hur meddelandeskyldigheten lämpligen ska regleras för detta fall och anfört att ett sätt kan vara att ge denna meddelandeskyldighet i förordning, liksom den i 3 kap. 1 § tredje stycket postlagen.

En instruktion till tillståndsmyndigheten (PTS) att fullgöra dessa skyldigheter kräver inte lagform. Enligt regeringens bedömning bör därför bestämmelsen i 3 kap. 1 § tredje stycket postlagen upphävas och båda meddelandeskyldigheterna lämpligen regleras samlat i förordning.

7 Uppgiftslämnande

Regeringens förslag: Den som tillhandahåller en posttjänst ska på begäran lämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning av utvecklingen på postområdet och för bevakning av att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och av att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Postnord* anser att förslaget inte bör genomföras förrän den kommande EU-förordningen om gränsöverskridande paketleveranser har beslutats. *Trafikanalys* föreslår att uppgifter ska kunna inhämtas även för att kunna fullgöra krav på statistikrapportering till Europeiska kommissionen, så att myndigheten i sin roll som statistikansvarig myndighet kan begära ut data från PTS och så att dubbelinsamling av uppgifter undviks.

Skälen för regeringens förslag

För närvarande ansvarar PTS för uppgifterna i 3 kap. 5 § postlagen (2010:1045) att fortlöpande följa utvecklingen på postområdet, samt bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare. Uppgiften att bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov omfattar samtliga posttjänster, inte bara den samhällsomfattande posttjänsten. I förarbetena till bestämmelsen anges att syftet bör vara att löpande utreda och analysera behovet av förändringar i det statliga åtagandet och även bedöma utförande, behov och den närmare definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten. Det anges vidare att den snabba utvecklingen på kommunikationsområdet, där sambandet mellan post och elektronisk kommunikation framträder tydligare, kan leda till att nya eller förändrade krav behöver ställas upp (prop. 2009/10:216 s. 45 och 98).

Enligt 4 kap. 14 § postlagen har PTS rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för sin tillsyn över efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen. PTS tillsyn enligt postlagen omfattar dock endast dem som har tillstånd att bedriva postverksamhet. Det finns därmed inte någon möj-

lighet för PTS att samla in information från de företag som tillhandahåller posttjänster men som inte samtidigt bedriver postverksamhet.

Av 2 § och bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken följer att Trafikanalys är statistikansvarig myndighet på postområdet. PTS bistår i dagsläget Trafikanalys med statistikinsamling från dem som bedriver postverksamhet och får därigenom del av en del av de data som samlas in. I fråga om övriga data gäller enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som huvudregel sekretess hos Trafikanalys för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Uppgifter får dock lämnas ut om de behövs för forsknings- eller statistikändamål eller om de inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförliga till den enskilde, och det står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Denna reglering hindrar utlämnande av uppgifter till PTS för fullgörande av uppgifterna i 3 kap. 5 § postlagen.

Den nuvarande ordningen innebär att PTS inte kan göra tillförlitliga analyser av hela postmarknaden. Sådana analyser behövs för att PTS ska kunna bedöma den framtida utvecklingen och vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten, liksom om tillhandahållare av tjänsten behöver utses på alla områden eller om det finns sådan konkurrens på vissa delar av postmarknaden som gör att detta inte är nödvändigt. Uppgifter kan exempelvis behöva hämtas in om geografisk täckning, utdelningsfrekvens, tjänsteutbud, volymer, försäljningsvillkor och omsättning.

För att kunna fullgöra uppgiften i 3 kap. 5 § postlagen bör PTS ha möjlighet att hämta in även andra uppgifter än sådana övergripande och aggregerade statistiska uppgifter för löpande tidsserier som behövs för Trafikanalys verksamhet och övriga uppgifter som kan hämtas in med stöd av 4 kap. 14 § postlagen. Det bör därför införas en bestämmelse i postlagen om att den som tillhandahåller en posttjänst på begäran ska lämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning av utvecklingen på postområdet och för bevakning av att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Med anledning av *Trafikanalys* synpunkter vill regeringen anföra följande. Förslaget omfattar insamling av statistiska uppgifter från alla tillhandahållare av posttjänster. Regeringen utgår från att dagens väl fungerande samarbete mellan Trafikanalys och PTS när det gäller statistikinsamling på postområdet fortsätter och utvidgas till att avse alla tillhandahållare av posttjänster. Genom en sådan ordning undviks dubbelinsamling av uppgifter. De uppgifter som PTS samlar in kan vara känsliga för de uppgiftslämnande företagen. Inom ramen för PTS utredning, tillståndsgivning och tillsyn råder det dock sekretess för uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, se 30 kap. 23 § OSL jämfört med 9 § och punkt 99 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Av 7 kap. 2 § och 24 kap. 8 § OSL följer att sekretessbelagda uppgifter hos PTS som Trafikanalys behöver för sin statistikverksamhet och som

Prop. 2017/18:41 överlämnas till den myndigheten också kommer att omfattas av sekretess där. Det torde därför inte finnas något hinder mot att sådant överlämnande sker.

EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranser

Europeiska kommissionen lämnade den 25 maj 2016 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster (COM(2016) 285 final). Förslaget innehåller bl.a. bestämmelser om att tillhandahållare av paketleveranstjänster ska lämna viss information om sig själva och sina verksamheter till den nationella tillsynsmyndigheten. Som förslaget är formulerat kommer förordningen att ha ett annat tillämpningsområde än postlagen. Lagstiftningsförfarandet pågår för närvarande och det är i dagsläget oklart när förordningen kan antas och vilket innehåll den kommer att få.

En EU-förordning är bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Den varken ska eller får genomföras i eller omvandlas till nationell rätt. Det är endast när svensk rätt strider mot förordningen, när förordningen föreskriver en skyldighet eller möjlighet att vidta lagstiftningsåtgärder på det nationella planet eller när det behövs andra nationella åtgärder till stöd för förordningens syfte som ändringar i svensk rätt aktualiseras. Enligt regeringens uppfattning bör därför ändringen av postlagen inte avvakta att förordningen antas, som *Postnord* föreslår.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2018.

Utredningens förslag: Utredningen lämnar inget förslag i denna del.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har uttalat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Ett lämpligt tillfälle är den 1 april 2018.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

Bemyndigandet om utdelning av postförsändelser

Avsikten med bemyndigandet är att göra det möjligt för PTS att genom myndighetsföreskrifter kunna precisera på vilket sätt den samhällsomsfattande posttjänstens krav på utdelning av postförsändelser ska fullgöras. Införandet av bemyndigandet i sig medför inga konsekvenser.

Om föreskrifter meddelas berörs i huvudsak PTS, den som tillhandahåller den samhällsomsfattande posttjänsten, i dagsläget Postnord, och samtliga postmottagare.

Att meddela föreskrifter medför en engångskostnad då föreskrifter tas fram och eventuellt en kostnad för en utökad tillsyn. PTS verksamhet enligt postlagen finansieras genom avgifter från dem som har tillstånd att bedriva postverksamhet. Enligt 2 § förordningen (2016:602) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet får det totala avgiftsuttaget uppgå till högst 23 000 000 kronor per år. De kostnader som utarbetandet av föreskrifter medför ska rymmas inom denna ram.

Föreskriftsrätten ger möjlighet att, om det bedöms vara ändamålsenligt, precisera den samhällsomfattande posttjänstens krav på utdelning av postförsändelser. Tillämpningen av postlagen kan därmed anpassas efter samhällsförändringar och till förändringar av användarnas behov av postservice. Det kan bidra till bättre förutsättningar för att på längre sikt upprätthålla en god och proportionell postservice i hela landet. Därigenom uppnås också ökad tydlighet för såväl den som tillhandahåller posttjänsten som för samtliga postmottagare i landet om vilken postservice som garanteras.

Vilka föreskrifter som kan komma att behövas är beroende av utvecklingen på postområdet. Det går därför inte att nu bedöma vilken närmare påverkan dessa kommer att ha på den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten eller på postmottagarna. Konsekvenserna i dessa delar kommer att beskrivas i samband med utarbetandet av eventuella föreskrifter.

Konsekvenserna för det trettiotal företag, utöver Postnord, som för närvarande har tillstånd att bedriva postverksamhet kan antas bli obetydliga. För att förenkla för mottagarna har PTS dock som praxis hänvisat dessa företag att dela ut försändelser i samma postanordningar som tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten.

Uppgiftslämnande

Förslaget kommer att möjliggöra bättre och utförligare analyser av paketmarknaden, vilket förbättrar PTS möjligheter att säkerställa att den samhällsomfattande posttjänsten kan anpassas till samhällsutvecklingen och användarnas behov.

Förslaget berör de företag på den svenska paketmarknaden som omfattas av postlagens definition av posttjänst. Något exakt antal berörda företag går inte att fastställa eftersom det endast råder tillståndspflicht för att bedriva postverksamhet men inte för att tillhandahålla posttjänster i övrigt.

För de för närvarande cirka 30 företag som förutom Postnord tillhandahåller posttjänster och har tillstånd att bedriva postverksamhet kan förslaget medföra en viss ökad tidsåtgång och administrativ börda, särskilt för de företag som även är verksamma på paketmarknaden. För Postnord, som redan i dag som tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten är skyldig att lämna uppgifter om ekonomi och verksamhet till PTS, kommer förslaget inte att medföra någon ökad administrativ börda.

Även för de större företag som tillhandahåller posttjänster men som inte har tillstånd att bedriva postverksamhet, t.ex. Schenker, DHL, Bussgods, Jetpak, TNT och Fedex, kommer förslaget att medföra en viss ökad tidsåtgång och administrativ börda.

Effekten av de nya krav som förslaget innebär kan balanseras av att Trafikanalys, som i egenskap av statistikansvarig myndighet på postområdet samlar in statistikunderlag, kan komma att upphöra med insamling av vissa uppgifter och i stället hämta in dem från PTS.

Bland ovan nämnda grupper av företag finns det ca 30 mindre företag som har tillstånd att bedriva postverksamhet, men som bara bedriver verksamhet på lokala marknader. I gruppen företag som tillhandahåller posttjänster men inte har tillstånd att bedriva postverksamhet kan det också finnas mindre företag som verkar på olika lokala marknader. Eftersom PTS uppgift är att bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare, bedöms inte uppgifter från allt för små företag som endast verkar på lokala marknader vara av intresse. Några konsekvenser för sådana mindre, lokala företag förutses därför inte.

PTS samlar redan i dag, i samarbete med Trafikanalys, in diverse uppgifter från de företag som har tillstånd att bedriva postverksamhet för analys av brevmarknaden och som avgiftsunderlag. Utökade möjligheter att samla in statistik från alla företag som tillhandahåller posttjänster innebär initialt visst merarbete för PTS eftersom det innebär en ny arbetsuppgift. Till en början bedöms arbetet motsvara knappt en halvtidstjänst. Arbetsbördan bedöms sedan minska något när arbetet väl är i gång. Kostnaden ska finansieras inom PTS nuvarande ekonomiska ram.

För Trafikanalys innebär förslaget en oförändrad eller något minskad arbetsbörda i och med att visst statistikunderlag kan hämtas samlat från PTS i stället för från berörda företag.

Övrigt

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på konkurrensen inom postsektorn, jämställdheten mellan kvinnor och män, det kommunala självstyret eller miljön. Det bedöms inte behövas några särskilda informationsinsatser.

Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

3 kap. Samhällsomfattande posttjänst och andra posttjänster**Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning**

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. expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas,

3. de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

4. det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot,

5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och

6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten,

2. på vilket sätt kravet enligt första stycket 1 på utdelning av postförsändelser ska fullgöras, och

3. krav på befordringstider.

Det *andra stycket* har redigerats om. Punkterna 1 och 3 motsvarar styckets tidigare lydelse.

Bemyndigandet i punkt 2 är nytt. Det gör det möjligt att vid behov meddela föreskrifter om på vilket sätt den som har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska fullgöra kravet på utdelning av postförsändelser. Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Det tidigare *tredje stycket* har utgått efter synpunkter från Lagrådet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Tillgång till samhällsomfattande posttjänst och andra posttjänster

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fortlöpande följa utvecklingen på postområdet, samt bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Den som tillhandahåller posttjänster ska på begäran lämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljningen och bevakningen enligt första stycket.

Det *andra stycket* är nytt. Bestämmelsen innebär att den som ansvarar för uppföljning och bevakning enligt första stycket kan hämta in nödvändiga uppgifter. Alla som tillhandahåller posttjänster är skyldiga att på begäran lämna sådana uppgifter. Därigenom kan de uppgifter hämtas in som behövs för att löpande utreda och analysera behovet av förändringar i det statliga åtagandet, för att bedöma utförande, behov och den närmare defi-

Prop. 2017/18:41 nitionen av den samhällsomfattande posttjänsten och för att kontrollera att de grundläggande kraven på den samhällsomfattande posttjänsten är uppfyllda (se prop. 2009/10:216 s. 45 och 98). De uppgifter som behöver hämtas in kan exempelvis röra geografisk täckning, utdelningsfrekvens, tjänsteutbud, volymer, försäljningsvillkor och omsättning. Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.
Övervägandena finns i avsnitt 7.

Sammanfattning av betänkandet Till sista utposten (SOU 2016:54)

Prop. 2017/18:41
Bilaga 1

Uppdraget

Utredningens uppdrag i slutbetänkandet har huvudsakligen bestått av följande delar:

- att kartlägga postmarknaden och bedöma den troliga framtidsutvecklingen på nationell nivå samt sammanfatta den pågående utvecklingen inom EU.
- att göra en samhällsekonomisk analys av postmarknaden och digitaliseringens effekter på den. Utifrån analysen ska eventuella brister i nuvarande lagstiftning utredas som hindrar marknadens utveckling.
- att analysera och bedöma om den nuvarande postlagstiftningen motsvarar de rådande och framtida behoven i ett digitaliserat samhälle. Utredningen ska särskilt analysera behovet och efterfrågan i olika delar av landet, postväsendets roll när det gäller statliga insatser för att trygga glesbygdsservice och effekterna av samdistribution.
- att utarbeta nödvändiga författningsförslag samt analysera behovet av och föreslå förändringar av postdirektivet.

Kartläggning och samhällsekonomisk analys av postmarknaden

Utredningens kartläggning av postmarknaden redovisas uppdelad i en brev- och en paketmarknad. Postoperatörer går emellertid allt mer över till att hantera bland annat brev och paket i samma flöden för att utnyttja synergier så långt som möjligt. I och med den ökande e-handeln håller gränsen mellan brev- och paketförsändelser på att suddas ut. Varor som väger under 2 kg och som är av mindre värde skickas ofta som brev i stället för som paket.

Den samhällsekonomiska analysen visar att konkurrenssituationen på brevmarknaden har skärpts väsentligt som en följd av digitaliseringen. I ett första skede hade digitaliseringen en effekt på marknaden genom att möjlighet till maskinell sortering av brevsändningar skapade nya affärsmöjligheter. Under den senaste tioårsperioden har dock konkurrens från andra kommunikationssätt haft en mer genomgripande påverkan än konkurrensen från andra företag.

För att förhindra en urholkad lönsamhet har företagen på brevmarknaden varit framgångsrika i att anpassa verksamheten och kostnaderna. Det har i sin tur verkat återhållande på priserna vilket också bromsat upp volymminskningen i en internationell jämförelse. På senare år har företag etablerat sig i postverksamhetens första produktionsled genom utvecklandet av nya sorterings- och portooptimeringsprogram. Postoperatörerna har också utvecklat nya samarbeten som har skapat samdriftsfördelar i utdelningsledet.

Den svenska paketmarknaden har aldrig varit reglerad och det har funnits en mer eller mindre hård konkurrens på marknadens olika delar. E-handeln har medfört att aktörer som tidigare har agerat på den s.k. B2B-

marknaden (företag som skickar till företag) har fått ökade affärsmöjligheter på den snabbt växande s.k. B2C-marknaden (företag som skickar till konsumenter). Marginalerna för flertalet tjänster är låga och etableringen över hela landet är relativt god, vilket tyder på att konkurrensen på marknaden är förhållandevis effektiv. Ingen större nyetablering har ägt rum de senaste decennierna, utan den ökande konkurrensen beror snarare på att befintliga företag har expanderat sina verksamhetsområden.

Utredningen har dessutom försökt att klarlägga de problem och brister som marknadsaktörer upplever finns på postmarknaden.

Förtydligande av samhällsuppdragets omfattning

Utredningen har i en kartläggning av användarnas avstånd till postservice, kunnat konstatera att tillgängligheten till postservice är god, inte minst i beaktande av att Sverige är ett glest befolkat land. Det finns tydliga skillnader mellan de glesast och tätast befolkade kommunerna i Sverige. Genomsnittligt är avståndet till posttjänster ungefär tre gånger så stort i utpräglade glesbygdskommuner jämfört med i storstäderna. För en typisk glesbygdskommun betyder det i genomsnitt nära 6 kilometer till postombudet jämfört med knappt 2 i storstad. Nära 98 procent av Sveriges postmottagare har mindre än 500 meter till sin postlåda, fastighetsbox eller brevinkast (gemensamt kallat postanordning). Drygt 4 600 postmottagare har mer än 5 kilometer, vilket motsvarar 0,06 procent av alla postmottagare.

Utredningen har utifrån behovsstudier funnit att privatpersoners, företags och samhällsviktiga aktörers behov av posttjänster ser olika ut. Behoven är inte alltid kompatibla med de kostnadsbesparingar som kan behöva göras för att möta volymutvecklingen i brevtjänster. För att ändå i största möjliga mån kunna möta användarnas behov behöver regelverket vara så flexibelt att postservicen kan anpassas efter de skilda behov som finns i olika delar av landet och hos olika användargrupper.

Utdelning fem dagar i veckan

Eftersom postmarknaden i Sverige befinner sig under ett stort förändringstryck har Postnord varit tvunget att se över och rationalisera sin produktionsverksamhet. Förändringarna kan i framtiden i allt högre grad komma att påverka förutsättningarna för postservicen i gles- och landsbygd. Därför finns det skäl att förtydliga hur bestämmelserna om undantagen från femdagarsutdelning ska tolkas och tillämpas.

Ett flertal länder i Europa har reglerat i vilka objektiva situationer som undantag får göras, vilket skiljer sig från situationen i Sverige där regleringen inte är lika tydlig. Utredningen föreslår därför att föreskriftsbemyndigandet i 3 kap. 1 § postlagen andra stycket utvidgas till att även avse skäl för undantag enligt punkten 1. Vidare föreslår utredningen att ett nytt första stycke införs i 8 § postförordningen som ger Post- och telestyrelsen rätt att meddela föreskrifter om när undantag från femdagarsutdelning får göras.

Regleringen ska i det enskilda fallet kunna anpassa servicen till de behov som användarna har sammantaget med möjligheterna att tillgodose

dessa på ett kostnadseffektivt sätt. Utredningen bedömer vidare att ett tydligare regelverk avseende i vilka fall den utsedde tillhandahållaren får avstå från att dela ut postförsändelser fem dagar i veckan ökar rättssäkerheten och underlättar tillsynen. Enligt utredningens bedömning bör den praxis som hittills gällt vara utgångspunkt för den nya regleringen.

Reglering av gällande utdelningspraxis

Tillhandahållarens rationaliseringar, till exempel i form av att brevbärarnas utdelningsrutter läggs om, kan påverka förutsättningarna för den samhällsomfattande postservicen. När det gäller var utdelning av postförsändelser ska ske, finns det därför anledning att i reglering förtydliga hur bestämmelserna ska tolkas och tillämpas.

Utredningen föreslår att det i 3 kap. 1 § andra stycket postlagen införs ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om villkor för utdelning. Vidare föreslås att ett nytt första stycke införs i 8 § postförordningen som ger Post- och telestyrelsen rätt att meddela sådana föreskrifter.

Utredningen bedömer att regelverket kring utdelning behöver moderniseras mot bakgrund av det förändringstryck som råder på den svenska postmarknaden och som sannolikt kommer att öka i framtiden. 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.

Tillhandahållare av posttjänster ska lämna uppgifter

Post- och telestyrelsen kan i dagsläget inte göra någon heltäckande analys av den svenska paketmarknaden. Trafikanalys, som i Sverige är utsedd till statistikansvarig myndighet på postområdet, samlar till viss del in statistik från paketdistributörer. Uppgifterna är inte kopplade till postlagens definition av vare sig posttjänst eller postverksamhet. Det gör att de tenderar att vara ofullständiga och inte tillräckliga för att möjliggöra användbara analyser inom postområdet.

Post- och telestyrelsen ska kunna avgöra den framtida omfattningen av de samhällsomfattande tjänsterna, hur konkurrensen fungerar och i vilka områden som en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten behöver utses. Utökade möjligheter till uppgiftsinsamling bör därför möjliggöras i postregleringen.

Utredningen ser att den lämpligaste lösningen skulle vara att låta Trafikanalys samla in uppgifterna och på begäran från Post- och telestyrelsen överlämna relevanta uppgifter. Om de regelverk som Trafikanalys följer inte möjliggör en tillfredsställande uppgiftsinhämtning för Post- och telestyrelsens analys liksom om en kommande EU-förordning inte går att samordna med denna uppgiftsinsamling, anser utredningen att Post- och telestyrelsen bör kunna samla in uppgifterna från paketdistributörerna.

Utredningen föreslår därför ett tillägg i 3 kap. 5 § andra stycket postlagen med ett krav på att den som tillhandahåller en posttjänst på begäran

ska, till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, överlämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning enligt första stycket.

Reglerad tillgång till postnummersystemet

I Sverige är Postnord utsett att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Enligt förarbetena till postlagen är det viktigt att postoperatörer får tillgång till den postala infrastrukturen, däribland postnummer, på ett sätt som främjar effektivitet. Utredningen gör bedömningen att det är lika viktigt att företag inom till exempel e-handel och digitala tjänster på ett enkelt sätt får tillgång till postnummersystemet till ett kostnadsorienterat pris. Syftet är att underlätta konkurrens och etablering av nya verksamheter. Priset ska endast täcka de kostnader som uppstår i samband med det slutliga överlämnandet till användaren. Det kan till exempel röra sig om kostnaden för en cd-skiva, pappersutskriften och eventuellt porto för befordran. I normalfallet bör utlämnandet vara kostnadsfritt om nedladdning kan ske elektroniskt via Postnords webbplats.

Utredningen föreslår att det i 4 kap. 1 § postlagen införs en bestämmelse om att postnummersystemet ska hållas tillgängligt till ett kostnadsorienterat pris på tillhandahållarens webbplats. Förslaget är i linje med regeringens mål för förvaltningspolitiken. Myndigheterna bör aktivt öka möjligheterna att nyttja offentlig information för att underlätta framväxten av en informationsmarknad, stärka människors självstyre och utövande av medborgerliga rättigheter samt stödja det nya e-samhällets utveckling.

Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 och 5 §§ och 4 kap. 1 § postlagen (2010:1045) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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. expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas,

3. de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

4. det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot,

5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och

6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och om krav på befordringstider.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten, om krav på befordringstider, om villkor för utdelning och om skäl för undantag enligt punkten 1.

Undantag från första stycket 1 ska meddelas Europeiska kommissionen och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska följande följa utvecklingen på postområdet, samt bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Den som tillhandahåller en posttjänst ska på begäran överlämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning enligt första stycket till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

4 kap.

1 §

Det ska finnas ett postnummersystem i landet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska utse en tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

Postnummersystemet ska hållas tillgängligt på tillhandahållarens webbplats till ett kostnadsorienterat pris.

Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för delaktighet, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Bolagsverket, Konkurrensverket, Lantmäteriet, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Regelrådet, Post- och telestyrelsen, Tillväxtverket, Verket för innovationssystem, Riksarkivet, E-samverkansprogrammet, Sveriges Kommuner och Landsting, SmåKom, Ockelbo kommun, Lindesbergs kommun, Strömsunds kommun, Fagersta kommun, Mullsjö kommun, Skara kommun, Växjö kommun, Mörbylånga kommun, Båstads kommun, Bodens kommun, Övertorneå kommun, Årjängs kommun, Rättviks kommun, Sotenäs kommun, Sunne kommun, Ale kommun, Lycksele kommun, Kumla kommun, Stockholms kommun, Nacka kommun, Timrå kommun, Kungälv kommun, Nordanstigs kommun, Linköpings kommun, Hammarö kommun, Uppsala kommun, Älvkarleby kommun, Perstorps kommun, Hylte kommun, Ystads kommun, Katrineholms kommun, Olofstroms kommun, Gotlands kommun, Uppsala läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Skåne läns landsting, Norrbottens läns landsting, Lantbrukarnas Riksförbund, Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarna, Riksorganisationen Hela Sverige ska leva, Skärgårdarnas riksförbund, Handikappförbunden, Lika Unika, PRO Pensionärernas riksorganisation, SPF Seniorerna, Seko, Service- och kommunikationsfacket, Fackförbundet ST, Sveriges akademikers centralorganisation, Fria Postoperatörers Förbund, Postnord AB, Bring Citymail Sweden AB, UPS, DB Schenker AB, DHL, 21 Grams, Mailworld AB, Svensk Adressändring AB, SDR Svensk Direktreklam AB, Tidningsutgivarna (TU), MTD Morgontidig distribution KB, Västsvensk Tidningsdistribution KB, NTM Distribution AB, Svensk Handel, Svensk Digital Handel, Grafiska Företagen, Amapola Flyg AB och Bussgoods Sverigefrakt AB.

Remissvar har härutöver inkommit från Infrastruktur i Umeå AB, Trafikanalys, Postnummerservice Norden AB, Sveriges tidskrifter, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, HSB Riksförbund, Åklagarmyndigheten, Svensk dagligvaruhandel, Riksförbundet Bostadsrätterna Sverige, Polismyndigheten, Karolinska universitetssjukhuset och Vännäs kommun.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 och 5 §§ postlagen (2010:1045) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Den samhällsomsfattande 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. expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas,

3. de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

4. det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot,

5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och

6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomsfattande posttjänsten och om krav på befordringstider.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomsfattande posttjänsten,

2. på vilket sätt kravet på utdelning av postförsändelser ska fullgöras, och

3. krav på befordringstider.

Undantag från första stycket 1 ska meddelas Europeiska kommissionen och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fortlöpande följa utvecklingen på postområdet, samt bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomsfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Den som tillhandahåller posttjänster ska på begäran lämna sådana uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning enligt första stycket.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-10-20

Närvarande: Justitieråden Johnny Herre, Erik Nymansson och Dag Mattsson.

Ändringar i postlagen

Enligt en lagrådsremiss den 12 oktober 2017 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Pontus Söderström.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

3 kap. 1 §

Den som har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 göra minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillsynsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag.

Bestämmelsen talar bara om ”utdelning av postförsändelser”. I lagen anges inte hur utdelningen närmare ska gå till. Frågor av detta slag behandlas i dag i allmänna råd om postutdelning från tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen.

I lagrådsremissen föreslås att det i paragrafens andra stycke tas in en delegationsbestämmelse enligt vilken regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om på vilket sätt kravet på utdelning av postförsändelser ska fullgöras. Av remissen framgår att tanken är att Post- och telestyrelsen i föreskrifter ska reglera sådant som nu tas upp i de allmänna råden. Det gäller bl.a. om utdelning ska ske i postlåda eller lådsamling, i brevinkast eller fastighetsbox eller på operatörens serviceställe.

Enligt Lagrådets mening bör det tydligare framgå att delegationsbestämmelsen gäller föreskrifter som avser utdelning av postförsändelser enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 och som alltså riktar sig till den som har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

Andra punkten i andra stycket skulle kunna ges följande lydelse.

2. på vilket sätt kravet i första stycket 1 på utdelning av postförsändelser ska fullgöras, och

Vidare konstaterar Lagrådet att den aktuella paragrafen genomför artikel 3.3 i 1997 års EU-direktiv om posttjänster. Enligt artikelns andra strecksats ska post överlämnas vid bostaden eller, i fråga om juridisk person, hemvistet. I undantagsfall, under villkor som tillsynsmyndigheten bestämmer, får posten i stället överlämnas vid lämpliga anläggningar. I arti-

keln föreskrivs att varje undantag som beviljas av tillsynsmyndigheten enligt artikel 3.3 måste meddelas kommissionen och alla andra medlemsstaters tillsynsmyndigheter. Det står klart att meddelandeskyldigheten omfattar också undantag enligt andra strecksatsen (jfr den engelska lydelsen av direktivet).

I den utsträckning en föreskrift som Post- och telestyrelsen meddelar med stöd av den föreslagna delegationsbestämmelsen innebär att posten överlämnas inte vid bostaden respektive hemvistet utan vid en anläggning, ska alltså kommissionen och andra medlemsstaters tillsynsmyndigheter meddelas.

I 3 kap. 1 § tredje stycket, som inte föreslås förändrad i remissen, finns en meddelandeskyldighet av detta slag när det gäller undantag från det i lagen föreskrivna antalet insamlingar och utdelningar. Bestämmelsen omfattar inte undantag som görs från direktivets krav att posten ska överlämnas vid bostaden respektive hemvistet.

Frågan får nu större betydelse eftersom sättet för utdelningen i fortsättningen ska regleras i föreskrifter och inte bara tas upp i allmänna råd. I den fortsatta beredningen bör övervägas hur meddelandeskyldigheten lämpligen ska regleras för detta fall. Ett sätt kan vara att ge denna meddelandeskyldighet – och även den i 3 kap. 1 § tredje stycket – i förordning.

3 kap. 5 §

Kopplingen till första stycket blir tydligare om ”uppföljning” och ”bevakning” i andra stycket sätts i bestämd form.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 november 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Eriksson

Regeringen beslutar proposition 2017/18:41 Ändringar i postlagen.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
Lag om ändring i postlagen (2010:1045)	3 kap. 1 §	32008L0006
