



Datum

2023-05-23

Vår referens

Caroline Möncke Almberg

Stadsjurist

caroline.monckealmberg@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Finansdepartementet - Postfinansieringsutredningen (SOU 2023:4) STK-2023-433

Sammanfattning

Finansdepartementet har berett Malmö stad tillfälle att yttra sig över betänkandet Postfinansieringsutredningen (SOU 2023:4) som bland annat har sett över möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten. Samhällsutvecklingen påverkas starkt av digitaliseringen och detta leder till ändrade kommunikationsmönster och sjunkande brevvolymer. Den samhällsomfattande posttjänsten bör enligt utredningen behålla nuvarande omfattning av tjänster. För att minska kostnaderna föreslår man en övergång till utdelning av post var tredje dag i stället för varannan dag. Förordningen om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten samt övriga författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Mot bakgrund av den korta remisstiden och att konsekvenserna av förslaget bedöms som ringa för staden har ärendet inte remitterats till övriga nämnder eller förvaltningar.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Finansdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Finansdepartementet - Postfinansieringsutredningen (SOU 2023:4)
- Posttjänst för hela slanten - finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst SOU 2023:4
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 230529 Remiss från Finansdepartementet - Postfinansieringsutredningen (SOU 2023:4)
- Förslag till yttrande KSAU 230529 Remiss från Finansdepartementet - Postfinansieringsutredningen (SOU 2023:4)

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-05-29

Kommunstyrelsen 2023-06-07

Beslutet skickas till

Finansdepartementet

Ärendet

Regeringen beslutade den 1 oktober 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten. I uppdraget ingick att överväga vilken omfattning som den samhällsomfattande posttjänsten bör ha och vilka konkreta tjänster som bör ingå i den. Syftet har också varit att klargöra hur den samhällsomfattande posttjänsten ska finansieras när den inte längre kan vara fullt ut självfinansierad.

Finansdepartementet har berett Malmö stad tillfälle att yttra sig över betänkandet Postfinansieringsutredningen (SOU 2023:4) som bland annat har sett över möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten. Förordningen om statlig ersättning för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten samt övriga författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Rättslig grund

Begreppet samhällsomfattande posttjänst härrör från EU:s postdirektiv 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.

Omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten

Det riksdagsbundna målet är att det ska finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som uppfyller kraven som anges i postlagen. Samhällsutvecklingen påverkas starkt av digitaliseringen och detta leder till ändrade kommunikationsmönster och sjunkande brevvolymer. Den samhällsomfattande posttjänsten bör enligt utredningen fortsätta att ha den nuvarande omfattningen. Tjänsten omfattar utdelning av brev, paket, tidskrifter, dagstidningar och adresserad reklam, se vidare avsnitt 4.2 och 17.

Utredningen bedömer att det inte kommer att behövas något finansieringsstöd för paketdelen i vart fram till år 2030, se vidare avsnitt 18.1.

Utredningen föreslår att när det gäller inrikes brev ska det vara krav på tredagarsbefordran i stället för dagens krav på två dagar oavsett var i landet brevet lämnas in. Kravet gäller alltså endast brev, dvs. en adresserad försändelse som väger högst två kilo och som är avsett för

skriftliga meddelande.

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.

Postnord kommer att vara den enda leverantör som kan tillhandahålla brevdelen av den samhällsomfattande posttjänsten. Upphandling av en sådan tjänst blir därför inte aktuell avseende brev. 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.

Effekter av lagändringarna

Lagförslagen bedöms vara förenliga med gällande rätt

Utredningens bedömning är att förslagen i huvudsak är förenliga med gällande unionsrätt. Bedömningen är att en ändring till tre dagars befordringstid bör genomföras även om postdirektivets kvalitetsnormer i bilaga II för gränsöverskridande postbefordran till viss del inte kommer att kunna uppfyllas. Mot bakgrund av utvecklingen i andra EU-länder och kommissionens uttalanden anser utredningen att postdirektivets krav beträffande gränsöverskridande postbefordran inte bör innebära ett hinder mot en sådan ändring, se vidare avsnitt 16.3.2.

Utredningens bedömning är att ersättningsmöjligheterna inte kommer få konsekvenser för konkurrensen eftersom det finns regler om prissättning i postlagen som ska förhindra att priser till exempel sätts för lågt. Tillsynsmyndigheten PTS ska bevaka detta så att konkurrensen upprätthålls på brevmarknaden. Se även resonemang om konkurrens mellan statligt ägda företag och privata företag i avsnitt 18.3.

När det gäller förslaget om finansiering genom upphandling kommer det troligtvis inte vara aktuellt när det gäller brevdelen utan det kommer i så fall att bli på paketdelen. För alla paketleverantörer bedöms denna modell vara positiv. Om en situation uppstår där det bedöms finnas behov av upphandling av pakettjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten i något område kan alla aktörer som är intresserade delta och lämna anbud.

Behovet av fysisk post minskar för merparten

Effekterna av en försämrad postservice påverkas av hur digitala användarna är. Förslaget kan dessutom leda till att digitaliseringen påskyndas eftersom det finns ökat incitament till digital kommunikation om det tar längre tid för brev att komma fram. Det pågår bland annat arbete när det gäller digital fakturering, signering och nya digitala lösningar i kontakten med det offentliga som gör att behovet av fysisk post minskar.

Samtidigt finns det mottagare som inte kan eller vill vara digitala och som har rätt att kommunicera med det offentliga via brev. Det gäller bland annat personer med funktionsnedsättning och äldre där många uppger att de har ett mycket stort eller ganska stort behov av att ta emot brev. I glest bebyggda områden kan det finnas områden där tillgång till bredband inte är lika god som i tät bebyggelse vilket kan innebära svårigheter att övergå till digitala alternativ.

Negativa konsekvenser för mediebus och tidningsprenumeranter

Den föreslagna ändringen till tre dagars brevbefordran kommer att få negativa konsekvenser för utdelningen av adresserade tidningar som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten. Majoriteten av dagstidningarna delas normalt ut med morgontidig samdistribution via tidningsbud. För att nå tidningsläsare i hela landet delas adresserade tidningar också ut med postutdelningen via Postnord. Denna distribution uppgår till mindre än fyra procent av de prenumererade dagstidningarna.

TU (Mediehusens branschorganisation) har uppgett att tre dagars befordringstid skulle innebära ett mycket stort problem för dem och att det kommer att försämra deras förutsättningar i de områden där dagstidningar inte delas ut med tidningsbud. En tidningstjänst med sådana försämringar bedöms enligt TU inte vara affärsmässigt möjlig, utom möjligen för tidningar som utkommer mer sällan. De hushåll som påverkas är de som finns utanför tätort i gles bebyggda områden. Dessa områden är ofta sådana som kan sakna en tillförlitlig bredbandsuppkoppling och i dessa områden bor i stor utsträckning de äldre som inte använder internet för sin tidningsläsning. För tidningarna innebär det försämrade möjligheter att nå ut med innehåll, särskilt lokaljournalistik, i delar av landet.

Prenumeranter av postdistribuerade dagstidningar kommer inte att kunna få tidningen samma dag som den ges ut och tidningen kan komma med ytterligare en dags försening, när Postnord ändrar sitt produktionsupplägg. En sådan försening av fortlöpande nyhetsrapportering riskerar leda till att prenumeranter säger upp sin dagstidning. Förslaget försämrar därmed möjligheten för privatpersoner i delar av landet att ta del av journalistik – inklusive lokal nyhetsförmedling – och därmed möjligheten att vara demokratiskt delaktig.

Gratistidningar omfattas inte av den samhällsomfattande posttjänsten eftersom de inte är adresserade och ligger därmed utanför utredningens uppdrag. Eftersom gratistidningarna kan vara den enda nyhetskällan för lokal politik och lokala händelser och därför spelar en viktig roll för den lokala demokratin finns emellertid anledning att beskriva hur de kan påverkas. Postnord distribuerade 25 procent av gratistidningarnas upplaga under 2022. Svensk Direktreklam (SDR), som dock inte finns tillgängligt överallt, delade ut 63 procent. Gratistidningar finns även tillgängliga digitalt men papperstidningen är den viktigaste kanalen enligt Gratistidningarnas förening. Konsekvenserna av utredningens förslag är att utdelning kommer att kunna ske dag två och dag tre efter inlämning.

Konsekvenserna för privatpersoner kan därmed bli att färre kommer att få gratistidningen utdelad i postlådan om utdelning sker med Postnord.

Företag

För de företag som idag inte är digitaliserade kan det innebära en kostnad att ställa om men på lång sikt kan det dock minska kostnaderna och administrationen för företagen om korrespondens med kunder och myndigheter kan ske digitalt. Digitaliseringen inom myndigheternas ansvarsområden fortlöper och arbeten pågår för att alla ska kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter.

Domstolar och myndigheter

För att kunna iaktta fristerna kan domstolar och myndigheter behöva använda expressbrev i högre utsträckning vilket innebär en högre kostnad. Enligt de upphandlade priserna för

myndigheterna för 2022 på avropa.se kostar ett 50 grams 1:a klassbrev 7,50 kronor medan ett expressbrev kostar 48,20 kronor. Det är emellertid svårt att avgöra i vilken utsträckning de här tjänsterna kommer att användas eftersom digitaliseringen bedöms påverka behovet. Myndigheterna har haft svårt att bedöma hur snabbt digitaliseringen kommer att gå i deras respektive verksamhet men samtliga arbetar med att i olika utsträckning underlätta för digital kommunikation.

De ändrade distributionstiderna kan påverka ärenden där det finns reglerade handläggningstider. Den pågående digitaliseringen minskar konsekvenserna av en längre befordringstid men för den kommunikation som alltså sker via fysiska brev måste det vara tydligt att befordringstiden har blivit längre så att handlingarna inte kommer in för sent.

Minskade utsläpp

Vid en övergång till tre dagars brevbefordran kan Postnords riksflyg helt tas bort, vilket enligt bolagets uppskattning minskar koldioxidutsläppen med 11 200 ton per år.

Totalförsvarets behov tillgodoses på annat sätt

Enligt PTS förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster bedömde de flesta totalförsvarsaktörerna att de i huvudsak skulle ha ett oförändrat behov av att skicka och ta emot brev och paket under höjd beredskap, förutsatt att elektroniska kommunikationer fortfarande fungerar. Vid en situation där elektroniska kommunikationer inte fungerar skulle behovet av att kunna skicka och ta emot fysiska försändelser öka för en del av totalförsvarsaktörerna.

Utredningens bedömning är att de specifika behov som vissa aktörer inom totalförsvaret har av posttjänster vid höjd beredskap även bör kunna adresseras genom de särskilda åtgärder som Postnord ska vidta enligt sina tillståndsvillkor. Däremot bedöms kostnaden bli alltför hög för att i normalläget upprätthålla en så hög nivå att alla behov som kan uppstå vid höjd beredskap ska kunna tillgodoses, till exempel tjänstgöringsorder till värnpliktiga som måste kunna delas ut alla dagar i veckan.

Totalförsvarets behov under höjd beredskap kan behöva tillgodoses genom speciallösningar och bör inte ha avgörande påverkan på bastjänsten i den samhällsomfattande posttjänsten.

Finansiering

Postnord bedömer att bolagets brevverksamhet, exklusive paketbrev, kommer att generera ett negativt rörelseresultat om uppemot 200 miljoner kronor 2024. Postnord prognosticerar förlusten i denna del av bolagets verksamhet till 1 miljard kronor 2028 och 1,3 miljarder kronor 2030. En övergång från två till tre dagars befordringstid väntas leda till en nettobesparing om 500 miljoner kronor 2028–2030, se avsnitt 16. Om kravet i postförordningen att Postnord ska tillhandahålla en brevtjänst med två dagars befordringstid ändras till att avse tre dagars befordringstid minskar de prognosticerade förlusterna i brevverksamheten med detta belopp. De minskade brevmängderna leder till att det kommer att krävas statlig finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten. Förslaget om en övergång till tredagarsbefordran med samma kvalitetskrav som idag medför dock besparingar jämfört med om tvådagarsbefordran kvarstår.

Inga ytterligare konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte får några negativa konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för jämställdheten mellan män och kvinnor och inte heller för det kommunala självstyret.

Utredningen bedömer att förslagen inte heller får några övriga konsekvenser för företagen än de som redan beskrivits.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret instämmer i det som framgår av utredningen om att samhället går mot en digitalisering och därmed minskar beroendet av fysisk postutdelning. Stadskontoret finner att som privatperson är det möjligt att ta del av nyhetsförmedling och därmed vara en del av det demokratiska samhället genom andra kanaler än dagstidningar såsom radio, TV och digitala kanaler. Behovet av att ta del av nyhetsförmedling kan därför tillgodoses på annat sätt.

Beträffande ärendehandläggningen kan denna i viss mån komma att påverkas av de ändrade distributionstiderna när det gäller fysiska brev. Eftersom Malmö stad i stor utsträckning använder sig av digitala lösningar innebär de ändrade distributionstiderna inte några större förändringar i ärendehandläggningen men det gäller att se till att tidsfristerna för handläggningstider upprätthålls för att undvika att handlingar kommer för sent men också för att undvika de kostnader som är förenade med expressbrev. Stadskontoret bedömer att förslaget över tid inte kommer att innebära några negativa ekonomiska konsekvenser för staden.

Som utredningen påvisar väntas positiva effekter uppnås för klimatet genom minskade utsläpp.

Förslaget att ändra utdelning från varannan dag till var tredje dag får anses väl avvägt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Mot bakgrund av att effekterna av förslaget till övervägande del är positiva föreslås kommunstyrelsen därför välkomna förslaget utan några synpunkter på innehållet.

Ansvariga

Jonas Rosenkvist Avdelningschef
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör