

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2023-04-28

Diarienummer 0290/23

Handläggare

Karin Wallquist, Magnus Junsäter

Telefon: 031-368 02 92, 031-368 02 27

E-post: karin.wallquist@stadshuset.goteborg.se,
magnus.junsater@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Finansdepartementet - Betänkande av postfinansieringsutredningen SOU 2023:4

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remiss av Betänkande av postfinansieringsutredningen SOU 2023:4, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Finansdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2023-03-03 erhållit rubricerat betänkande på remiss. Yttrandet ska vara Finansdepartementet tillhanda senast 2023-06-03. Stadsledningskontorets förslag till yttrande avgränsas till tre förslag som berör servicenivåer. I yttrandet framförs identifierade risker och lokala förutsättningar i förhållande till dessa förslag, samtidigt som det föreslås att tillstyrka förslagen.

Mängden brev som skickas har under en längre period sjunkit och denna trend bedöms fortsätta. Det finns en tydlig risk att portointäkterna inte längre är tillräckliga för att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten, vilket i praktiken är den post som tillhandahålls av Postnord. Betänkandets utgångspunkt är hur den samhällsomfattande posttjänsten ska finansieras i framtiden, och de förslag som presenteras i betänkandet rör den samhällsomfattande posttjänstens omfattning, en ändrad brevdefinition, servicenivåer samt finansieringsmodeller.

De förslag som yttrandet avgränsats till är ändrat krav på utdelning från inom två arbetsdagar till att vara inom tre arbetsdagar, ett bibehållet kvalitetskrav att 95 procent av brev ska delas ut inom angiven tid samt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om på vilket sätt kraven på placering av expeditions- och inlämningsställen i den samhällsomfattande posttjänsten ska fullgöras.

Stadsledningskontoret lyfter särskilt att det finns risk att en dags längre befordringstid i dagsläget kan komma att påverka kommunikationen mellan staden och vissa målgrupper som äldre, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. Stadsledningskontoret ser att det finns digitala lösningar som kan ersätta en del pappers-post och som ännu inte implementerats fullt ut och det är av vikt att förvaltningarna fortsätter att arbeta med att införa digitala lösningar.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Bakgrunden till utredningen avseende postfinansieringsutredningen är att brevmängderna nationellt har sjunkit och förväntas att sjunka, vilket sannolikt innebär att posttjänsten inom några år inte kan finansieras genom portointäkter. I betänkandet beskrivs olika finansieringsmodeller och förslag lämnas på en förordning om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten som är anpassad efter EU:s statsstödsregler.

Stadsledningskontoret har valt att avgränsa sitt remissvar utifrån de förslag i betänkandet som berör servicenivåer, och hur de förslagen påverkar stadens verksamheter och målgrupper. Andra förslag som berör finansieringen av den samhällsomfattande posthanteringen har inte berörts.

När det gäller förslag till förändringar som rör den samhällsomfattande posttjänstens servicenivåer bedöms inte förslagen ge en direkt ekonomisk påverkan på Göteborgs Stads verksamhet. Detta rör förslag gällande utökad befordringstid av brev från två till tre dagar, bibehållet kvalitetskrav att 95 procent av brev ska komma i tid samt förslag gällande möjlighet till förordning gällande inlämnings- och expeditionsställen. Hantering av pappers-post kommer ske på samma sätt inom verksamheten, oavsett om posten kommer att komma fram inom två eller tre dagar. Det som kan ge positiva ekonomiska effekter på sikt är de incitament som skapas gällande förflyttningen från pappers-post till digital post. Att gå mot digitala tjänster för post är idag ett pågående arbete inom stadens verksamheter, men en stor andel av den post som skickas går fortfarande som pappers-post. En ökad digitalisering innebär minskade portokostnader samt en minskad administration och pappershantering. Att gå mot digitalisering är även i linje med Göteborg Stads policy för digitalisering, där det inom området Sammanhållen digital service anges att digitala tjänster ska vara ett förstahandsval.

Bedömning ur ekologisk dimension

En längre befordringstid än två dagar anges i betänkandet ha positiva effekter för miljön. Vid en övergång till tredagarsbefordran kan Postnords riksflyg helt tas bort, vilket enligt bolagets uppskattning minskar utsläppen med 11 200 ton koldioxid per år.

När det gäller lokal påverkan bedöms inte förslaget i sig ge en direkt påverkan utifrån en ekologisk dimension. Det kan dock på sikt, utifrån incitament att övergå mer mot digitala lösningar, ge positiva miljömässiga effekter.

Bedömning ur social dimension

I betänkandet identifieras att de personer som inte är digitala, vilka ofta är äldre, de som har vissa funktionsnedsättningar, eller är nyanlända, kan behöva särskilda insatser vid en sämre postgång. Utredningen konstaterar att myndighetskontakter med dessa grupper ofta behöver ske via pappers-post.

Stadsledningskontoret har i beredningen av remissen haft dialog med de förvaltningar som har särskilt fokus på dessa målgrupper, även om dessa grupper kan ha kontakt med i stort sett alla stadens förvaltningar och bolag. I dialogen bekräftas att mycket post går via brev samt att de enskildas digitala mognad och förutsättningar att vara digitala utgör en utmaning för att kommunicera digitalt. Förvaltningarna arbetar redan i dag med bland annat andra kompletterande kontaktvägar för att säkra att information kommer fram i tid.

I enlighet med Göteborgs Stads handlingsplan för en åldersvänlig stad 2021–2024 genomförs kompetenshöjande insatser för att minska det digitala utanförskapet hos äldre med särskilt fokus på grupper som riskerar att exkluderas. En pålitlig och fungerande postgång har i dag betydelse för kommunikationen mellan stadens verksamheter och målgrupperna.

Bilagor

1. Sammanfattning av remiss från Finansdepartementet - Betänkande av postfinansieringsutredningen SOU 2023:4
2. Förslag till Göteborgs Stads yttrande till Finansdepartementet

Ärendet

Göteborgs Stad har 2023-03-03 erhållit betänkandet Posttjänst för hela slanten - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst SOU 2023:4 på remiss. Yttrandet ska vara Finansdepartementet tillhanda senast 2023-06-03.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade 2020-10-01 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten. I utredningen ska övervägas vilken omfattning som den samhällsomfattande posttjänsten bör ha och vilka konkreta tjänster som bör ingå i den. Med samhällsomfattande posttjänst menas i praktiken den post som tillhandahålls genom Postnord.

Bakgrunden till utredningen är att brevmängder över en längre period har sjunkit, och trenden är att mängderna kommer att fortsätta sjunka. Om inte kraven på den samhällsomfattande posttjänsten sänks finns det en risk att portointäkter inte längre är tillräckliga för att finansiera tjänsten.

I förslag till yttrande avgränsas frågan till att behandla utredningens förslag kring den samhällsomfattande posttjänstens servicenivåer

I utredningen finns förslag som rör den samhällsomfattande posttjänstens omfattning, en ändrad brevdefinition, servicenivåer samt finansieringsmodeller. Stadsledningskontoret har gjort bedömning att avgränsa yttrandet till att behandla förslag som rör den samhällsomfattande posttjänstens servicenivåer. Detta bedöms vara det område som kan ge mest effekter för såväl stadens verksamheter som för stadens målgrupper.

De förslag som stadsledningskontoret har avgränsat sig till är följande:

- Befordringstidskravet enligt 6 § första stycket postförordningen ska ändras till ett krav på utdelning inom tre arbetsdagar.
- Kvalitetskravet ska vara att minst 95 procent av breven som ska befordras inom tre dagar ska ha delats ut inom angiven tid.
- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om på vilket sätt kraven på placering av expeditions- och inlämningsställen i den samhällsomfattande posttjänsten ska fullgöras.

I betänkandet motiveras förslag till ändrad befordringstid utifrån olika scenarios med tillhörande analys gällande framtida kostnadsutveckling. En ändring av befordringstiden med ytterligare en dag innebär en effektivisering av brevnätet. En dag längre befordringstid innebär att mer post kan transporteras med tåg och därmed finns inte behov av riksflyg för post. Vidare kan även antal brevterminaler minskas och sorteringsarbete effektiviseras. Det finns även resonemang kring fyra och fem dagars befordringstid, men i dessa fall är effektiviseringsnyttan marginell i jämförelse med tre dagars befordringstid.

Kvalitetskrav att 95 procent av brev ska ha delats ut inom befordringstidskravet är samma kvalitetskrav som idag, och utredarna bedömer att detta krav ska kvarstå. Kvalitetskravet på 95 procent infördes 2018, från tidigare 85 procent.

När det gäller placering av expeditions- och inlämningsställen görs bedömning att Post- och telestyrelsen ska ges möjlighet att i föreskrifter reglera på vilket sätt postlagens krav på placering av expeditions- och inlämningsställen ska fullgöras. Det kan även bli aktuellt

reglera i vilken utsträckning som brevlådor för insamling av post ska finnas och hur långt användare bör ha till paketskåp. Genom central reglering ges förutsättningar för att olika tillgänglighetsområden i landet kan ha olika reglerade avstånd kopplat till användares behov.

Förordningen om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten samt övriga författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Stadsledningskontorets inhämtning samt sammanställning av underlag från verksamheter inom Göteborgs Stad

Mot bakgrund av de tre förslag som redovisas ovan har stadsledningskontoret haft dialog med ett antal förvaltningar och bolag inom staden; Intraservice, demokrati och medborgarservice, socialförvaltningen Centrum, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen, förvaltningen för funktionsstöd, Förvaltnings AB Framtiden och Göteborg Energi AB. I dialogen har särskilt beaktats målgrupper som lyfts fram i betänkandet såsom äldre, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. Varje dialog hade ett antal frågeställningar som utgångspunkt, och nedan redovisas respektive frågeställning med en kort sammanfattning vad som framgått vid dialogen.

Göteborgs Stad är ett storstadsområde med diversifierade geografiska förutsättningar. Stadens invånare och förvaltningar samt bolag har att förhålla sig till skärgårdsmiljö, glesbygd samt stadsområden.

Arbetar förvaltningen eller bolaget med att ersätta fysiska brev med digitala alternativ?

I alla dialoger framkom att det pågår arbete med digitalisering avseende posthantering, men det ser olika ut hur långt arbetet kommit, såväl med externa aktörer som mellan förvaltningar/bolag samt inom förvaltning/bolag. Att öka andelen digital post uttrycks som önskvärt och kan ha positiva effekter på kostnader och medföra en snabbare hantering. Intraservice och demokrati och medborgarservice menar att Göteborgs Stad har förutsättningar för digital infrastruktur för att förvaltningar eller bolag ska kunna hantera ökad andel digital post.

I dialogerna med förvaltningarna beskrivs digitala funktioner som e-ansökningar och Mina meddelanden men dessa är i dagsläget inte implementerade i någon högre utsträckning för att kunna sägas ersätta pappersposten till den enskilde. Arbetet pågår även med att digitalisera post mellan myndigheter. Där beskrivs till exempel att detta idag sker med förvaltningsrätten men att pappers-post fortfarande används i stor utsträckning med Inspektionen för vård och omsorg (IVO). En utmaning som nämns är den digitala mognaden hos förvaltningarnas målgrupper äldre, personer med funktionsnedsättning samt nyanlända. Inom etableringsenheten i socialförvaltning Centrum uttrycker de även utmaningen för nyanlända att erhålla bank-id.

Bolagen bedriver aktivt arbete och ser många fördelar med att gå över till digitala alternativ i jämförelse med pappers-post. Det finns idag exempel på digital hantering avseende hyresaviser eller fakturor genom särskilda portaler som exempelvis Mina sidor.

Har förvaltningen eller bolaget påverkats av varannandagsutdelningen?

Etableringsenheten bedömer att det haft påverkan att gå från varje- till varannandagsutdelning. Ändringen har ökat osäkerheten kring när post når den nyanlända

och det har gjort att pappers-post har behövt kompletteras med andra kontaktvägar som e-post och sms.

Övriga kan inte se att de påverkats av varannandagsutdelningen i någon större utsträckning.

Vilken påverkan bedöms krav på utdelning inom tre arbetsdagar, istället för två arbetsdagar, ge verksamhet respektive mottagare/medborgare/företag?

I dialogerna med förvaltningarna gör äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen samt etableringsenheten i socialförvaltning Centrum bedömningen att utdelning inom tre arbetsdagar, istället för två arbetsdagar skulle kunna ha en påverkan. De menar att i stort sett all post i dag sker via pappers-post. Att öka utdelningstiden kan skapa oro hos målgrupperna då det ökar på osäkerheten för när post kommer fram. Inom målgrupperna finns ibland behov av att söka upp någon som kan ge stöd att hantera posten, det gör att tiden för att hantera post ökar i jämförelse med de som kan hantera den själva. Behovet är idag redan känt och kontakt kompenseras därför ofta per telefon eller e-post.

Inom Förvaltnings AB Framtiden skickar några av dotterbolagen hyresaviser via ombud. Detta sker genom B-post och vanligtvis innebär det att det tar fyra till fem dagar. En övergång från två till tre dagar i utdelningstid kan innebära att hyresgäster får mindre tid på sig från det att de erhåller sin avi till dess den förfaller till betalning. Det är dock osäkert på om tidsaspekten kommer medföra några direkta konsekvenser gällande förmågan att betala fakturan inom förfallotid.

Annat/övrigt som är särskilt viktigt att framföra gällande posttjänst?

Den typ av post som dialogerna med förvaltningarna kretsat kring har varit myndighetspost med beslut om insatser, avgifter, möteskallelser samt intyg vid anställningar. Handläggare som skickar beslut om avslag på insatser lägger till tid för postgång på överklagandetiden. I dialogerna har det inte framkommit något definierat gemensamt förhållningssätt för det, men att lägga till ett antal dagar är standard.

Förvaltningarna beskriver förutom den externa postgången till exempel till den enskilde medborgaren, även den interna hanteringen inom förvaltningarna som en ytterligare tidsfaktor.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret kommer att i sitt förslag till yttrande till Finansdepartementet utgå från de tre förslag som finns inom betänkandets område servicenivåer.

Befordringstidskravet enligt 6 § första stycket postförordningen ska ändras till ett krav på utdelning inom tre arbetsdagar.

Stadsledningskontoret instämmer i bedömningen i betänkandet om att de behov av skriftlig kommunikation som finns mellan det offentliga och privatpersoner och företag kan hanteras med en dags längre befordringstid.

Stadsledningskontoret bedömer att det finns risk att en dags längre befordringstid i dagsläget kan komma att påverka kommunikationen mellan staden och vissa målgrupper som äldre, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. Att öka befordringstiden från två till tre dagar kan öka osäkerheten vad gäller tiden det tar att pappers-post når fram. Det kan skapa oro hos vissa målgrupper. Till detta bör även tilläggas att äldre, personer med funktionsnedsättning samt nyanlända kan behöva stöd av någon i sin närhet

att hantera posten, det kan innebära att det tar längre tid att kommunicera via post. Det ställer krav på förvaltningar att hantera längre postgång där det behövs.

Samtidigt konstaterar stadsledningskontoret att genom bland annat Göteborg Stads policy för digitalisering, finns en styrning i staden som innebär att digitala tjänster ska vara ett förstahandsval för stadens alla förvaltningar och bolag. Stadsledningskontoret har i dialogerna med förvaltningar och bolag sett att det finns digitala lösningar som kan ersätta en del pappers-post och som ännu inte implementerats fullt ut. Förvaltningarna fortsätter att arbeta med att införa digitala lösningar för kommunikation och skapa förutsättningar för målgrupperna att ansluta sig till digitala lösningar i första hand.

Kvalitetskravet ska vara att minst 95 procent av breven som ska befordras inom tre dagar ska ha delats ut inom angiven tid.

Stadsledningskontoret instämmer i förslaget att bibehålla en servicenivå om minst 95 procent. Om befordringstiden går från två till tre dagar är det än viktigare att det finns en förutsägbarhet avseende postgången. Även om samhället går mot digitala lösningar finns det många som inte har möjlighet, förmåga eller önskan om att nyttja digitala tjänster. Det bör för dessa målgrupper vara tillförlitligt att nyttja den samhällsomfattande posttjänsten, vilket ett högt ställt kvalitetskrav ger goda förutsättningar för.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om på vilket sätt kraven på placering av expeditions- och inlämningsställen i den samhällsomfattande posttjänsten ska fullgöras.

Stadsledningskontoret instämmer i förslaget att Post- och telestyrelsen ska ges möjlighet att i föreskrifter reglera på vilket sätt postlagens krav på placering av expeditions- och inlämningsställen ska fullgöras. Göteborgs Stad är ett storstadsområde med diversifierade geografiska förutsättningar. Det finns skärgårdsmiljö, glesbygd samt stadsområden. Stadsledningskontoret vill påpeka vikten av att i eventuella föreskrifter ta hänsyn till de olika förutsättningar som finns inom storstadsområdet, och de olika förutsättningar som finns för målgrupper att nyttja digitala tjänster alternativt hantera pappers-post. Det är viktigt att det finns förutsättningar att oavsett vistelseadress inom ett storstadsområde ha tillgång till inlämningsställen inom rimligt avstånd.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Vårt uppdrag avser den samhällsomfattande posttjänsten. Denna posttjänst regleras i postlagen (2010:1045) och definieras som en posttjänst som ska finnas 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. I praktiken är det Postnords verksamhet med post som utgör den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. Postnord är genom bolagets tillståndsvillkor ålagt att tillhandahålla denna posttjänst.

Bakgrunden till vårt uppdrag är att brevmängderna har sjunkit mycket under 2000-talet och förväntas fortsätta att sjunka. Särskilt om inte kraven på den samhällsomfattande posttjänsten sänks kan portointäkterna om några år inte förväntas vara tillräckliga för att finansiera tjänsten.

Enligt våra direktiv ska vi överväga vilken omfattning som den samhällsomfattande posttjänsten bör ha och vilka konkreta tjänster som bör ingå i den. För närvarande finns det ett krav på att Postnord ska erbjuda en tjänst som innebär att brev delas ut inom två arbetsdagar. I vårt uppdrag ingår att bedöma om detta krav ska ändras.

Eftersom det förutses att den samhällsomfattande posttjänsten kan komma att behöva finansiering vid sidan om portointäkterna ska vi utreda möjliga finansieringsmodeller för tjänsten. Vi ska bland annat utreda modeller som utgår från finansiering genom statsstöd och från upphandling. Om det bedöms lämpligt ska vi vidare lämna ett eller flera ytterligare förslag som innebär att olika tjänster i den samhällsomfattande posttjänsten finansieras på skilda sätt eller att sådana tjänster i olika delar av landet finansieras på skilda sätt. Vi ska också ta ställning till om det är möjligt och behövt att för vissa delar av

landet finansiera posttjänster med en servicenivå som är högre än den generella servicenivån inom den samhällsomfattande posttjänsten.

Postregleringen

Postdirektivet

Begreppet samhällsomfattande posttjänst härrör från EU:s postdirektiv¹ och infördes i den svenska postregleringen som ett led i att postdirektivet genomfördes i svensk rätt. Merparten av postlagens krav på den samhällsomfattande posttjänsten har sin grund i postdirektivet.

Enligt postdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Skyldigheten gäller adresserade försändelser som väger högst 2 kg. Beträffande paket gäller skyldigheten dock försändelser upp till 10 kg. Den samhällsomfattande posttjänsten omfattar bland annat adresserade brev, paket, dagstidningar och tidskrifter.

I medlemsstaternas skyldigheter ingår att säkerställa att den samhällsomfattande tjänsten som huvudregel garanteras minst fem arbetsdagar i veckan och innebär minst en insamling samt ett överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive lokaler. För att garantera tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten får medlemsstaterna utse ett eller flera företag att tillhandahålla tjänsterna. Det är också möjligt att utse olika företag att tillhandahålla olika delar av de samhällsomfattande tjänsterna eller täcka olika delar av det nationella territoriet. Om postdirektivets krav på den samhällsomfattande posttjänsten uppfylls av marknaden kan tillhandahållandet av denna tjänst överlämnas till marknaden.

Postdirektivet innehåller inte några kvalitetskrav för inrikes posttjänster. I stället ankommer det på medlemsstaterna att föreskriva

¹ 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 (EGT L 15, 21.1.1998, s. 14). Direktivet har därefter ändrats år 2002 och 2008, genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen (EGT L 176, 5.7.2002, s. 21) 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 (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3).

kvalitetsnormer särskilt beträffande befordringstider och tjänsternas tillförlitlighet.

Om den samhällsomfattande posttjänsten inte är självfinansierande finns det enligt postdirektivet möjlighet för medlemsstaterna att finansiera den genom upphandling eller statsstöd. Direktivet innehåller vidare regler om prissättning och redovisning. Bland annat föreskrivs att priserna för var och en av de tjänster som ingår i den samhällsomfattande tjänsten ska vara rimliga, kostnadsorienterade, öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Postlagen och postförordningen

Enligt postlagen krävs tillstånd för att bedriva postverksamhet. Ett sådant tillstånd får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. I Sverige har den samhällsomfattande posttjänsten hittills säkerställts genom att Postnords tillstånd förenats med en skyldighet för bolaget att tillhandahålla hela den samhällsomfattande posttjänsten.

Flera av postdirektivets bestämmelser återges i postlagen, bland annat bestämmelsen om insamling och utdelning varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan. Precis som enligt postdirektivet krävs alltså enligt postlagen att post delas ut minst fem dagar i veckan. Postnord har infört s.k. varannandagsutdelning. Denna innebär att merparten brev delas ut endast varannan dag. Postnord delar emellertid ut paket och expressbrev varje arbetsdag och erbjuder en tjänst för utdelning varje arbetsdag av adresserade dagstidningar. Post- och telestyrelsen (PTS) har bedömt att utdelning på detta sätt uppfyller postlagens krav.

Beträffande tjänsternas kvalitet föreskrivs i postförordningen (2010:1049) att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kravet att minst 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar. Denna bestämmelse innefattar en skyldighet för Postnord att tillhandahålla en tjänst som innebär att brev delas ut inom två arbetsdagar. I övrigt finns det inte närmare krav på att Postnord ska tillhandahålla vissa tjänster.

Beträffande finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten gäller enligt postlagen att tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.

Den svenska postmarknaden

Postmarknaden består av två delmarknader: brevmarknaden och paketmarknaden. Postnord har skilda nät för brev och paket, med till exempel särskilda sorteringsanläggningar för brev och paket. Breven delas ut av brevbärare medan paket delas ut av personal i paketverksamheten, om de inte hämtas ut hos postombud.

Brev brukar delas in i brevlådepost, kontorspost och sändningsbrev. Med sändningar avses serier av försändelser med samma format och vikt och som vanligtvis produceras industriellt och med hjälp av datorstöd. Sändningsbreven omfattar ungefär 83 procent av volymerna på den svenska brevmarknaden. Sändningsbrev produceras i regel i tryckerier, som även kuverterar och sorterar posten. Med kontorspost avses post som normalt frankeras i frankeringsmaskin. Kontorsposten omfattar cirka 12 procent av volymerna på den inrikes brevmarknaden. Med brevlådepost avses post som postas i brevlåda, vanligtvis frankerad med frimärken. Brevlådeposten omfattar 5 procent av volymerna på brevmarknaden.

Befordran av brevlådepost och kontorspost kräver en kostsam infrastruktur med avancerade sorteringsmaskiner. I Sverige är det endast Postnord som har en sådan infrastruktur för befordran i hela landet. Citymail har emellertid ett nät för distribution av sändningsbrev, som levereras sorterade från tryckerierna till Citymail. Citymail når 54 procent av mottagarna. På brevmarknaden uppgår Postnords marknadsandel till strax under 80 procent av volymen, Citymails till ungefär 20 procent och övriga postföretags till ungefär 1 procent. Under perioden 2000–2021 sjönk brevvolymererna med 56 procent. Den årliga procentuella minskningen har ökat sedan 2000. Under tolv månadersperioden fram till oktober 2022 sjönk Postnords brevvolymer med 12 procent.

På paketmarknaden ökar volymerna och det finns flera företag med rikstäckande nät för paketleveranser i hela landet. År 2021 ökade paketvolymerna med 25 procent och omsättningen med 33 procent.

Postnords marknadsandel uppgår till ungefär 50 procent av den totala volymen.

Våra överväganden och förslag

Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

Den enda konkreta tjänst som Postnord är skyldig att tillhandahålla är alltså en brevtjänst med två dagars befordringstid. Postnord tillhandahåller dock många tjänster, bland annat tjänster som är särskilt utformade för kontorspost och sändningsbrev och tjänster med olika befordringstid. Alla tjänster som Postnord erbjuder ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Det innebär att de ska erbjudas i hela landet på icke-diskriminerande villkor och till rimliga priser. Att tjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten är alltså en garanti för att de tillhandahålls på detta sätt. Det finns dock också negativa effekter av att tjänster ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. De prissättningsregler som gäller för sådana tjänster är snedvridande, och för tjänster riktade till konsumenter finns ett mervärdesskatteundantag som har snedvridande effekter på paketmarknaden. Dessa negativa effekter skulle undvikas om tjänsterna inte ingick i den samhällsomfattande posttjänsten. Effekterna kan dock undvikas även om tjänsterna ingår i den samhällsomfattande posttjänsten, genom att PTS inte utser något postföretag att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster på de delar av postmarknaden som är välfungerande och inte kräver något statligt ingripande.

I flera EU-länder har den samhällsomfattande posttjänsten en mindre omfattning än den svenska, till exempel genom att sändningsbrev eller e-handelspaket inte ingår i tjänsten.

Brevsändningar och kontorspost utgör en mycket stor andel av breven som skickas i Sverige och innefattar samhällsviktig post från bland annat myndigheter, vården och företag. En del av denna post är just sådan post som bör ingå i den samhällsomfattande posttjänsten, och det bör finnas tjänster som är särskilt utformade för sådan post. Det är också viktigt att det finns pakettjänster som är anpassade för de olika kundsegmenten på paketmarknaden och som tillhandahålls i hela landet på icke-diskriminerande villkor och till rimliga priser. Den samhällsomfattande posttjänsten bör därför fortsätta att ha den nuvarande omfattningen. Detta behöver dock inte innebära att PTS

ska utse något postföretag att tillhandahålla alla tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt vår bedömning talar konkurrensen på särskilt e-handelsmarknaden och tjänsteutbudet på den marknaden för att PTS inte bör utse något företag att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten när det gäller sådana paket.

En ändrad brevdefinition

Brev definieras i postlagen som en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. Företagen på paketmarknaden erbjuder tjänster som benämns pakettjänster även för försändelser som väger mindre än 2 kg. Dessa hanteras i paketflöden men är alltså enligt postlagen brev. Dessa brev konkurrerar marknadsmässigt med pakettjänster, och i flera avseenden finns det skäl att reglera dem på samma sätt som andra varuförsändelser. Vi föreslår därför att brevdefinitionen i postlagen begränsas till att avse adresserade försändelser med kuvert eller annat omslag, som befordras genom en tjänst avsedd för skriftligt innehåll och som väger högst 2 kg samt vykort och liknande försändelser.

Servicenivåer i den samhällsomfattande posttjänsten

Postnord bör inte återgå till att dela ut post varje dag med brevbäraren till alla postmottagare på det sätt som gällde innan bolaget 2022 införde varannandagsutdelning. Varannandagsutdelning innebär inte att det tar längre tid för posten att komma fram. Den huvudsakliga negativa effekten av varannandagsutdelningen är att de dagstidningsprenumeranter som får sin dagstidning med posten får ungefär hälften av tidningarna dagen efter utgivningsdagen. Antalet dagstidningar som delas ut av Postnord uppgick 2022 till mindre än 10 miljoner exemplar och utgör mindre än 4 procent av den totala prenumererade upplagan. Postnord har beräknat nettokostnaden 2025 för varjedagsutdelning i stället för varannandagsutdelning till 690 miljoner kronor. Det finns inte behov av utdelning varje dag som motiverar den extra kostnaden för sådan utdelning.

Beträffande befordringstidskravet i postförordningen, som innebär att Postnord ska tillhandahålla en brevtjänst med två dagars be-

fordringstid, föreslår vi att kravet ändras till ett krav på att breven ska delas ut inom tre arbetsdagar. För situationen att inga krav ändras har Postnord beräknat att rörelseresultatet i bolagets brevverksamhet, exklusive s.k. paketbrev, kommer att vara en förlust om uppemot 200 miljoner kronor 2024. Utan ändrade krav prognosticerar Postnord en förlust i denna del av sin verksamhet om 1 miljard kronor 2028 och 1,3 miljarder kronor 2030. Om befordringstidskravet ändras till tre dagar bedömer Postnord att rörelseresultatet förbättras med 420 miljoner kronor 2025 och 512 miljoner kronor 2030.

När Postnord har anpassat sin verksamhet efter det nya kravet kommer alla tjänster i brevnätet som idag har en till två dagars befordringstid att få en dags längre befordringstid. Om några år kommer detta att medföra att dagstidningsprenumeranter som får sin tidning genom Postnord kommer att få den en eller två arbetsdagar efter utgivningsdagen. Ett särskilt tidningsstöd bör övervägas utanför den samhällsomfattande posttjänsten.

Postförordningens kvalitetskrav att 95 procent av de berörda breven ska ha delats ut i tid bör fortsätta att gälla eftersom tillförlitlighet är viktig för användarna.

Finansieringsmodeller

Den samhällsomfattande posttjänsten innebär att alla slags brev ska kunna lämnas in i hela landet för utdelning hos alla mottagare i landet. I Sverige är det endast Postnord som har ett nät som krävs för att tillhandahålla brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten. Under överskådlig tid kommer det därför att vara Postnord som tillhandahåller denna del. Även om befordringstidskravet ändras från nuvarande två till tre dagar kommer skyldigheten för Postnord att tillhandahålla brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten om några år att innebära en betydande nettokostnad för bolaget. Postnord bör ersättas för denna kostnad.

Ersättningen kommer att anses som statsstöd enligt EU:s statsstödsregler och kommer därför att behöva anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen innan den betalas ut. Vi lämnar förslag på en förordning om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten som är anpassad efter EU:s statsstödsregler.

Vi föreslår att det också ska finnas en möjlighet att tillförsäkra den samhällsomfattande posttjänsten genom upphandling. Eftersom endast Postnord kan tillhandahålla brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten kan upphandling inte användas på det området. På paketmarknaden är konkurrensen god och det finns flera paketedistributörer med rikstäckande nät. Det är dock tänkbart att det kan komma att behövas ett statligt ingripande för att tillförsäkra pakettjänster i särskilt glesbefolkade delar av landet. Om ett sådant behov konstateras ska det finnas en möjlighet att göra det genom upphandling.

Ikraftträdande

Förordningen om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten samt övriga författningsändringar bör träda i kraft den 1 juli 2024.

Finansdepartementet

Datum 2023-05-24

s.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer 0290/23

Diarienummer Fi2023/00486

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Finansdepartementet över betänkande av postfinansieringsutredningen SOU 2023:4

Sammanfattande bedömning

Göteborgs Stad har avgränsat yttrandet till att gälla de tre förslag som finns inom betänkandets område servicenivåer. I yttrandet framförs identifierade risker och lokala förutsättningar i förhållande till förslagen, samtidigt som Göteborgs Stad tillstyrker förslagen.

16.3.8 Befordringstiden för brev bör utökas till tre dagar

Göteborgs Stad instämmer i bedömningen i betänkandet om att de behov av skriftlig kommunikation som finns mellan det offentliga och privatpersoner och företag kan hanteras med en dags längre befordringstid. Göteborgs Stad tillstyrker därmed förslaget om att befordringstidskravet enligt 6 § första stycket postförordningen ska ändras till ett krav på utdelning inom tre arbetsdagar.

Göteborgs Stad bedömer att det finns risk att en dags längre befordringstid i dagsläget kan komma att påverka kommunikationen mellan staden och vissa målgrupper som äldre, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. Att öka befordringstiden från två till tre dagar kan öka osäkerheten vad gäller tiden det tar att pappers-post når fram. Det kan skapa oro hos vissa målgrupper. Till detta bör även tilläggas att äldre, personer med funktionsnedsättning samt nyanlända kan behöva stöd av någon i sin närhet att hantera posten, det kan innebära att det tar längre tid att kommunicera via post. Det ställer krav på Göteborgs Stad att hantera längre postgång samt att fortsätta att arbeta med att införa digitala lösningar som kan ersätta pappers-post där det är möjligt.

16.3.9 Kvalitetskravet bör fortsatt vara minst 95 procent

Göteborgs Stad instämmer i förslaget att bibehålla en servicenivå om minst 95 procent av breven som ska befordras inom tre dagar ska ha delats ut inom angiven tid. Om befordringstiden går från två till tre dagar är det än viktigare att det finns en förutsägbarhet avseende postgången. Även om samhället går mot digitala lösningar finns det många som inte har möjlighet, förmåga eller önskan om att nyttja digitala tjänster. Det bör för dessa målgrupper vara tillförlitligt att nyttja den samhällsomfattande posttjänsten, vilket ett högt ställt kvalitetskrav ger goda förutsättningar för.

16.8 Placering av expeditions- och inlämningsställen

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget samt instämmer i bedömningen om att Post- och telestyrelsen ska ges möjlighet att i föreskrifter reglera på vilket sätt postlagens krav på placering av expeditions- och inlämningsställen ska fullgöras. Göteborgs Stad är ett storstadsområde med diversifierade geografiska förutsättningar. Det finns skärgårdsmiljö,

glesbygd samt stadsområden. Göteborgs Stad vill påpeka vikten av att i eventuella föreskrifter ta hänsyn till de olika förutsättningar som finns inom storstadsområdet, och de olika förutsättningar som finns för målgrupper att nyttja digitala tjänster alternativt hantera pappers-post. Det är viktigt att det finns förutsättningar att oavsett vistelseadress inom ett storstadsområde ha tillgång till inlämningsställen inom rimligt avstånd.