

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över delbetänkandet Som ett brev på posten – postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle (SOU 2016:27)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen lämnas förslag till förordning om ändring i postförordningen (2010:1049). Det föreslås bl.a. att kravet på övernattbefordran i den samhällsomfattande posttjänsten ersätts med en tvådagars bastjänst för brevbefordran där minst 95 procent av breven ska ha delats ut senast den andra arbetsdagen räknat från inlämningsdagen. Kravet ska gälla alla brev, oavsett var i landet brevet lämnas in. Förslaget ska säkerställa att det även framöver finns en samhällsomfattande posttjänst som på ett effektivt sätt möter samhällets behov av att skicka brev.

Utredningen föreslår också att prisregleringen i postförordningen ska ändras så att den avser enstaka brev upp till 250 g som befordras över två arbetsdagar. Vidare ska pristaket bli mer flexibelt genom att det i pristaksberäkningen införs en parameter som tar hänsyn till den utsedde tillhandahållarens minskande volymer av brev upp till 250 g. Utredningen rekommenderar att pristaket endast ska omfatta en bastjänst. Enligt utredningen skulle en pristaksreglering utformad på detta sätt säkerställa ett basutbud av posttjänster till rimliga priser för alla användare och samtidigt öka flexibiliteten för postoperatören genom längre leveranstider. Utredningen föreslår även en särskild reglering av kvalitetskrav för de gränsöverskridande postförsändelserna inom Europeiska unionen för att uppfylla kraven som ställs på Sverige i postdirektivet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av remissen framgår att utredningen med förslagen vill bibehålla brevvärdet som en symbol för ett leveranssäkert kommunikationssätt. Den aktuella översynen anges göras i syfte att på ett mer effektivt sätt matcha regelverket mot dagens och framtidens behov av att skicka brev.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syftet med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det finns i konsekvensutredningen inte något enskilt avsnitt som beskriver alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Det framgår dock i andra delar av remissen att utredningen övervägt olika alternativ till de förslag som föreslås. Ett alternativ till ett generellt krav på tvådagarsbefordran i hela landet skulle vara att dela in Sverige i regioner och ha särskilda krav för inomregional respektive interregional brevbefordran. Enligt utredningen skulle det i ett sådant scenario fortsatt finnas ett övernattbefordranskrav för inomregionala brev medan brev som ska befordras över längre avstånd mellan regionerna, skulle få tvådagarsbefordran. En detaljerad reglering med regionindelning anges dock kunna bli ett hinder i Postnords möjligheter att så effektivt som möjligt tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten samt kan vara svårreglerat. Utredningen har även övervägt alternativ till prisreglering. Ett alternativ är att ha ett pristak som reglerar hur mycket Postnord får höja priserna på marknaden för enstaka brevöversändelser. Ett annat alternativ är att i stället främja konkurrensen genom att undanröja de hinder som finns för en effektiv konkurrens. Mot bakgrund av att dagens regler om kostnadsorientering är svårtillämpade och det hot mot en långsiktigt hållbar konkurrens som en otillräcklig lagstiftning utan ett pristak innebär, anser utredningen att det finns anledning att behålla ett skydd i form av ett pristak. När det gäller förslaget att pristaket endast ska omfatta en bastjänst vars pris regleras med pristak skulle ett alternativ vara att endast låta pristaket omfatta vikter upp till 100 g. En viktgräns anges kunna innebära att 92 procent av de enstaka övernattbefordrade brev som Postnord befordrade 2014 skulle ha omfattats av pristaket. Volymuppgifter som utredningen har tagit del av från Post- och telestyrelsen visar dock att befordran av övernattbefordrade försändelser som väger mellan 100 och 250 g har ökat den senaste tioårsperioden. Utredningen har däremot inte kunnat se samma volymökning av försändelser med vikt mellan 250 och 500 g. Utredningen anser därför att det är proportionerligt att begränsa pristaket till att endast omfatta försändelser upp till 250 g.

Enligt Regelrådet kan effekterna av om ingen reglering kommer till stånd utläsas av syftet med förslaget.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen redovisas inte förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Det framgår däremot i andra delar av remissen att det på postområdet finns inom EU det s.k. postdirektivet som varit föremål för översyn två gånger då det ändrats genom ytterligare direktiv. Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten anges utgå från det första direktivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna. Omfattningen och kvaliteten anges inte ha ändrats genom det andra direktivet Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen eller genom det tredje direktivet Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster. Vidare framgår att direktiven ger medlemsstaterna vissa möjligheter att anpassa den nationella postlagstiftningen efter nationella behov. Enligt minimikravet i artikel 3 ska t.ex. den samhällsomfattande posttjänsten omfatta postförsändelser som väger högst 2 kg och paket upp till 10 kg. Det anges dock finnas en möjlighet att höja viktgränsen till 20 kg, vilket har gjorts i Sverige.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av remissen framgår att förslaget om ändring i postförordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Avseende informationsinsatser anges att Postnord kommer att behöva genomföra en informationsinsats mot ombud, företag, myndigheter, övriga organisationer och allmänheten i Sverige. En del av insatser anges kunna göras inom ramen för operatörens löpande informationsinsatser.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte redovisat en motivering till valet av ikraftträdandedatum samt en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande. I detta fall är avsaknaden av en motivering inte avgörande för Regelrådets bedömning.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen saknas en beskrivning av berörda företag. I betänkandets fjärde kapitel anges emellertid följande. Brevmarknaden omfattar distribution av adresserade försändelser som väger högst 2 kg. För att regelbundet distribuera brev mot betalning krävs tillstånd enligt postlagen. 2015 hade 32 postoperatörer tillstånd av Post- och telestyrelsen att bedriva postverksamhet. Den största aktören är Postnord Group AB vars verksamhet främst består i brev- och paketsdistribution, men även distribution av oadresserad direktreklam och tidningar samt tillhandahållande av andra hybrid- och postnära tjänster. Postnord Group AB:s moderbolag Postnord AB anges vara ett resultat av sammangåendet mellan Posten AB och den danska Post Danmark A/S som skedde 2009. Bolaget ägs till 40 procent av den danska staten och till 60 procent av den svenska staten. Enligt utredningen har Postnord Group AB en särställning på den svenska postmarknaden vilket framförallt beror på dels dess storlek och finansiella styrka, dels på att Post- och telestyrelsen har ålagt bolaget att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige.

Under 2014 anges Postnord ha delat ut drygt 2 miljarder brev i Sverige och operatörens marknadsandel ska uppgå till knappt 85 procent av de utdelade brevvolymer i landet. Den näst största operatören på den svenska brevmarknaden anges vara Bring Citymail AB som ägs av Posten Norge. Under 2014 anges Bring Citymail ha delat ut 349,8 miljoner brev eller 14,4 procent av volymerna på marknaden. Bring Citymail ska främst vara verksam på delmarknaden osorterade brevsändningar. Den tredje största aktören anges vara Morgontidig distribution KB (MTD) som utgörs av sju morgontidningsdistributörer men ägs av fem av dessa i Sverige, varav en är Bring Citymail. Vidare anges att verksamhetens omsättning utgörs till 56 procent av distribution av tidningar, 35 procent paket och 9 procent brev. 2014 ska MTD delat ut 11,7 miljoner brev eller 0,5 procent av försändelserna på den svenska brevmarknaden. Övriga postoperatörers verksamheter anges skilja sig åt såväl vad avser tjänsteutbud som antalet anställda. De flesta anges dock vara förhållandevis små och bedriver sin verksamhet lokalt. Några ger ut egna frimärken eller har egna distributörsbeteckningar på försändelserna. Andra erbjuder en differentierad merservice, exempelvis hämta-/lämnaservice, frankering, sortering och konsolidering av brevvolymer till sina kunder. 2014 stod de för 4,9 miljoner brev eller 0,2 procent av utdelade brevvolymer i Sverige.

Enligt Regelrådet är informationen som finns väldigt utspridd och det är svårt att få en koppling mellan berörda företag och förändringarna av företagets kostnader och verksamhet. Regelrådet anser, trots ovan nämnda, att utredningen angivit vilka branscher som berörs och storleken på vissa berörda företag som omfattas av regleringen.

Regelrådet anser att beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensanalysdelen anges att införandet av tvådagarsbefordran med ett höjt krav på tillförlitlighet till 95 procent sammantaget kommer få övervägande positiva konsekvenser för brevmarknadens intressenter. Användarna uppges till en början kunna uppleva att det nya kvalitetskravet innebär en försämrad postservice eftersom de inte längre kommer att kunna posta ett brev med normalporto för övernattbefordran till alla delar i landet. Enligt utredningen får förslaget positiva konsekvenser för Postnord eftersom det är kostnadsbesparande och möjliggör effektiviseringar. Den föreslagna pristaksstrukturen anges inte medföra några större konsekvenser för användare och konkurrenter jämfört med dagens pristak. Postnord kommer däremot ges möjlighet till en prissättning som uppges ta större hänsyn till ändrade kostnader vid volymförändringar av de tjänster som omfattas av pristaket. Förslaget anges därigenom skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar reglering. Nackdelen med det föreslagna pristaket anges vara att det till sin konstruktion är mer komplext än dagens pristak, vilket kan komma att öka de administrativa kostnaderna för både Postnord och Post- och telestyrelsen.

Genom att övernattkravet tas bort beräknar utredningen, baserat på Postnords uppgifter, att företagets kostnader totalt kommer att minska med 250-300 miljoner kronor per år netto (sparade kostnader på flygtransporter och ökade kostnader för informationsinsatser). Utredningen anger att dessa inbesparade kostnader måste ställas mot användarnas alltmer begränsade behov av att kunna skicka brev övernatt i dag och i framtiden. Utredningen har inte kunnat påvisa att ett borttagande av övernattkravet skulle få så allvarliga konsekvenser för användarna att kostnaderna för att upprätthålla tjänsten kan anses vara proportionerliga. Enligt utredaren kan förslaget eventuellt medföra att konkurrenter till Postnord kan ges nya affärsmöjligheter genom att lokalt erbjuda en övernatttjänst i de områden där Postnord väljer att endast ha tvådagarsbefordran alternativt sin exprestjänst. Förslaget anges även leda till att budfirmor och expressleverantörer kan få fler uppdrag i de fall då övernattbefordran är nödvändig. Västsvensk Tidningsdistribution (VTD) ska ha framfört farhågor om att Postnords incitament att samdistribuera morgontidningar och post med dem kommer att försvinna. I de områden där Postnord är ensam distributör anges dessutom efterfrågan på dagstidningar som skickas över landet sjunka, om tidningen delas ut med en dags fördröjning.

Vidare anges att förslaget kan få negativa konsekvenser för de e-handelsföretag som använder sig av brevtjänster för leverans av varor och i dag ger ett kundlöfte om övernattbefordran. Detta gäller inte minst i mer glest befolkade delar av landet där förändringar i övernattkravet sannolikt kommer att få större effekt. Vidare anges att företagare som skickar varor med brev inte längre kommer kunna ge dessa kunder samma snabba service till samma låga pris om inte andra logistikföretag finns i området. Utredningen bedömer dock att precision i leveranstidpunkt blir allt viktigare och i vissa fall mer betydelsefull än snabb leverans. Förslaget om ett ökat kvalitetskrav anges kunna motverka de negativa konsekvenserna för e-handelsföretagen som uppstår på grund av den långsammare befordringshastigheten.

Utredningen framför även några generella uppskattningar av förändrade portokostnader för företag som utnyttjar posttjänsterna. Det anges bl.a. att om de 6 procent företag som i Post- och telestyrelsens undersökning har angett att de skickar brev dagligen, i snitt skickar 1 brev om dagen, 5 arbetsdagar i veckan, 52 veckor om året så skulle det innebära att de skickar 260 stycken brev om året. Skulle det frimärkta portot öka med 1 krona på grund av den nya pristaksstrukturen skulle företagets kostnader öka med 260 kronor vilket är ett relativt lågt belopp enligt förslagsställaren. Skulle portot däremot öka med 5 kronor och företaget skickar 260 stycken brev om året så anges portokostnaden bli 1 300 kronor dyrare. Om företaget skickar så många som 5 brev om dagen, 5 arbetsdagar i veckan, 52

veckor om året och portopriset skulle öka med 5 kronor skulle det innebära en ökad portokostnad med 6 500 kronor. Utredningen anser dock att den föreslagna pristaksstrukturens påverkan på användare av posttjänster och konkurrenter kommer att vara begränsad. Vidare kan utläsas att flygtransport av brev i hela landet kommer att påverkas av förslaget. I dag anges 22 procent av de inrikes övernattbefordrade adresserade försändelserna transporteras med flyg. Enligt utredningen är flygtransporter nödvändiga för att klara av att upprätthålla övernattbefordran av inrikes brev i hela landet. Om de berörda postflygen skulle ersättas av den tågtrafik som redan i dag befordrar brev över landet så kan det innebära minskade affärsmöjligheter för flygtransportörer och ökade affärsmöjligheter för tågtransportörer.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren har beskrivit vilka delar av förslaget som kan komma att leda till kostnader och framfört försök till uppskattningar för företag som utnyttjar posttjänsterna. Det hade dock varit önskvärt om förslagsställaren även gjort kostnadsuppskattningar för andra postföretag än Postnord.

Regelrådet finner dock att den redovisning som finns av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Av konskevensanalysdelen framgår att Postnord är den enda postoperatören vars distributionsnät i dag täcker alla postmottagare i hela landet. Med utgångspunkt i de synpunkter som Postnords konkurrenter har framfört bedömer utredningen att den föreslagna pristaksändringen endast marginellt påverkar konkurrerande postverksamheter som enbart erbjuder enstaka övernattbefordrade brevtjänster. Orsaken anges vara att konkurrensen på marknaden för de enstaka brev som omfattas av pristaket är begränsad. I och med att det föreslagna pristaket ger Postnord större möjligheter till kostnadstäckning och eventuell prishöjning anges även andra operatörer kunna få ett utrymme att höja sina priser. Vidare anges att påverkan på konkurrerande verksamheter som erbjuder andra posttjänster kan bli större om Postnord får möjlighet att sätta ett högre pris än vad som är befogat av kostnadsutvecklingen.

Enligt Regelrådet innehåller utredningen ett utförligt resonemang om förslagets påverkan på konkurrensen mellan företag som verkar inom de områden som ändringarna omfattar.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen särskild redovisning av förslagets påverkan i andra avseenden. Det framgår däremot att förslaget innebär minskade kostnader för Postnord eftersom de brev som i dag måste flygtransporteras för att uppnå övernattkravet till största delen kommer att kunna transporteras med tåg i stället. Vidare anges att övernattbefordran med ett särskilt kvalitetskrav inte längre kommer vara reglerat. Detta anges medföra en risk för en försämrad service för landets konsumenter, företag, myndigheter och andra organisationer.

Regelrådet har inte identifierat någon ytterligare påverkan utöver vad som har redovisats.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I betänkandets konsekvensanalysdel redogör utredaren för konsekvenserna för brevmarknadens intressenter som innefattar även små företag. När det gäller användare av brevtjänster så visar undersökningar som utredningen tagit del av att små företag oftare skickar fakturor med post än stora företag. Möjligheterna för små företag att ta betalt anges däremot utvecklas hela tiden genom bl.a. nya möjligheter till att använda e-faktura och kortläsare som möjliggör kortbetalning på platser där det finns mobiltäckning. Konsekvenserna av förslaget bedöms därför av utredningen vara marginella med hänsyn till digitalisering, nya tjänster och pågående bredbandsutbyggnad. Däremot anges att småföretagare i glesbygd utan alternativ till Postnord kan påverkas negativt i konkurrenshänseende om de skickar varor med brev eftersom befördran kan komma att ta en dag längre. Utredningens undersökningar anges dock visa att relativt få företag bedömer att krav på övernattbefördran är avgörande för verksamheten. Enligt utredningen är det viktigare att med säkerhet veta att en försändelse kommer fram inom utlovad tid, till exempel två dagar. Vidare anges tidpunkter för insamling av post också ha betydelse. Utredningen anser därför att en övergång till tvådagarsbefördran i sådana fall inte behöver innebära en försämring eftersom det skulle möjliggöra en senare inlämningstidpunkt och större säkerhet avseende leveransdag. Vidare framgår att marknadsundersökningar genomförda av Post- och telestyrelsen visar att små företag (0-49 anställda) inte har samma möjligheter som större företag (minst 50 anställda) att förhandla om lägre priser för utskick av brev. Enligt utredningen är det svårt att dra några generella slutsatser om företagets beroende av övernattbefördran eftersom deras behov varierar. Behoven anges se olika ut beroende på var i Sverige företagen finns, hur stora de är och vilken typ av verksamhet de bedriver. Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att de små företagen i glesbygd fortfarande har behov av snabb befördran av brevfrösendelser i högre grad än privatpersonerna. Brevbefördran inom två arbetsdagar anses dock vara tillräckligt för att tillgodose merparten av glesbygdens småföretagares behov.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet har ovan bedömt samtliga beskrivningar som godtagbara och därför finner Regelrådet sammantaget att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet anser att en konsekvensutredning ska ge en helhetsbild av ett förslag och dess effekter. Enligt Regelrådet bör samtliga sådana effekter framgå i avsnittet för konsekvenser i remissen.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 augusti 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, Samuel Engblom, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Salina Elmi



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Salina Elmi
Föredragande