

BEDÖMNINGSPROMEMORIA OM ÄNDRINGAR I POSTLAGEN

1 INLEDNING	3
1.1 Bakgrund till översynen av postlagen	3
1.2 Promemorians syfte och mål	4
2 POST- OCH DISTRIBUTIONSMARKNADEN	5
2.1 Den senaste utvecklingen på postmarknaden	5
2.2 Utdelningsverksamhetens lönsamhet	7
2.3 Konkurrensen på postmarknaden	9
3 LINDRAD SKYLDIGHET ATT TILLHANDAHÅLLA SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTER	9
3.1 Samhällsomfattande tjänster i den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen	9
3.2 Tredagarsutdelning	12
3.2.1 Bakgrund	12
3.2.2 Nordisk jämförelse	12
3.2.3 Ministeriets bedömning av reformbehoven	15
3.3 Slopad upphandlingsskyldighet	17
3.3.1 Bakgrund	17
3.3.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven	19
4 ANDRA EVENTUELLA ÄNDRINGAR	19
4.1 Utdelningen i skärgård och ödemark	19
4.1.1 Bakgrund	19
4.1.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven	22
4.2 Prissättningen av de samhällsomfattande tjänsterna	22
4.2.1 Bakgrund	22
4.2.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven	24
4.3 Hänsyn till specialbehov vid utdelningen	24
4.3.1 Bakgrund	24
4.3.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven	26
4.4 Delgivningsförfarande och tjänsteansvar	27
4.4.1 Bakgrund	27
4.4.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven	29

4.5 Mindre lagändringsförslag av teknisk natur	30
4.5.1 Anmälningförfarande	30
4.5.2 Operatörer utsedda av Världspostkonventionen	30
4.5.3 Prissättning och leveransvillkor	30
4.5.4 Tvångsmedel	30
5 ÖVRIGA FRÅGOR ATT UTREDA	31
5.1 Allmänt	31
5.2 Utdelning i fastighetsbox	31
5.2.1 Bakgrund	31
5.2.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven	32
5.3 Kombinerade tjänster och öppna data	32
5.3.1 Bakgrund	32
5.3.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven	34

1 Inledning

1.1 Bakgrund till översynen av postlagen

Den gällande postlagen är från 2011.¹ Genom postlagen upphävdes den tidigare gällande lagen om posttjänster, och de nationella bestämmelserna uppdaterades så att de motsvarade de uppdaterade reglerna i EU:s postdirektiv 97/67/EG från 1997² och Världspostförbundets konvention. Efter att postlagen stiftats gjordes några större ändringar i den 2016³ och 2017⁴. Avsikten med de här ändringarna var först och främst att göra det lättare för nya postföretag att ta sig in på marknaden och samtidigt att göra utdelningen av brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna mer flexibel. De här förändringarna ligger nu några år tillbaka i tiden, och postmarknaden har genomgått stora förändringar och utvecklats mycket under de senaste åren. Ambitionen med moderniseringen av postlagen är att bättre bemöta de nya utmaningar som uppstår när digitaliseringen avancerar och brevposten minskar.

Till följd av den framskridande digitaliseringen är utmaningen i dag att brevposten kontinuerligt minskar samtidigt som distributionskravet är fem dagar i veckan och allmänhetens tillgång till information måste säkerställas genom tidningsutdelning. Då distributionsvolymerna sjunker stiger ständigt kostnaderna per enhet för de brev och tidningar som delas ut, vilket kan leda till förlustbringande serviceproduktion eller prishöjningar. Det är viktigt att postlagen bemöter de digitaliseringsrelaterade utmaningarna i postverksamheten på ett sätt som säkerställer allmänhetens tillgång till information.

Behovet av lagändringar har noterats i Sanna Marins regeringsprogram. I regeringsprogrammet ingår bl.a. följande stycken om postverksamheten:

- En rättvis tillgång till posttjänster tryggas i hela landet.
- Postlagen och verkställigheten av den ska ses över med bevarande av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.
- Det ska göras en övergripande utredning om olika alternativ för att trygga utdelningen av post och tidningar i hela landet i syfte att säkerställa en mångstämmig informationsförmedling.
- Utbudet av paketautomater ska utvidgas så att det finns en automat i varje kommun.
- Postutdelningen i glesst bebodda områden tryggas såväl i glesbygden som i skärgården i enlighet med lagen om främjande av skärgårdens utveckling.
- Avgiftsfria poste restante-tjänster ska garanteras alla som inte kan ta emot post på något annat sätt.

Regeringsprogrammet förutsätter att postens skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster kvarstår, men specificerar inte närmare tjänsternas innehåll eller omfattning. Både postutdelningen och tidningsutdelningen ska också tryggas i hela landet. Problemet är att distributionen av tidningar och tidskrifter inte ingår i skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och inte heller i postlagens tillämpningsområde. Tidningar och tidskrifter spelar ändå en viktig roll för allmänhetens informationstillgång och måste därför beaktas när postlagstiftningen utvecklas.

Den 14 januari 2020 tillsatte statsrådets kansli en ministeriearbetsgrupp med uppgift att bedöma nuläget och framtidsutsikterna på post- och distributionsmarknaden samt behovet av att ändra bl.a.

¹ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till postlag samt om godkännande av världspostkonventionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen, RP 216/2010 rd.

² Europeiska parlamentets och rådets direktiv 97/67/EG, ändrat genom direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG.

³ Regeringens proposition till riksdagen om förslag till lag om ändring av postlagen, RP 18/2016 rd.

⁴ Regeringens proposition till riksdagen om förslag till lag om ändring av postlagen, RP 272/2016 rd.

postlagstiftningen. Arbetsgruppen bestod av statssekreterare från statsrådets kansli, kommunikationsministeriet, inrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet med statssekreterare Olli Koski från statsrådets kansli som ordförande. Syftet med arbetsgruppen var att ta fram ett kunskapsunderlag och vägledning för lagberedningen och att i samband med revideringen av postlagen lägga fram en ståndpunkt om anpassningen till den förändrade marknaden. Arbetsgruppen hade i enlighet med regeringsprogrammet som uppgift att göra en övergripande utredning av alternativen för hur post- och tidningsutdelningen kan tryggas i hela landet så att en mångstämmig informationsförmedling säkerställs samt postutdelningen i glest bebodda områden och i skärgården tryggas i enlighet med skärgårdslagen. Arbetsgruppen skulle särskilt fokusera på kostnadseffektiviteten vid uppfyllandet av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och på de verksamhetsmodeller som möjliggör detta samt kartlägga möjligheterna till samarbete med andra privata och statliga aktörer och ministerier och behoven av att reformera postlagstiftningen till följd av förändringarna på postmarknaden.

Arbetsgruppen behandlade modeller och strukturer för samarbetet vid organiseringen av tjänsterna, men hade inte som uppgift att utreda deras eventuella konsekvenser för Posti Ab:s ägarstrukturer. Arbetsgruppen offentliggjorde sin slutrapport den 26 augusti 2020.⁵ Postlagstiftningsprojektet inleddes vid kommunikationsministeriet den 29 september 2020, kort efter att statssekreterararbetsgruppens rapport offentliggjorts.⁶ Arbetsgruppens slutsatser utgör grunden för lagstiftningsprojektet. I den här promemorian presenteras dessutom vissa tjänstemannaförslag till preciseringar av lagen som lyftes fram under beredningen.

Postutdelningens operativa verksamhet och effektiviseringen av den hör till postföretagens ansvar och ska åtskiljas från lagändringsbehoven. Postlagstiftningen kan ändå användas för att styra effektiviseringsåtgärderna genom att avveckla begränsningar eller minska olika skyldigheter. Lagstiftningsprojektet tar inte ställning till den operativa effektiviseringen av postföretagen, utan beskriver de åtgärder som blir möjliga tack vare ändringarna i postlagstiftningen.

Ministeriet anser, liksom inför reformen av postlagen 2016, att den gällande regleringen bör göras flexiblare för att den bättre ska kunna anpassas till de nuvarande kundbehoven. En flexiblare reglering skulle göra det möjligt för Posti Ab att utveckla sin verksamhet och på det sättet också se till att de samhällsomfattande tjänsterna fungerar. För att Posti Ab även i fortsättningen ska klara av uppgifterna som hör till basservicen utan stöd av staten, krävs det att man ser över skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster så att denna skyldighet inte blir en orimlig ekonomisk belastning för Posti Ab.

1.2 Promemorians syfte och mål

Syftet med denna promemoria är att beskriva de aktuella problemen i samband med posttjänsterna och föreslå ändringar som kan behövas i postlagen. Promemorian håller sig huvudsakligen till problem och åtgärder som kan påverkas genom ändringar i postlagen. Avsikten är att promemorian också ska användas i dialogen med intressentgrupperna.

Ett uttalat mål är för det första att trygga postutdelningen i hela landet och hålla utdelningskostnaderna rimliga så att staten inte behöver stödja postutdelning som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Postlagen granskas utifrån de eventuella möjligheterna att minska tjänsteproducenternas kostnader för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster på ett sätt som samtidigt tryggar postutdelningen i hela landet. Ämnet har också behandlats i

⁵ Arbetsgruppens rapport med bilagor: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁶ VN/21366/2020, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM060:00/2020>

statssekreterarnas postarbetsgrupp, och arbetsgruppens slutsatser stöder dessa mål. Därför fokuserar kommunikationsministeriets postlagstiftningsprojekt uttryckligen på att trygga postutdelningen. De av Posti Group Abp:s sparåtgärder som inte gäller de samhällsomfattande tjänsterna behandlas därför inte i den här promemorian och inte heller i lagstiftningsprojektet, eftersom de hör till avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli.

I lagstiftningsprojektet som gäller postlagen bedöms utöver kostnadsminskningen och tryggheten av utdelningen också allmänna ändrings- och preciseringsbehov. Största delen av postlagen härstammar fortfarande från 2011, och senare har två större revideringar genomförts 2016 och 2017. År 2010 fanns ingen konkurrens på postmarknaden och postverksamheten var tillståndspliktig. Marknadsläget var alltså helt annorlunda, och det gäller även konsumentvanorna och digitaliseringsgraden i samhället. Till följd av den snabba utvecklingen på postmarknaden är vissa paragrafer inte längre aktuella eller orsakar tolkningsproblem. Dessutom innehåller lagen vissa inexakta bestämmelser som upptäckts i den praktiska tillämpningen av lagen. Också statssekreterarbetsgruppen efterlyser i sina slutsatser vissa preciseringar i enskilda paragrafer i postlagen.

I den här promemorian presenteras de problem som identifierats i tjänstemannaberedningen och de paragrafer som eventuellt behöver ändras. En del exakta ändringsförslag har redan förts in i paragraferna medan en del ändringsbehov i detta skede bara har identifierats. I bedömningspromemorian presenteras ministeriets preliminära bedömning paragraf för paragraf, hur varje punkt kommer att beredas och vilka utredningar som eventuellt krävs i det fortsatta arbetet för att ändringarna ska kunna genomföras. Under den fortsatta beredningen kommer närmare bakgrundsutredningar och konsekvensbedömningar att göras för varje identifierat ändringsbehov.

Ministeriet begär kommentarer från intressentgrupperna om de iakttagelser och ändringsbehov som kommit upp i tjänstemannaberedningen och som presenteras i denna promemoria. Ministeriet begär också allmänna kommentarer om reformbehoven i postlagen.

2 Post- och distributionsmarknaden

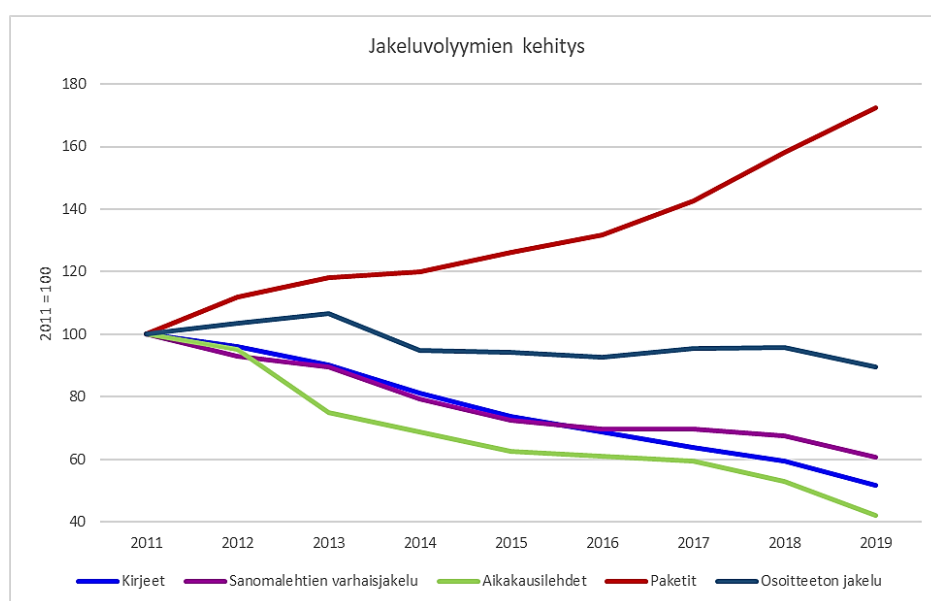
2.1 Den senaste utvecklingen på postmarknaden

I Finland har det pågått en omvälvning på marknaden för postförsändelser sedan början av 2000-talet. Finland är en föregångare inom digitaliseringen globalt sett. Målet med programmet för främjande av digitaliseringen, som ingår i regeringsprogrammet, är att de offentliga tjänsterna ska vara tillgängliga digitalt för medborgare och företag före 2023. Minskningen av brevpостvolymerna beror främst på samhällets övergripande digitalisering och de olika digitala kommunikationstjänsterna, dvs. den ökade användningen av e-post, sociala medier och e-tjänster. Då digitala lösningar blivit vanligare i statsförvaltningen, i näringslivet och bland konsumenterna har volymerna av papperspost och brevörsändelser minskat avsevärt.

Finland hör till de europeiska länder där brevmängderna minskar snabbast. Ett hushåll i Finland tar i genomsnitt var tredje vecka emot ett frankerat brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. För närvarande delas endast cirka fem adresserade försändelser per vecka ut till hushållen i dagsutdelningen. Antalet brev som delas ut i Finland har halverats på tio år och mängden post som delas ut minskar fortsatt i takt med att kommunikationen mellan invånarna, företagen och den offentliga förvaltningen digitaliseras. Transport- och kommunikationsverkets postmarknadsutredning

från 2020⁷ visar att den uppskattade mängden brev i Finland nästan halverats mellan 2010 (cirka 1,1 miljoner brev) och 2019 (cirka 600 000 brev). År 2000 delade Posti Group Abp (senare Posti) ut 1 243 miljoner adresserade brev i Finland. År 2018 hade antalet sjunkit till 628 miljoner och 2025 kommer uppskattningsvis endast 150–300 miljoner brev att delas ut.

Det är inte bara breven som blivit färre. Även tidningarnas distributionsvolymerna har rasat under 2010-talet. Enligt Transport- och kommunikationsverkets postmarknadsutredning har mängden tidningar i den tidiga utdelningen 2011–2019 minskat från över 1,4 miljoner tidningar till under 900 000 tidningar som delas ut dagligen. Antalet utdelade tidskrifter 2011 var över 300 miljoner och 2019 endast cirka 150 miljoner.⁸ Enligt rapporten Digital News Report 2020 från Reuters-institutet vid Oxfords universitet var en tryckt tidning den viktigaste nyhetskällan för endast nio procent av finländarna. De tryckta mediernas betydelse som nyhetskälla har minskat snabbt under de senaste åren.⁹ Paketutdelningsvolymerna har däremot ökat snabbt, och den totala mängden oadresserad post har inte minskat med mer än cirka åtta procent under det senaste årtiondet.¹⁰ Distributionsvolymernas utveckling under de senaste åren beskrivs i figur 1.



Figur 1. Distributionsvolymernas utveckling 2011–2019. Källa: Transport- och kommunikationsverket (2020).

Strejken som påverkade Postis verksamhet hösten 2019 och sjukdomen covid-19 som orsakas av coronaviruset och spreds över världen våren 2020 påskyndade ytterligare minskningen av papperspostvolymerna. Exempelvis minskade antalet julkort 2019 med över 30 procent jämfört med året innan, vilket hade en betydande inverkan på Postis resultat.

Priserna för posttjänster har stigit betydligt snabbare än priserna för andra kommunikationstjänster under 2010-talet. Enligt Statistikcentralens konsumentprisindex har priset för ett vanligt brev mer än fördubblats under de senaste tio åren, och den normala paketavgiften har stigit med över 25 procent under samma tidsperiod. Däremot är priserna för t.ex. mobiltjänster och internetanslutningar för

⁷ Transport- och kommunikationsverket: Postmarkkinaselvitys 2019. Publicerad 22.6.2020.

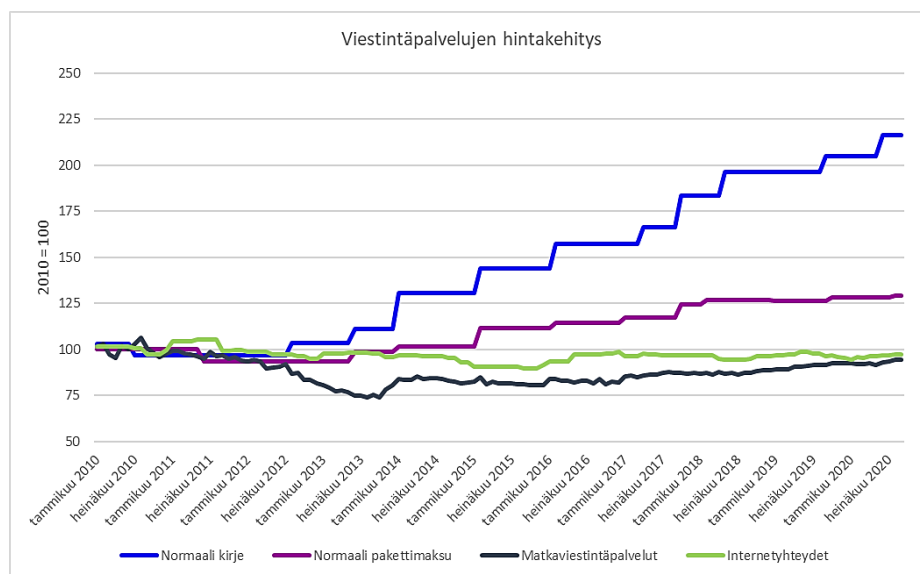
[<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202019.pdf>] (Transport- och kommunikationsverket 2020).

⁸ Transport- och kommunikationsverket 2020.

⁹ Reunanen, Esa, Uutismedia verkossa 2020. Reuters-instituutin Digital News Report – Suomen maaraportti. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1610-5>] (Reunanen 2020).

¹⁰ Transport- och kommunikationsverket 2020.

närvarande rentav lägre än nivån 2010.¹¹ Prisutvecklingen för kommunikationstjänster beskrivs i figur 2.



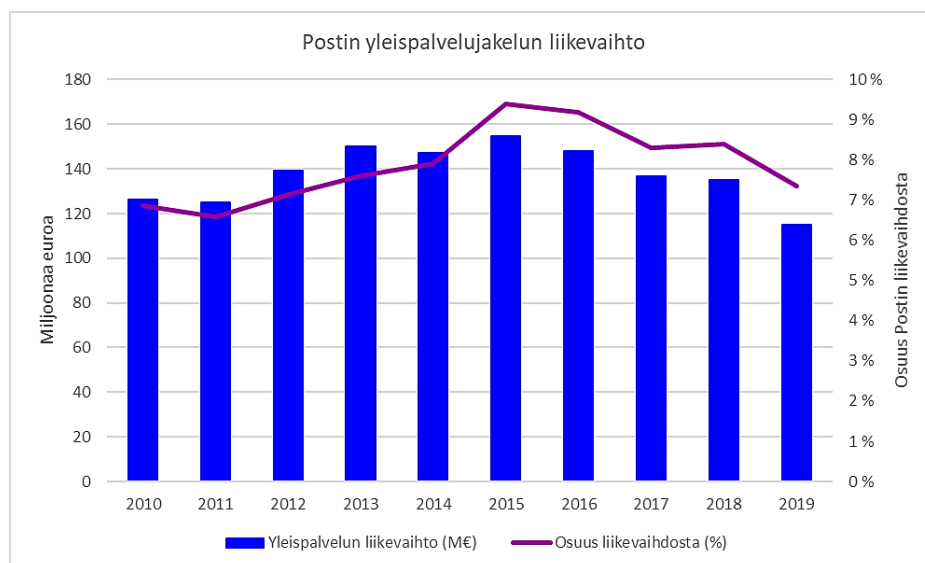
Figur 2. Prisutvecklingen för kommunikationstjänster 2010–2020. 2010=100. Källa: Statistikcentralen.

2.2 Utdelningsverksamhetens lönsamhet

Den traditionella postutdelningen är en krympande affärsverksamhet. Utdelningsmängderna för brev och tryckta tidningar har minskat under flera år, och det är sannolikt att utvecklingen fortsätter. I Finlands digitaliseringsmål ingår att staten ska minska sin egen papperspost, vilket påskyndar minskningen av volymerna för Posti och andra företag som delar ut post. När volymerna sjunker minskar intäkterna från utdelningen, medan kostnaderna inte kan skäras ned i samma grad eftersom t.ex. utdelningsrutterna inte kan förkortas i proportion till de förlorade intäkterna. Därför minskar lönsamheten i utdelningsverksamheten förr eller senare om volymerna minskar.

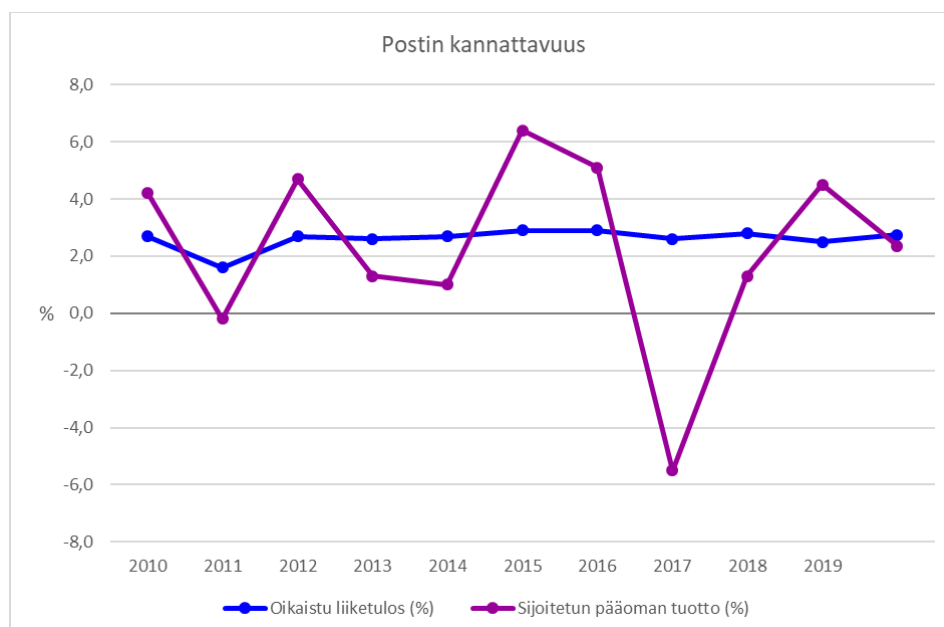
De minskande utdelningsvolymerna är en utmaning i synnerhet för Posti, som staten antingen i lag eller genom tillsynsmyndighetens beslut ålagt skyldigheter som kunderna inte är beredda att betala marknadsbaserade priser för. Trots sina lagstadgade skyldigheter förväntas Posti agera på marknadens villkor med fri konkurrens och lika effektivt som privata bolag. Enligt postlagen inbegriper de samhällsomfattande tjänsterna bl.a. frankerade brevörsändelser, julkort och postpaket som skickas utomlands. Största delen av breven som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna är julkort. Enligt Postis bokslut 2019 är de samhällsomfattande tjänsternas andel cirka 7 procent av koncernens omsättning och 4 procent av alla försändelser som Posti delar ut. De samhällsomfattande tjänsternas omsättning har sjunkit de senaste åren (se figur 3), men inga uppgifter om kostnadsutvecklingen finns offentligt tillgängliga. Utdelningen av företagsbrev, tidningar, reklam och inrikespaket ingår inte i de samhällsomfattande tjänsterna utan är fullständigt kommersiell verksamhet. Den kommersiella verksamhetens andel av Postis försändelser är cirka 96 procent.

¹¹ Statistikcentralen: Konsumentprisindex. Hänvisning 23.10.2020. [http://www.stat.fi/til/khi/index_sv.html]



Figur 3. Utvecklingen av omsättningen för Postis samhällsomfattande verksamhet 2010–2019. Källa: Postis bokslut 2010–2019.

Postis justerade rörelseresultat har under de senaste åren varit cirka 45 miljoner euro per år. Den justerade rörelsevinsten i procent har varit jämn, cirka 2 procent. Under 2010–2019 var bolagets genomsnittliga avkastning på sysselsatt kapital 2,4 procent.¹² Verksamheten har alltså fortfarande varit lönsam trots de minskande utdelningsvolymerna. Posti och de övriga aktörerna i postsektorn får inget statligt stöd. Staten har i egenskap av ägare förutsatt att Postis verksamhet ska vara lönsam utan statligt stöd och att de samhällsomfattande tjänsterna inte ska finansieras ur statens budget. I motsats till Finland får de företag som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster i de flesta andra europeiska länder statligt stöd för sin verksamhet. Stödet kan också riktas till distributionen av tidningar. Brevutdelning fem dagar i veckan är inte längre absolut nödvändigt och inte heller lönsamt på lång sikt. Distributionskostnaderna är också höga på grund av att Finland är ett glest bebott land.



Figur 4. Lönsamheten i Postis affärsverksamhet 2010–2019. Källa: Postis bokslut 2010–2019.

¹² Postis bokslut 2010–2019.

När mängden post som ska delas ut minskat har också kostnaderna per försändelse för tidningar stigit. När mängden adresserade brev minskar tvingas dagstidningar, gratistidningar och reklampost bära en allt större del av kostnaderna för Postis distributionsnät för femdagarsutdelningen. När det gäller tryckt kommunikation har endast den oadresserade utdelningen förblivit relativt stabil. Däremot har antalet försändelser av postpaket stadigt ökat under de senaste åren särskilt på grund av den ökade näthandeln, den allmänna globaliseringen inom affärsverksamheten och de sjunkande transportpriserna.

Posti, som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, har till följd av de kraftigt minskande distributionsmängderna och de påföljande ekonomiska konsekvenserna under de senaste åren tvingats anpassa och effektivisera sin verksamhet bl.a. genom samarbetsförhandlingar och omorganisering, prishöjningar för vissa brevårsändelser, förlängda befordringstider för brev och indragning av kontor.

2.3 Konkurrenten på postmarknaden

I Finland öppnades postmarknaden för konkurrens redan 1994 när den dåvarande lagen om posttjänster trädde i kraft. Trots detta uppstod ingen egentlig konkurrens på marknaden för brevpост före 2016. På fastlandet i Finland var det endast Posti Ab som bedrev koncessionsberoende postverksamhet fram till 2016, och Postis verksamhet omfattade hela landet. Posti Ab är också utsedd av Transport- och kommunikationsverket (f.d. Kommunikationsverket) som tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster när det gäller tjänsterna för brevpост. Till brevpostmarknadens öppnande för konkurrens bidrog ändringen av postlagen, som godkändes i riksdagen våren 2016. Den 9 juni 2016 upphörde Finland med de postkoncessioner som beviljades av statsrådet och övergick till en anmälningspliktig postverksamhet. Anmälan om inledande av postverksamhet ska lämnas till Transport- och kommunikationsverket. Syftet med ändringen var att sänka tröskeln till inträde i branschen och att eliminera belastande reglering för både postföretagen och myndigheterna. I Finland finns i dag enligt Transport- och kommunikationsverkets postverksamhetsregister 16 företag som delar ut tidningar och brev. Största delen av dem är verksamma lokalt, och endast Posti har ett distributionsnät som täcker hela landet.¹³

3 Lindrad skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster

3.1 Samhällsomfattande tjänster i den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen

Postdirektivet

EU:s postdirektiv (97/67/EG) anger ramarna för den nationella postlagstiftningen. Direktivet är från 1997 då läget på postmarknaden och i samhället i övrigt var helt annorlunda än det är 2021 och kommer att vara i framtiden. Direktivet har uppdaterats några gånger och de största ändringarna gjordes 2002¹⁴ och 2008¹⁵. Det har ändå gått mer än 10 år sedan den senaste uppdateringen.

Artikel 3.3 i direktivet gäller insamlings- och utdelningsfrekvensen för post, enligt vilken medlemsstaterna ska säkerställa att den samhällsomfattande tjänsten tillhandahålls *varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan* utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande. Den samhällsomfattande tjänsten inbegriper en insamling och ett

¹³ <https://www.traficom.fi/sv/kommunikation/post/postverksamhetsregistret>

¹⁴ 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, OJ L 176, 5.7.2002, s. 21–25.

¹⁵ 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, OJ L 52, 27.2.2008, s. 3–20.

överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive hemvist. Utdelningsskyldigheten fem dagar i veckan är huvudregeln enligt direktivet. I flera medlemsstater är utdelningsdagarna i själva verket färre, liksom i delar av Finland. Finlands lagstiftning möjliggör detta genom kvalitetsnormer, så att utdelning fem dagar är huvudregeln men posten i praktiken kan delas ut också tre eller fyra dagar i veckan i vissa områden. Avvikande utdelning är också möjlig i svårtillgängliga skärgårds- och ödemarksområden.

Direktivet innehåller ingen definition av de situationer eller geografiska förhållanden som ska anses vara undantagsfall, utan definierandet av dessa hör till den nationella lagstiftarens behörighet. Således kan det genom den nationella lagstiftningen bestämmas vilka situationer och geografiska förhållanden som ska bedömas vara undantagsfall enligt direktivet på så sätt att man kan avvika från utdelningen på minst fem dagar. I sådana svårtillgängliga skärgårds- och ödemarksområden som avses i 18 § i postlagen kan man avvika från kravet på utdelning och insamling fem dagar i veckan med hänvisning till geografiska förhållanden.

Postdirektivet innehåller inga bestämmelser om huruvida de posttjänster som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster kan tillhandahållas användarna även i elektronisk form så att den ersätter hela eller en del av den utdelning som sker fysiskt. I artikel 2.6 i direktivet definieras en postförsändelse uttryckligen som en försändelse i den slutliga utformning som den överlämnas till en adressat av den som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna. Förutom brevörsändelser kan försändelser till exempel vara böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket. En brevörsändelse definieras enligt direktivet som en skriftlig underrättelse på vilket fysiskt medium som helst, vilken ska befordras till och överlämnas på den adress som avsändaren angivit på själva försändelsen eller dess omslag. Därmed är definitionerna av postförsändelser och brevörsändelser rätt bundna till försändelsens fysiska egenskaper, vilket innebär att den skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som definieras i direktivet uttryckligen gäller fysisk leverans av brevörsändelser.

På en allmän nivå är det enligt direktivet dock godtagbart att ersätta de traditionella kommunikationsmedlen med elektroniska kommunikationsmedel, och i direktivet beaktas möjligheten att tillhandahålla olika digitala posttjänster. Enligt artikel 5 i direktivet ska varje medlemsstat vidta åtgärder för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna uppfyller de krav som anges i artikeln. Enligt den sista punkten i artikeln ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att den samhällsomfattande tjänsten ska utvecklas som svar på den tekniska, ekonomiska och sociala omgivningen samt på användarnas behov. I ingressen i ändringsdirektiv 2008/6/EG konstateras det också att tillhandahållarna av posttjänster, inklusive de utsedda tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster, uppmuntras att förbättra effektiviteten för att bemöta de nya konkurrensutmaningar (digitaliseringen och den elektroniska kommunikationen) som avviker från de traditionella posttjänsterna.

I sitt nya arbetsprogram har kommissionen tillkännagett att den tänker bedöma behovet av att revidera postdirektivet. Kommissionen har publicerat en särskild färdplan om direktivet, där det konstateras att digitaliseringen också efter uppdateringarna fundamentalt har förändrat konsumenternas behov och beteende. Detta har lett till en stadig minskning av brevvolymer som inte helt kompenseras av tillväxten på paketmarknaden. De krympande brevvolymer har gjort det svårare för postföretagen att bedriva en lönsam affärsverksamhet. Detta har också lett till att flera aktörer tvingats höja priserna och sänka servicekvaliteten, och vissa medlemsstater har också minskat mängden produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna.

En utvärdering av postdirektivet pågår som bäst. Utvärderingen görs för att bedöma om direktivet som antogs 1997 och reviderades 2002 och 2008 fortfarande är ändamålsenligt efter de förändringar som digitaliseringen medfört. Kommissionen har alltså ännu inte avgjort om den kommer att inleda en revidering av direktivet eller inte. I detta skede utvärderar och bedömer kommissionen endast om en

revidering behövs. Flera medlemsstater, inklusive Finland, har efterlyst en revidering av direktivet. Kommissionen ordnade offentligt samråd hösten 2020 och även Finland lämnade ett svar. Finland svarade att direktivet fortfarande behövs, men att en del regler behöver uppdateras. Finland efterlyste också en uppluckring av kravet på utdelning fem dagar i veckan och mer nationellt handlingsutrymme för medlemsstaterna.

Postlagen

I Finland regleras postverksamheten genom den postlag (415/2011) som trädde i kraft 2011 och genom vilken EU:s tredje postdirektiv genomfördes nationellt. Syftet med postlagen är att säkerställa att posttjänster och i synnerhet samhällsomfattande tjänster finns tillgängliga på lika villkor i hela landet. Lagen tillämpas på tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster och andra posttjänster. Lagens tillämpningsområde omfattar uttryckligen inte tjänster som gäller 1) tidningar och tidskrifter, 2) oadresserade försändelser, 3) brevårsändelser, om verksamheten är småskalig, dess ekonomiska betydelse är ringa och dess omfattning sådan att den inte är av väsentlig betydelse för tillgången till samhällsomfattande tjänster, 4) kurirtjänst för brevårsändelser, 5) postpaket som inte ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, eller 6) postverksamhet som behövs för en näringsidkares egen verksamhet eller som hänför sig till den.

Den myndighet som utövar tillsyn över postmarknaden är Transport- och kommunikationsverket Traficom. Verket har till uppgift att se till att postlagen och bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den iakttas. Traficom säkerställer en basnivå för posttjänsterna i hela Finland samt följer upp postmarknaden och utvecklingen av konkurrensen på postmarknaden. Traficom är den behöriga myndighet som utser ett eller flera postföretag som tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten.

Enligt 14 § i postlagen ska det i hela landet finnas ett permanent utbud av samhällsomfattande posttjänster som ska vara tillgängliga på jämlika villkor. Skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster gäller postårsändelser av brev som väger högst 2 kg och paket som väger högst 10 kg samt mottagning av paket som väger högst 20 kg och som ankommer till landet. Skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i form av brev- och paketårsändelser gäller endast tjänster som betalas kontant. Dessutom ska tjänsterna omfatta de rekommendations- och försäkringstjänster som gäller de nämnda postårsändelserna.

Brevårsändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna enligt 17 § 1 mom. i postlagen ska samlas in och delas ut fem vardagar i veckan, med undantag av söckenhelger, med iakttagande av kvalitetsnormen enligt 19 § för samhällsomfattande tjänster. I 19 § 1 mom. i postlagen anges att inrikes brevårsändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och som har lämnats in för förmedling av den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och för vilka gällande avgift har betalats ska delas ut så att minst 50 procent av årsändelserna är framme senast den fjärde vardagen och minst 97 procent senast den femte vardagen från inlämningsdagen.

Kvalitetsnormen ändrades i den andra fasen av postlagsreformen 2017 (RP 272/2016). I tätortsområden med ett nät för morgondistribution av tidningar medgav lagändringen undantag från femdagarsutdelningen och tillät utdelning minst tre dagar i veckan. I och med ändringen kan de årsändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna tillhandahållas flexibelt samtidigt som postdirektivets krav om utdelning omfattande fem dagar iakttas. Femdagarsutdelning är alltså fortfarande huvudregeln enligt lag. Genom att justera beföringstiderna för brev har man ändå kunnat minska antalet utdelningsdagar, eftersom det inte nödvändigtvis finns brev att dela ut varje dag. Genom att slå ihop flera dagars post och dela ut den på samma dag har Posti kunnat organisera utdelningen så att den sker under färre dagar.

De brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna har fortsatt delats ut fem dagar i veckan i de områden där tidningarna inte upprätthåller något utdelningsnät, dvs. morgondistribution av tidningar.

Motiveringen var att man ville säkerställa tidningsutdelning minst fem dagar i veckan också i glest bebodda områden. Utdelningen i glest bebodda områden genomförs nu genom ett upphandlingsförfarande som ordnas av tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna. I 17 § 2 mom. i postlagen föreskrivs att på de av Transport- och kommunikationsverket fastställda områden där det inte på kommersiella villkor har ingåtts avtal om utdelning av prenumererade tidningar som utkommer minst fem gånger i veckan (nät för morgondistribution av tidningar), ska tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster ordna utdelning fem dagar i veckan genom ett upphandlingsförfarande. Bestämmelser om ordnande av upphandling finns i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016). Transport- och kommunikationsverket ska årligen granska näten för morgondistribution av tidningar till de delar som ändringar gjorts i dem samt vid behov fastställa de ovan avsedda områdena på nytt.

Denna skyldighet att upphandla utdelningen innebär i praktiken att tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster måste dela ut post fem dagar i veckan i glest bebodda områden. I dessa områden har Posti inte kunnat använda kvalitetsnormerna för att övergå till tredagarsutdelning, utan varit tvungen att upphandla femdagarsutdelningen. Posti har själv vunnit största delen av upphandlingarna. Problemet när det gäller distributionskostnaderna är alltså uttryckligen kravet på femdagarsutdelning och upphandling i glesbygden, som tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster inte kan avvika från.

3.2 Tredagarsutdelning

3.2.1 Bakgrund

För att trygga verksamhetsförutsättningarna för postutdelningen föreslog statssekreterarnas postarbetsgrupp att den utdelning och insamling fem dagar i veckan som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska ersättas med utdelning och insamling tre dagar i veckan. Villkoret för tredagarsutdelning var att ett tidsbegränsat stöd för informationsförmedling samtidigt införs i de glest bebodda områden som saknar morgonutdelning av prenumererade tidningar på kommersiella villkor. Avsikten med stödet är att trygga tidningsutdelningen i de områden där övergången till tredagarsutdelning av brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna i praktiken skulle betyda att också tidningarna endast distribueras tre dagar i veckan. För att förhindra att tidningarna endast delas ut tre dagar i veckan föreslog gruppen att stödet beviljas för tidningsutdelning de dagar som den samhällsomfattande breviddelningen inte görs i områden utan morgondistributionsnät. Kommunikationsministeriet utreder det s.k. distributionsstödet parallellt med detta lagstiftningsprojekt. Denna promemoria tar inte ställning till tidningsutdelningen eller det föreslagna stödet, men konstaterar att distributionsstödet är en förutsättning för en övergång till tredagarsutdelning.

Arbetsgruppens bakgrundsrapport och slutsatser tog inte närmare upp alternativen eller åtgärderna för en övergång till tredagarsutdelning. Ministeriets tjänstemannaberedning undersöker de frågorna.

Statssekreterarna konstaterade också i sina slutsatser att övergången till tredagarsutdelning inom Posti måste genomföras i aktiv dialog med personalen internt. Ändringar i personalresurserna ska göras kontrollerat på ett sätt som säkerställer att det finns tillräckligt med kunnig personal och att de anställda mår bra. Posti förutsätts bära sitt samhällsansvar och även i övrigt agera i enlighet med statsrådets principbeslut om ägarpolitiken. Dessa punkter behandlas inte närmare i promemorian och i revideringen av postlagen, utan hör till ansvarsområdet för avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli.

3.2.2 Nordisk jämförelse

Trots att huvudregeln enligt direktivets ordalydelse är utdelning fem dagar i veckan har flera europeiska länder redan övergått till färre utdelningsdagar eller är på väg att göra det. I synnerhet de nordiska länderna har minskat antalet utdelningsdagar. Danmark har tillämpat modellen redan en längre tid, i Norge trädde lagändringen i kraft sommaren 2020 och i Sverige övergår man gradvis till utdelning varannan dag från och med ingången av 2021.

Nedan följer en kort översikt över postutdelningen i de andra nordiska länderna. Utöver de nordiska länderna har också andra EU-länder minskat antalet utdelningsdagar och förlängt befordringstiderna för brev genom att justera kvalitetsnormerna. I den fortsatta beredningen av lagen behövs en mer detaljerad internationell jämförelse.

Norge

I Norge är såväl postmarknaden som de geografiska utmaningarna mycket snarlika Finlands. En ändring av den norska postlagen trädde i kraft i juli 2020.¹⁶

Lagändringen byggde på bedömningen att det inte skulle vara effektiv användning av samhällets resurser att upprätthålla dagens servicenivå. Postverksamheten i Norge är organiserad på ett mycket likartat sätt som i Finland. Posten Norge As ("Posten") är ett postbolag i aktiebolagsform som ägs av norska staten och som ansvarar för de samhällsomfattande utdelningstjänsterna. Intäkterna från postverksamheten har minskat, men Postens utgifter har huvudsakligen förblivit oförändrade. En betydande del av Postens tjänster är ekonomiskt olönsamma. När brevöversändelserna minskar blir det under de kommande åren allt dyrare att upprätthålla nuvarande servicenivå. Behovet av offentlig upphandling av olönsamma posttjänster ökar samtidigt som viljan att betala för dagens servicenivå minskar i takt med servicebehovet. Mängden paketöversändelser har ökat, men inte tillräckligt för att finansiera hela postnätet.

Reformen av den norska postlagen medförde betydande förändringar i utdelningen. Genom postlagsreformen övergår man i praktiken från femdagarsutdelning till 2,5-dagarsutdelning. Det här innebär att posten i fortsättningen delas ut till fysiska och juridiska personers verksamhetsställen eller fasta bostäder måndag, onsdag och fredag varannan vecka samt tisdag och torsdag varannan vecka. Det betyder alltså tredagarsutdelning varannan vecka och tvådagarsutdelning varannan vecka. Utdelningen till postboxar fortsätter fem dagar i veckan.

Även i Norge prenumereras tidningar fortfarande till hemmen, vilket innebär att indragna utdelningsdagar skulle ha påverkat också tidningsdistributionen. I Norge ingår tidningarna i de samhällsomfattande tjänsterna. Norge gick in för ett separat övergångsarrangemang. Under en övergångsperiod stöder staten distributionen av tidningar som köptjänst. Genom lagändringen kommer staten att upphandla distribution tre dagar i veckan fram till den 30 juni 2022. Övergångsperioden kan förlängas med två år. Även i Finland planeras ett distributionsstöd delvis utifrån den norska modellen.

Sverige

I Sverige inbegriper den samhällsomfattande tjänsten liksom i Finland för närvarande femdagarsutdelning av adresserade brev som väger högst 2 kg och adresserade paket som väger högst 20 kg, inklusive rekommendations- och försäkringstjänster som gäller de nämnda postöversändelserna. Liksom i Finland tillåts avvikelser från femdagarsutdelningen bl.a. på grund av geografiska förhållanden.

¹⁶ Prop. 102 L 2018–2019 Endringar i postloven (antall omdelingsdagar),

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c2f6c565cf234ce0be286f785a957cf6/no/pdfs/prp201820190102000dddpdfs.pdf>

I Sverige regleras postverksamheten genom postlagen (2010:1045) som trädde i kraft 2010 och senast reviderades 2018¹⁷ och genom postförordningen som utfärdades med stöd av den (2010:1049)¹⁸. Situationen i Sverige liknar den i Finland och Norge. Antalet brev har minskat i allt snabbare takt under 2000-talet. I Sverige pågår en översyn av postlagen för att utreda om de regler och skyldigheter som föreskrivs i lagen fortfarande behövs och motsvarar allmänhetens behov, eller om lagen behöver revideras.¹⁹

Den svenska postlagen och postförordningen reviderades senast 2018. Då fick tillsynsmyndigheten (Post- och telestyrelsen, "PTS") befogenhet att ange kraven för postutdelningen, och beföringstiderna för brev förlängdes. Beföringstiderna föreskrivs dock inte i postlagen, utan i postförordningen. Enligt kvalitetsnormen i förordningen ska 95 procent av breven delas ut inom två arbetsdagar. Huvudregeln i postlagen är fortfarande utdelning och insamling fem dagar i veckan, men postutdelningen kan genomföras med iakttagande av det som föreskrivs i postförordningen.

Trots bestämmelsen om utdelning fem dagar i veckan är PostNord på väg att införa en ny leveransmodell där brev som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten endast delas ut varannan dag. Den nya leveransmodellen är en reaktion på samma utmaningar som beskrivs ovan i avsnittet om den norska reformen. Breven blir färre och paketen fler. Antalet avsända brev har halverats under 2000-talet. Tillsynsmyndigheten PTS beskriver PostNords nya leveransmodell som en mycket positiv och rimlig reform.²⁰

Den nya leveransmodellen införs stegvis och den första fasen kommer att inledas gradvis i början av 2021 så att modellen tillämpas i hela landet under 2022. Utdelning varannan dag testas i ett mindre område i Malmö sedan hösten 2020 för att säkerställa tjänstens kvalitet och att den nya modellen fungerar. Pilotstudien pågår i skrivande stund och därför finns ännu inga exakta uppgifter tillgängliga om den nya modellens effekter eller mottagandet.

Med den nya leveransmodellen delas vanliga brev, reklam och tidningar ut varannan dag medan vissa specialleveranser (Varubrev och MyPack) delas ut varje dag till hemadresser, företag och ombud. Modellen liknar den norska. Den nya modellen innebär att post delas ut varje dag, men bara i ett av två olika områden. Den första veckan delas posten ut i område 1 måndag, onsdag och fredag och i område 2 tisdag och torsdag. Följande vecka byter område 1 och 2 plats. Antalet utdelningsdagar per vecka är alltså fem, men utdelningsdagarna varierar beroende på område och vecka.²¹ Enligt PTS är PostNords leveransreform förenlig med postlagen eftersom den uppfyller de beföringstider som anges i postförordningen.²²

Danmark

Danmark är en föregångare inom digitaliseringsutvecklingen på postmarknaden, och utvecklingen har varit statsledd. År 2014 blev den digitala brevlådan obligatorisk för alla invånare. År 2012 trädde lagen om offentlig digital post i kraft i Danmark (Lov om Offentlig Digital Post¹⁸), och enligt den skulle alla över 15-åriga personer med ett danskt personnummer som bor i Danmark vara registrerade i den offentliga förvaltningens system Digital Post från och med november 2014. Lagen ger också myndigheter rätt att sända den offentliga förvaltningens post via ett digitalt postsystem i stället för via pappersbrev. I lagen föreskrivs också att den digitala posten har samma juridiska ställning som de

¹⁷ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/postlag-20101045_sfs-2010-1045

¹⁸ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/postforordning-20101049_sfs-2010-1049

¹⁹ PTS: Swedish Postal Market 2020, Report number PTS-ER-2020:10 Date 08/04/2020, <https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2020/post/swedish-postal-market-2020.pdf>

²⁰ PTS: Swedish Postal Market 2020, s. 12–13.

²¹ Mer information finns bl.a. här: <https://www.postnord.se/vara-losningar/artiklar/framtidens-post/sa-har-forandras-vara-tjanster-med-en-ny-leveransmodell>

²² PTS: Swedish Postal Market 2020, s. 13.

brev som sänts som traditionell papperspost. Genom lagen blev all myndighetskorrespondens som tidigare skickats som brevpost digital, och postens brevvolymer rasade omedelbart. Det här bidrog i hög grad till PostNords stora ekonomiska svårigheter. I Danmark har brevvolymer sjunkit radikalt och t.ex. under perioden 2008–2015 minskade brevöversändelsernas totala volym i Danmark med 40 procent.

Danmark övergick först till tredagarsutdelning, varefter befordringstiderna för brev ytterligare förlängdes så att posten nu kan delas ut en dag i veckan. Den danska modellen bygger på geografiskt avgränsade områden där posten till olika distributionsområden delas ut enligt ett roterande system på olika veckodagar så att varje område får post en gång i veckan.

3.2.3 Ministeriets bedömning av reformbehoven

En övergång till tredagarsutdelning enligt statssekreterarnas förslag kräver en reform av postlagen. Den gällande postlagens 17 § 1 mom. förutsätter utdelning fem dagar i veckan:

Brevöversändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska samlas in och delas ut fem vardagar i veckan, med undantag av söckenhelger, med iakttagande av kvalitetsnormen enligt 19 § för samhällsomfattande tjänster.

Det enklaste sättet att genomföra reformen och samtidigt säkerställa att posten delas ut minst tre dagar i veckan i hela landet är att ändra definitionen *fem vardagar* t.ex. till *tre vardagar*.

*Brevöversändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska samlas in och delas ut ~~fem~~ **tre** vardagar i veckan, med undantag av söckenhelger, med iakttagande av kvalitetsnormen enligt 19 § för samhällsomfattande tjänster.*

Ett annat alternativ är att ändra antalet vardagar endast genom att hänvisa till en befordringstid som uppfyller kvalitetsnormen.

*Brevöversändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska samlas in och delas ut **på vardagar fem vardagar i veckan**, med undantag av söckenhelger, med iakttagande av kvalitetsnormen enligt 19 § för samhällsomfattande tjänster **och befordringstider som uppfyller den.***

Om ändringen genomförs genom att ange ett krav på t.ex. tre dagar i lagen är bestämmelsen tydlig. Endast antalet dagar ändras, och i övrigt förblir paragrafen oförändrad. Den lösningen skulle medge flexibilitet för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster, men skulle också vara lätt att tolka för allmänheten och tillsynsmyndigheterna. Alternativet innebär dock att det exakta antalet dagar måste preciseras i den fortsatta beredningen med hänsyn till de olika sätten att genomföra distributionen, som t.ex. den svenska och norska 2,5-dagarsutdelningen. Om ändringen genomförs genom att i paragrafen ange ett exakt minimikrav för utdelningen måste man dessutom beakta bestämmelserna i framför allt postdirektivet. Direktivet förutsätter femdagarsutdelning, och om en tydlig bestämmelse om tredagarsutdelning tas in i nationell lagstiftning måste man i beredningen grundligt utreda på vilket sätt direktivet tillåter en minskning från fem till tre utdelningsdagar. Detta kräver en detaljerad internationell jämförelse, vilket redan kortfattat föreslogs i föregående avsnitt, och en dialog med kommissionen.

Om inget minimiantal dagar anges i lagen och paragrafen endast hänvisar till kvalitetsnormen kan den tolkas som otydlig, eftersom den inte direkt nämner hur ofta post som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna i praktiken ska delas ut. För allmänheten är en sådan bestämmelse svår att få grepp om, men för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster medger den större

flexibilitet. Samtidigt kan större flexibilitet leda till alltför gles postutdelning och skapa osäkerhet, men också möjliggöra större besparingar. Tolkningsproblemet kan öka Transport- och kommunikationsverkets tillsynsbehov och rättsprocesser eftersom det skulle gå att verifiera efterlevnaden av befodringsnormen först i efterhand.

Ministeriet bedömer att det första alternativet, en exakt angivelse om antalet utdelningsdagar, är lämpligare och bättre motsvarar målet att göra lagen tydligare och säkerställa postutdelningen i hela landet.

Alternativet tredagarsutdelning kräver också ett beslut om hur utdelningsdagarna bestäms. Det här påverkar också ordvalet i 17 § 1 mom. I sin beredning har ministeriet identifierat bl.a. följande alternativ: A) utdelningsdagarna anges i lag eller B) sättet att bestämma utdelningsdagarna anges i lag. Alternativen är beskrivna på ett allmänt plan och behöver preciseras i den fortsatta beredningen.

- A) *Utdelningsdagarna anges i lagen.* Ett alternativ där vissa utdelningsdagar anges direkt i lagen är tydligt och förutsägbart. Hela landet utom de undantagsområden som anges i 18 § 2 mom. i postlagen har då förhandsbestämda utdelningsdagar. Det här alternativet medger däremot ingen flexibilitet för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster och tillåter inte att utdelningsdagarna ändras utan att lagen ändras. Om detta alternativ väljs bör valet av utdelningsdagar och konsekvenserna av dem utredas och beredas grundligt.
- B) *Utdelningsdagarna anges inte i lagen.* Då nämns inga specifika dagar i paragrafen. I stället anges villkor för hur utdelningsdagarna bestäms, t.ex. en skyldighet för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster att meddela utdelningsdagarna till Traficom och offentliggöra dem för allmänheten i god tid på förhand. De bestämda utdelningsdagarna kan då endast ändras med vissa förhandsbestämda intervaller för att dagarna ska vara förutsägbara. Detta alternativ ger tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster större spelrum att välja kostnadseffektiva utdelningsdagar och tillåter en större flexibilitet i hela landet, eventuellt enligt de övriga nordiska ländernas exempel. Alternativet kräver att beredningen och förarbetena till lagen innehåller noggranna villkor som styr tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster, och även definierar Traficoms roll. Med villkor avses t.ex. tidpunkten när utdelningsdagarna ska meddelas till Traficom, hur länge på förhand utdelningsdagarna ska offentliggöras, hur ofta och på vilka grunder de kan ändras, huruvida samma utdelningsdagar måste gälla i hela landet eller om regional eller veckovis variation får förekomma.

Enligt ministeriets bedömning finns det skäl att i den fortsatta beredningen närmare utreda olika sätt att genomföra alternativ B. Det alternativet ger tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster större handlingsutrymme att genomföra utdelningen på ett kostnadseffektivt sätt, och uppfyller därför bättre lagens mål att modernisera skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

I den fortsatta beredningen behövs en omfattande bedömning av konsekvenserna av en indragning av utdelningsdagar bl.a. för den samhällsomfattande tjänstens kostnader och personal, allmänhetens jämlika informationstillgång och den övriga postmarknaden samt förhållandet till EU:s ovannämnda postdirektiv. Även Traficoms roll i valet/fastställandet av utdelningsdagar bör utredas.

Den leveransmodell som väljs har ett direkt samband med distributionsstödet för tidningar, som genomförs separat. Efter övergången till tredagarsutdelning beviljas i enlighet med statssekreterarbetsgruppens slutsatser ett stöd för tidningsutdelning de dagar som den samhällsomfattande brevetdelningen inte görs i områden utan morgondistributionsnät. Den modell som väljs i postlagsreformen och sättet som utdelningsdagarna bestäms påverkar alltså direkt hur

distributionsstödet för tidningar arrangeras och för vilka dagar. Därför uppmanas intressentgrupperna beakta den aspekten i sina kommentarer om vilket alternativ som bör väljas.

Vid övergången till tredagarsutdelning är det också relevant att paragrafen inte enbart gäller utdelning utan även *insamling*. Om utdelningsdagarna minskar till tre innebär det att även insamlingsdagarna blir tre. Insamlingsdagarna är relevanta för kvalitetsnormen i 19 § i postlagen. För närvarande anges kvalitetsnormen på följande sätt i 19 § 1 mom. i postlagen:

Inrikes brevfrösendelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och som har lämnats in för förmedling av den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och för vilka gällande avgift har betalats ska delas ut så att minst 50 procent av frösendelserna är framme senast den fjärde vardagen och minst 97 procent senast den femte vardagen från inlämningsdagen.

Enligt uppgifter från Posti har en övergång till tredagarsinsamling ingen direkt inverkan på den föreskrivna befordringstiden för brev som ingår i den samhällsomfattande tjänsten och medför därför inget behov av att justera kvalitetsnormen i 19 §. Om femdagarsinsamlingen ersätts med tredagarsinsamling blir det omöjligt att slå fast den exakta inlämningsdagen för ett brev. Eftersom inlämningsdagen enligt paragrafen utgör grunden för befordringstiden behövs en utredning om behovet av en preciserad formulering.

I den fortsatta beredningen måste man bedöma om den gällande kvalitetsnormen är så flexibel att paragrafen inte behöver justeras, och vilken effekt olika alternativ skulle ha på befordringstiden för brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna.

3.3 Slopad upphandlingsskyldighet

3.3.1 Bakgrund

Arbetsgruppens slutsats var att den gällande skyldigheten att upphandla de samhällsomfattande posttjänsterna kan frångås om tredagarsutdelning och ett separat distributionsstöd för tidningar införs. Den nuvarande modellen där Posti måste upphandla den samhällsomfattande utdelningen i områden som saknar ett morgondistributionsnät för tidningar fungerar inte. Upphandlingen har inte åstadkommit de eftersträvade resultaten. I 17 § 2 mom. definieras Postis skyldighet att upphandla utdelningen:

På de av Transport- och kommunikationsverket fastställda områden där det inte på kommersiella villkor har ingåtts avtal om utdelning av prenumererade tidningar som utkommer minst fem gånger i veckan (nät för morgondistribution av tidningar), ska tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster ordna utdelning fem dagar i veckan genom ett upphandlingsförfarande. Bestämmelser om ordnande av upphandling finns i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016). Transport- och kommunikationsverket ska årligen granska näten för morgondistribution av tidningar till de delar som ändringar gjorts i dem samt vid behov fastställa de ovan avsedda områdena på nytt.

I praktiken har momentet inneburit att Posti varit skyldigt att upphandla utdelningen i de mest olönsamma distributionsområdena som saknar tidningsutdelning på marknadsvillkor. Det har varit dyrt och arbetskrävande i synnerhet för Posti som ordnat upphandlingen, men också för Transport- och kommunikationsverket. Posti har själv vunnit största delen av upphandlingarna. Momentet är till för tidningsutdelningen, som inte hör till postlagens tillämpningsområde och som framöver torde ordnas på något annat sätt i glesbygdsoverområden. Då är upphandlingsskyldigheten enligt momentet inte längre relevant och därför är det ändamålsenligt att den upphävs.

Upphandlingsförfarandet till följd av denna skyldighet trädde i kraft 2018. Målet med upphandlingsförfarandet var att möjliggöra kombinationer av olika transporter och därigenom uppkomsten av nya aktörer och affärsmodeller samt bättre tjänster på postmarknaden. Enligt regeringens proposition (RP 272/2016 rd, s. 52) var målet med upphandlingsförfarandet i första hand att öka konkurrensen i glesbygden, vilket i sin tur skulle sänka kostnaderna för utdelningen. I propositionen konstateras att förslaget att använda ett upphandlingsförfarande för att ordna utdelningen i områden där det inte finns nät för morgontidningsdistribution kan bidra till att sänka kostnaderna för utdelning av brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, eftersom tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster till utdelningsoperatör kan välja den aktör som ordnar utdelningen på ett avtalat område mer fördelaktigt än tillhandahållaren själv. Ett annat mål var jämlikhet. Man ansåg att upphandlingsskyldigheten garanterade likabehandlingen av adressater i hela landet, eftersom det i tätorter i allmänhet finns flera olika alternativa tillhandahållare av utdelningstjänster vad gäller de produkter som inte hör till de samhällsomfattande tjänsterna, medan det i de glest bebyggda områdena inte finns några alternativa tillhandahållare av utdelningstjänster. Avsikten var att den utdelning som ordnas via den lagstadgade upphandlingsskyldigheten skulle trygga en heltäckande distribution i hela landet fem dagar i veckan.

Lagen ger tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster ett stort handlingsutrymme att bestämma upphandlingens innehåll. Tanken är att tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster ska kunna ordna ett upphandlingsförfarande även för andra produkter än brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och bestämma avtalets längd. Man ville ge tillhandahållaren frihet att ordna upphandlingen på det ändamålsenligaste sättet. Principerna i upphandlingslagen måste dock iaktas även om tröskelvärdena i lagen inte överskrids.

Posti genomförde våren 2018 sitt första obligatoriska upphandlingsförfarande enligt postlagen för femdagarsutdelningen av brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna i områden utan kommersiellt avtal om morgondistribution av tidningar. De områden som ingick i upphandlingsförfarandet bestämdes med hjälp av postnummerområden enligt Transport- och kommunikationsverkets beslut. Anbudsförfarandet gällde över 1 700 områden, cirka 80 procent av Fastlandsfinlands geografiska yta och cirka 25 procent av befolkningen. Förfarandet inleddes i januari och sammanlagt 33 företag lämnade anbud. Två andra företag vann förfarandet i en del av områdena, och dessa företag var sedan tidigare distributörer i Postis underleverantörsnätverk. I praktiken upphandlade Posti 2018 endast utdelningen av brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna.

Våren 2019 genomförde Posti för andra gången ett lagstadgat upphandlingsförfarande. Områdena valdes enligt Transport- och kommunikationsverkets nya indelning som byggde på adressspecifika uppgifter. Upphandlingen 2019 omfattade några rutter där Posti på försöksbasis konkurrensutsatte utdelningen av alla produkter. Anbudsförfarandet omfattade över 1 800 områden separat så att också mindre aktörer kunde delta. Endast ett företag utöver Posti lämnade anbud. Posti vann anbudsförfarandet för alla områden. Ett tredje upphandlingsförfarande kommer att ordnas under 2021 enligt Transport- och kommunikationsverkets områdesindelning.

Sedan upphandlingsförfarandet trädde i kraft har inga nya aktörer eller affärsmodeller uppstått på distributionsmarknaden i glesbygden. Inte heller kostnaderna eller priserna har sjunkit avsevärt till följd av upphandlingsförfarandet.

Upphandlingsförfarandet har inte löst utmaningarna som följer av de minskande utdelningsvolymerna, dvs. de ökande kostnaderna för distributionsbolagen och de höga distributionspriserna för tidningsbolagen. Resultaten av upphandlingarna har varit anspråkslösa eftersom ingen konkurrens uppstått, utan Posti själv i praktiken vunnit dem alla. Brevvolymerna som omfattas av upphandlingsförfarandet är små och säsongbetonade. Också Postis krav att försändelserna ska delas ut samma dag har blivit ett problem. Kravet har lett till att bolagen som distribuerar

morgontidningar inte kunnat delta eftersom de brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna på grund av Postis sorteringsprocess i regel delas ut på förmiddagen, medan tidningsdistributörerna genomför sin utdelning mycket tidigt på morgonen. Samtidigt har morgondistributionsbolagen inte nödvändigtvis ekonomiska incitament att dela ut brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna i glesbygden när volymerna är små även om kraven i upphandlingsförfarandet skulle ändras.

I stället för en effektivare och förmånligare utdelning har upphandlingsförfarandet medfört nya administrativa skyldigheter och kostnader för Posti, de övriga distributionsbolagen och Transport- och kommunikationsverket. Den områdesindelning som anges i lag och krävs för att genomföra upphandlingsförfarandet medför årligen att Transport- och kommunikationsverket begär stora mängder information av distributionsbolaget, och framför allt för små bolag är arbetet en stor belastning. Även Posti som ordnar anbuds-förfarandet har varit tvungen att investera i upphandlingsprocesserna och de system som används, och som omöjligt kan ordnas helt manuellt på grund av anbuds-förfarandets omfattning.

Enligt bedömningen i statssekreterarbetsgruppens promemoria kan fördelarna med upphandlingsförfarandet sannolikt inte uppnås genom att utveckla lagstiftningen om det, ändra förfarandet eller förbättra tillsynen. Utmaningarna i upphandlingsförfarandet är de små brevvolymer och de långa avstånden i glesbygden, som inte kan påverkas genom lagstiftning. Posti kan inte heller tvingas konkurrensutsätta utdelningen av försändelser som inte ingår i de lagstadgade samhällsomfattande tjänsterna även om efterfrågan på sådana tjänster kan tänkas vara större också utanför tätorterna.

Även om det lagstadgade upphandlingsförfarandet frångås finns inga legislativa hinder för Posti att anlita underleverantörer i sin utdelningsverksamhet. Innan upphandlingsförfarandet trädde i kraft och även efteråt har Posti anlitat underleverantörer på marknadsvillkor, och kan antas fortsätta med det även i framtiden när kostnadstrycket på utdelningen ökar. Det lagstadgade upphandlingsförfarandet har inte heller väckt någon större entusiasm i sektorn.

3.3.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven

När man analyserar fördelarna och nackdelarna med upphandlingsförfarandet är de faktiska fördelarna minimala i förhållande till den administrativa och ekonomiska bördan. *Därför föreslås det att lagstiftningen om upphandlingsförfarandet upphävs i sin helhet i samband med reformen av postlagen och när det separata distributionsstödet träder i kraft.*

4 Andra eventuella ändringar

4.1 Utdelningen i skärgård och ödemark

4.1.1 Bakgrund

I slutsatserna från statssekreterarnas arbetsgrupp föreslås att de svårtillgängliga skärgårds- och ödemarksområdenas ställning och det eventuella behovet av preciserade bestämmelser bedöms i postlagstiftningsprojektet. Postutdelningen i skärgården nämns också i regeringsprogrammet, där det står att "postutdelningen i glest bebodda områden tryggas såväl i glesbygden som i skärgården i enlighet med lagen om främjande av skärgårdens utveckling". Utöver detta finns inga närmare preciseringsmål för närvarande, och detta avsnitt behandlar därför de lagtolkningsproblem som framkommit i tjänstemannaberedningen.

Skyldigheterna enligt skärgårdslagen (lagen om främjande av skärgårdens utveckling 494/1981) gäller staten och kommunerna, och den lagen innehåller inga bestämmelser om utdelningsfrekvensen eller andra kvalitetsnormer. Postutdelningen i skärgårds- och ödemarksområden görs enligt undantaget i 18 § 2 mom. minst en gång i veckan. Undantagsbestämmelsen omfattar geografiskt svårtillgängliga skärgårds- och ödemarksområden. Med stöd av skärgårdslagen måste skärgårdsborna få tillräcklig basservice, och postlagen innehåller preciserande paragrafer om postverksamheten. Transport- och kommunikationsverket Traficom övervakar att postutdelningen uppfyller kraven i postlagen.

I 6 § i skärgårdslagen tryggas rätten till basservice, där bl.a. posttjänsterna ingår. Det finns inga närmare bestämmelser om postutdelning i skärgårdslagen, och utdelning och insamling ordnas därför enligt postlagen. Skärgårdslagen förpliktar inte direkt postföretagen eftersom paragraferna som gäller dem endast finns i postlagen. Enligt undantaget i 18 § postlagen behöver utdelningsfrekvensen inte vara fem dagar i skärgården, om förutsättningarna för svårtillgängliga förhållanden enligt lagen uppfylls. Enligt postlagen är minimikravet för insamlings- och utdelningsfrekvensen i sådana områden en gång i veckan.

Postlagens 18 § med undantag av insamlings- och utdelningsfrekvensen för post ändrades 2017. Hänvisningen till vägar som trafikeras året om samt till landsvägsfärjor och sådana rutter till vilka hör förbindelsebåtar som går minst fem dagar i veckan ströks. Bestämmelsen om utdelning minst en gång i veckan flyttades från 18 § 3 mom. till 1 mom. och antalet hushåll som undantaget får omfatta höjdes till 1 000. För närvarande ingår följande bestämmelser om utdelningen i skärgårds- och ödemarksområden i 18 § 1 och 2 mom. i postlagen:

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster har rätt att göra undantag från den insamlings- och utdelningsfrekvens som föreskrivs i 17 § om det är fråga om hushåll i svårtillgängliga skärgårds- eller ödemarksområden. Insamling och utdelning enligt 17 § ska för dessa hushåll ske åtminstone en gång i veckan. Undantaget får omfatta sammanlagt högst 1 000 hushåll i hela landet.

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska årligen lämna Transport- och kommunikationsverket uppgift om antalet hushåll som avses i 1 mom. och var de är belägna. Transport- och kommunikationsverket ska vid behov avgöra vilka hushåll som får omfattas av det undantag som gjorts från insamlings- och utdelningsfrekvensen.

Enligt förarbetena till postlagen föreslogs det att hänvisningen till vägar som trafikeras året om, inklusive sådana rutter till vilka hör landsvägsfärjor och förbindelsebåtar som går minst fem dagar i veckan skulle strykas eftersom transporttjänsterna och efterfrågan förändras så att hänvisningen till landsvägsfärjor och förbindelsebåtar inte längre ansågs vara ändamålsenlig. Ändringen möjliggjorde enligt förarbetena flexibilitet i insamlingen och utdelningen av de brev som ingår i den samhällsomfattande tjänsten när det är fråga om hushåll som finns i svårtillgängliga skärgårds- eller ödemarksområden, eftersom tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster kan fastställa de hushåll till vilka försändelser ska levereras en gång i veckan. Bestämmelsen hindrar inte att man till hushållen i undantagsområden delar ut sådana försändelser som ingår i den samhällsomfattande tjänsten mer frekvent än en gång i veckan, speciellt om t.ex. en förbindelsebåt i vilket fall som helst anlöper sådana öar oftare än en gång i veckan. Enligt förarbetena preciserades 18 § eftersom utdelningskostnaderna per försändelse som ingår i den samhällsomfattande tjänsten stiger till 200–500 euro i de situationer där det inte går någon förbindelsebåt till ön i fråga och tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster då bör ordna utdelningen till ett undantagshushåll endast för att kunna leverera de brev som ingår i den samhällsomfattande tjänsten.²³

²³ RP 272/2016 rd, s. 43, 51 och 71. https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_272+2016.pdf

Undantagsutdelningen har också ett samband med tillgodoseendet av jämlikheten som tryggas i 6 § i grundlagen. Grundlagsutskottets utlåtande hänvisar också till den ovannämnda kostnadsstegringen. I utlåtandet konstateras att "i propositionsmotiven hänvisas till att utdelningskostnaderna i sådana situationer kan bli mycket höga (RP, s. 71). Grundlagsutskottet anser att det har lagts fram godtagbara motiv för det föreslagna undantaget, och med en noggrann definition som i propositionen är den inte problematisk med avseende på bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen då man beaktar att lagen också i sådana fall garanterar att försändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna delas ut varje vecka."²⁴

Särskilt definitionen av svårtillgängliga skärgårdsområden leder tidvis till tolkningskonflikter mellan Posti och Traficom. Transport- och kommunikationsverket meddelade den 8 november 2019 ett beslut om postutdelningen i Åbo skärgård. Enligt beslutet kan endast öar med färre än två schemalagda färjeförbindelser per vardag definieras som svårtillgängliga när det gäller postutdelning.²⁵

Traficom har i sitt ovannämnda beslut om Åbo skärgård bedömt att grundlagsutskottet med "sådana situationer" avser just en sådan situation som beskrevs i regeringens proposition, där förbindelsefartyget endast anlöper en ö på beställning och ön alltså saknar reguljär veckovis trafik förutom när det gäller transporter av personer eller fraktgodis. Däremot verkar grundlagsutskottet i sitt utlåtande inte hänvisa till sådana situationer där öarna har en reguljär färjeförbindelse enligt tidtabell. Enligt Traficoms syn möjliggör ändringen av 18 § i postlagen inte med beaktande av grundlagens jämlikhetsparagraf några avvikelser från skyldigheten att dela ut post fem dagar i veckan enligt 17 § endast på den grunden att hushållet finns på en ö som bara kan nås med färja eller att kostnaderna blir högre än genomsnittet. Samtidigt är avsikten med lagändringen enligt förarbetena att möjliggöra flexibilitet i utdelningen av brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna i skärgården genom att tillhandahållaren av tjänsten kan bestämma vilka hushåll som får post en gång i veckan. Traficom ansåg dock i sitt beslut att en ö inte kan betraktas som svårtillgänglig om färjeförbindelserna är tillräckligt frekventa, och att tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster i en sådan situation inte kan minska utdelningsfrekvensen till en gång per vecka.

Enligt lagen ska tillhandahållaren underrätta Traficom om alla hushåll i undantagsområdena. Tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster kan alltså inte ensidigt avgöra vilka områden och hushåll som omfattas av undantaget. Transport- och kommunikationsverket tolkar undantaget från fall till fall, och därför finns inte heller några entydiga kriterier för t.ex. svårtillgänglighet. Frågan diskuteras ofta med såväl Posti som Transport- och kommunikationsverket och Skärgårdsdelegationen SANK. Eftersom en tolkning om avvikande utdelningsfrekvens alltid måste göras från fall till fall förekommer också fall där postföretaget ursprungligen tolkat svårtillgängligheten annorlunda än ämbetsverket. Ett exempel är de ändringar i postutdelningen som Posti planerade våren 2019 i Åbo skärgård, och som Transport- och kommunikationsverket (enligt det ovannämnda beslutet) ansåg stred mot undantagsbestämmelsen i postlagen. Posti har överklagat Transport- och kommunikationsverkets beslut hos Åbo förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolen behandlar fortfarande ärendet.

Transport- och kommunikationsverket ska enligt 18 § 2 mom. i postlagen vid behov avgöra vilka hushåll som får omfattas av det undantag som gjorts från insamlings- och utdelningsfrekvensen. I sitt beslut från 2019 studerade Traficom färjetidtabellerna för olika öar i Åbo skärgård och de utredningar som Posti och andra parter lämnat om öarnas färjeförbindelser. I sin bedömning av svårtillgängligheten beaktade Traficom bl.a. färjornas trafikeringsfrekvens och antalet färjeförbindelser för att nå ön. Det fanns stora skillnader i trafikeringsfrekvensen mellan olika öar. Även utdelningssätten skilde sig åt. Enligt uppgifter från Posti åker postutdelaren med färjan till en del av

²⁴ GrUU 7/2017 rd. s. 3. https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/GrUU_7+2017.pdf

²⁵ TRAFICOM/483/11.01.02/2019, <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/regulation/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%20Turun%20saariston%20postinjakelusta.pdf>

öarna för att dela ut posten. Postförsändelserna till vissa öar levereras till färjeläget där fartygets personal hämtar försändelserna och levererar dem till öarna. Traficom anser att öar med schemalagd färjeförbindelse minst två gånger per vardag året om inte kan betraktas som svårtillgängliga på det sätt som avses i 18 § i postlagen. Brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska alltså delas ut till dessa öar fem vardagar i veckan i enlighet med 17 § i postlagen. Beställda stopp eller färjor som stannar enligt behov betraktas inte som reguljära turer.

Öar med reguljär färjeförbindelse en gång varje vardag eller mer sällan kan enligt Traficom i princip betraktas som svårtillgängliga skärgårdsområden. Postinsamling och postutdelning till hushåll på dessa öar ska ske åtminstone en gång i veckan. Hushåll på sådana öar omfattas alltså enligt Traficom av undantagsbestämmelsen i 18 § 1 mom. i postlagen. Traficoms beslut är inget hinder för samhällsomfattande brevetdelning mer än en gång i veckan i dessa undantagsområden.

Traficom konstaterade i sitt beslut att också öar helt utan schemalagda förbindelser kan anses vara svårtillgängliga med hänsyn till förarbetena till postlagen och grundlagsutskottets utlåtande. Traficom anser att också öar med endast ett reguljärt stopp per vardag är svårtillgängliga. På sådana öar hinner postutdelaren inte nödvändigtvis dela ut all post medan färjan ligger vid bryggan, och kan alltså inte ta sig tillbaka från ön samma dag.

4.1.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven

Den otydliga paragrafen har varit ett problem i den praktiska tillämpningen av lagen. Ministeriet bedömer att den svårtillgänglighet som nämns i paragrafen behöver preciseras i lag eller eventuellt i en författning på lägre nivå än en lag. Tillgången till basservice och servicens miniminivå i olika områden avgörs för närvarande helt genom myndighetsbeslut. Det finns också skäl att överväga mer flexibilitet i postutdelningen. Det är viktigt att se till att jämlikheten enligt 6 § i grundlagen och skärgårdsbornas rätt till basservice enligt skärgårdslagen tillgodoses i de olika paragrafalternativen. En central fråga är vilken servicenivå man vill bevara i postutdelningen i skärgårds- och ödemarksområden om paragrafen ändras.

Det är viktigt att föra en dialog med intressentgrupperna och höra olika parter synpunkter för att kunna utreda alternativen. Dessutom behövs internationella jämförelser för att kunna väga de olika alternativen.

Ministeriet har ännu inte närmare bedömt på vilket sätt paragrafen bör preciseras, och begär i synnerhet allmänna kommenterar och förslag från intressentgrupperna.

4.2 Prissättningen av de samhällsomfattande tjänsterna

4.2.1 Bakgrund

I postlagsreformen 2017 ändrades bestämmelsen om prissättningen av de samhällsomfattande tjänsterna (26 §) så att en rimlig marginal tillåts. Paragrafen och motiveringen till den medger dock olika tolkningar, vilket lett till meningsskiljaktigheter mellan tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna och tillsynsmyndigheten. Posti och Traficom har olika tolkningar av hur den rimliga marginalen ska beräknas. Enligt Traficoms tolkning ska den rimliga marginalen beräknas separat för varje samhällsomfattande produkt, medan Posti anser att marginalen ska beräknas för alla produkter i den samhällsomfattande tjänsten som helhet, så att marginalen för en enskild produkt får vara högre än den föreskrivna högsta marginalen. Traficoms tolkning ger en lägre marginal eftersom vissa produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna är olönsamma, och det leder till att den totala lönsamheten för de samhällsomfattande tjänsterna ofrånkomligen blir lägre än den högsta

tillåtna marginalen eftersom ingen enskild produktkategori får ha en marginal som överstiger den föreskrivna högsta marginalen.

Tolkningsproblemet beror på den otydliga motiveringen i förarbetena till lagen. Enligt regeringens proposition RP 272/2016 rd avses

”med en rimlig prissättning - - att priset får innehålla kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten jämte en rimlig marginal. - - Avsikten är att marginalen ska beräknas på hela utbudet av produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Kalkylen får dock inte medföra att priset på någon enskild produktkategori blir orimligt med tanke på användaren. Frågan om huruvida marginalen är rimlig bör alltså i fråga om enskilda produktkategorier granskas uttryckligen ur användarsynvinkel. Med rimlig marginal ska avses en marginal på högst tio procent”.

I motiveringen konstateras alltså att marginalen ska beräknas på hela utbudet av produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, men samtidigt förutsätts en granskning av enskilda produktkategorier. Motiveringen låter förstå att den sammanlagda marginalen får vara högst tio procent, men samtidigt högst tio procent för en enskild produkt, eftersom prissättningen enligt motiveringen inte får leda till ett orimligt pris för en enskild produktkategori. Ett orimligt pris kopplas i motiveringen till marginalens rimlighet.

Postdirektivet innehåller en artikel om prissättning, och enligt den verkar EU-lagstiftningen förutsätta att priserna regleras enligt produktkategori:

*”Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att se till att avgifterna för **var och en av de tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna** stämmer överens med följande principer: [...]”*

Även regeringens proposition (RP 216/2010 rd) om postlagen ger bilden att åtminstone den ursprungliga avsikten med prisregleringen var att säkerställa en rimlig prissättning per produktkategori:

*”De samhällsomfattande tjänsternas priser ska anpassas till kostnaderna och den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska enligt 27 § använda redovisningssystem av vilka framgår rimligheten hos priserna för de olika tjänsterna och prisernas förhållande till kostnaderna. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska i sin interna redovisning hålla skilda konton åtminstone för de tjänster som hör till de samhällsomfattande tjänsterna och för de andra tjänsterna. **Kostnaderna för de tjänster som hör till de samhällsomfattande tjänsterna ska räknas ut per försändelseslag.**”*

Prisreglering tillämpas vanligtvis för att förebygga monopolpriser, och även av den anledningen kan man anta att avsikten varit att säkerställa rimliga priser per produktkategori. Lagstiftarens avsikt när det gäller tolkningen av paragrafen förblir ändå oklar.

Prisregleringsbestämmelsens gällande formulering är också exceptionell jämfört med prisregleringen i andra sektorer. Enligt förarbetena till bestämmelsen tillåter prissättningen utöver en rimlig avkastning på kapitalet dessutom en separat marginal på tio procent eftersom avkastningen på kapital som är bundet till verksamheten räknas in i kostnaderna för producerandet av tjänsten²⁶. Om avkastningen på kapitalet ingår i de kostnader som redan räknats ut innebär det att postföretaget får en rimlig avkastning även helt utan någon övrig marginal. Den marginal som överstiger en rimlig avkastning på kapitalet är monopolvinst som minskar överskottet för konsumenterna, och inte motiverad åtminstone ur den ekonomiska teorins synvinkel. Samtidigt är ett av målen med projektet att trygga lönsamma samhällsomfattande tjänster, och monopolvinsterna kan vara en finansieringskälla. Därmed kan man till och med argumentera för högre marginaler än de nuvarande.

²⁶ RP 272/2016 rd, s. 73.

4.2.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven

Beredningen har visat att paragrafen och motiveringen till den bör förtydligas så att tolkningen är tillräckligt entydig. Postdirektivet verkar förutsätta att bestämmelsen förtydligas så att den avser prissättningen av enskilda produktkategorier. Ministeriet bedömer därför att paragrafen kan ändras enligt följande:

*Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska prissätta sina posttjänster så att prissättningen för **varje enskild samhällsomfattande tjänst** är rimlig, öppen för insyn och icke-diskriminerande.*

Information om ändringar i prissättningen ska lämnas minst en månad innan ändringen sker.

Utöver ordalydelsen finns det skäl att förtydliga oklarheterna i motiveringen så att tillämpningen blir tydlig och enhetlig.

Prisregleringen kan också diskuteras med fokus på om man vill sänka priserna på samhällsomfattande tjänster till en rimligare nivå genom reglering eller om man vill trygga de samhällsomfattande tjänsternas lönsamhet i tider av minskande brevvolymer genom att tillåta en friare prissättning. Eftersom projektets mål är att de samhällsomfattande tjänsterna ska vara lönsamma bedömer ministeriet att det inte är ändamålsenligt att ytterligare skärpa prisregleringen. Samtidigt är det svårt att understödja att större marginaler än i dag tillåts, med tanke på att bestämmelsen redan nu tillåter en större avkastning än inom andra prisreglerade sektorer. *Ministeriet bedömer därför att de tillåtna marginalerna enligt prisregleringen inte behöver ändras.*

4.3 Hänsyn till specialbehov vid utdelningen

4.3.1 Bakgrund

Personer över 75 år, personer med rörelsehinder och deras specialbehov beaktas vid postutdelningen. En eventuell ändring av paragrafen om specialutdelning har diskuterats i tjänstemannaberedningen. I postlagstiftningsprojektet kan det utredas om paragrafen behöver preciseras eller om förutsättningarna för postföretagens skyldighet att bära ut försändelserna till närmaste postlåda behöver ändras.

I 43 § i postlagen föreskrivs följande om utdelning:

Brevförsändelser till småhus ska bäras ut till en postlåda som med beaktande av de lokala förhållandena är belägen på ett rimligt avstånd från adressatens adressplats. Brevförsändelser som delas ut till bostadslägenheter i höghus ska bäras ut till de enskilda höghusens fastighetsboxar eller till de enskilda lägenheternas brevkast.

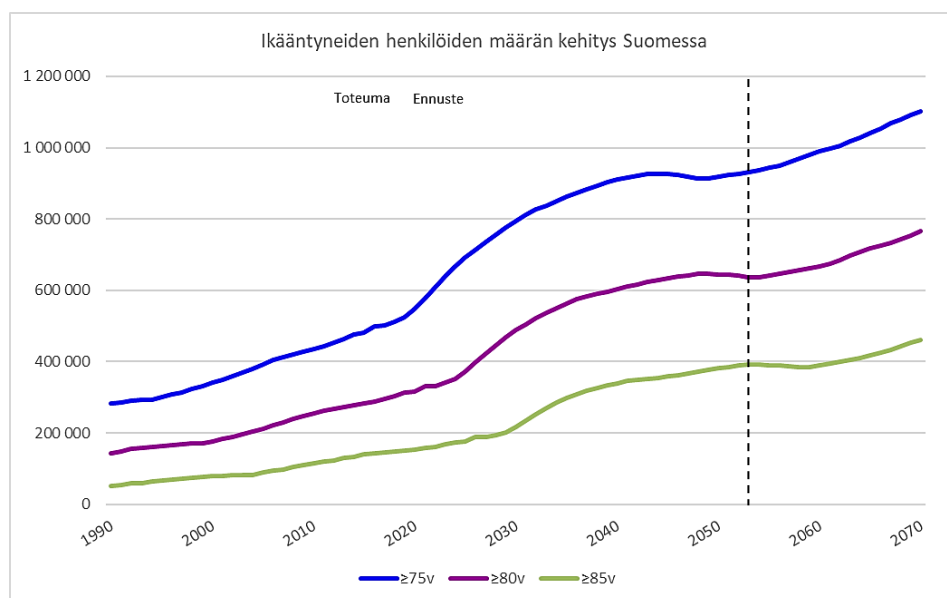
När beslut fattas om utdelningsstället kan avseende dessutom fästas vid lokala omständigheter eller adressatens personliga specialbehov som beror på ålder eller hälsotillstånd. Bland de personliga specialbehoven ska adressatens rörelsehinder eller minst 75 års ålder beaktas på det sätt som närmare anges i Transport- och kommunikationsverkets föreskrifter utfärdade med stöd av 48 §.

I 43 § 2 mom. i postlagen föreskrivs att när beslut fattas om utdelningsstället kan avseende fästas vid lokala omständigheter eller adressatens personliga specialbehov som beror på ålder eller hälsotillstånd. I 48 § ges Transport- och kommunikationsverket ett bemyndigande att meddela föreskrifter. Transport- och kommunikationsverkets föreskrift 61/2011 M 8 § gäller postutdelning i

specialsituationer.²⁷ Enligt föreskriften ska en adressat som är rörelsehindrad eller har fyllt 75 år beaktas vid postutdelningen så att adressaten på begäran har rätt att få sin post utdelad i en postlåda som är placerad vid tomtgränsen vid kör- och gånganslutningen, i en postlåda som är placerad i omedelbar närhet av bostadens ytterdörr eller i brevkast i lägenheter. Utdelningen ska vara avgiftsfri. Skyldigheten att beakta personliga specialbehov gäller tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster och alla postföretag.

Föreskriften gäller inte tidningsutdelning. I många delar av landet delas tidningarna emellertid ut i samband med dagsposten, och levereras samma tid till samma plats som den avgiftsfria dagsposten. Tidningarna som delas ut med dagsposten gör inte den övriga dagspostutdelningen avgiftsbelagd. Föreskriften kräver alltså inte att tidningar bärs hem till personer över 75 år, men det görs i praktiken eftersom det sannolikt inte skulle vara kostnadseffektivt att dela ut brev och tidningar som ingår i samma utdelning till olika ställen även om lagen tillåter det. Skyldigheten att ta hänsyn till personliga specialbehov gäller i princip utdelningen av försändelser som omfattas av postlagen oavsett om de delas ut tillsammans med tidningar eller separat.

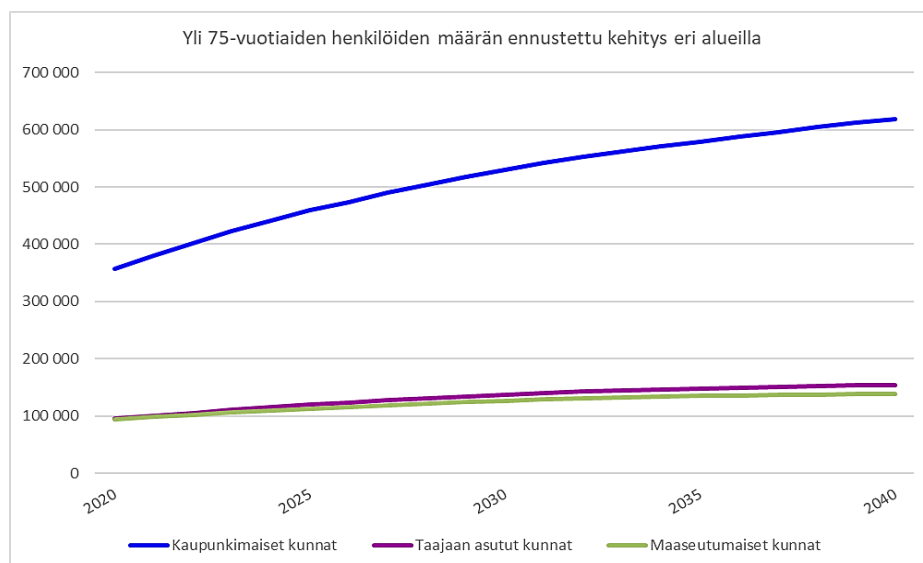
Finlands befolkning åldras snabbt och andelen som uppnått 75 års ålder växer snabbt (figur 5). Detta avspeglas givetvis också i antalet kunder som har rätt till specialutdelning under de kommande åren.



Figur 5. Faktisk och prognostiserad utveckling av antalet äldre i Finland. Källa: Statistikcentralens befolkningsprognos (2019).

År 2019 hade sammanlagt 26 741 hushåll rätt till specialutdelning. När befolkningen åldras och andelen 75 år fyllda ökar kommer specialutdelningsvolymerna sannolikt att öka. År 2014 var t.ex. antalet hushåll med specialutdelning 19 271. Frågor som gäller specialutdelningen är viktigare i glest bebodda områden där avståndet till utdelningsstället kan vara längre. Den största ökningen i antalet äldre kommer ändå att ske i städer och andra tätt bebodda områden (figur 6). Det kan minska trycket från ökande specialutdelningskostnader till följd av den åldrande befolkningen. Alla avvikelser från den s.k. normala utdelningsrutten kan ändå medföra kostnader.

²⁷ Kommunikationsverket 61/2011 M, <https://www.finlex.fi/sv/viranomaiset/normi/480001/42164>



Figur 6. Prognostiserad utveckling av befolkningen över 75 år i olika områden. Källa: Statistikcentralens befolkningsprognos (2019).

När man överväger eventuella ändringar i paragrafen gäller det att beakta dels kostnaderna för Posti och dels mottagarnas ställning. Frågan behandlades senast i samband med reformen av postlagen 2016. Då föreslogs inga ändringar i bestämmelsen. I sin bedömningspromemoria 2016 ansåg ministeriet att en ändring skulle öka t.ex. olägenheterna för äldre och rörelsehindrade personer som ska skaffa och lämna in ett intyg över sin rätt till tjänsten. Ministeriet konstaterade att det uttryckligen för dessa specialgrupper kan vara svårt att sköta ärenden fysiskt och använda e-tjänster. För att få ett intyg skulle det krävas ett besök på en läkarmottagning e.d., och vid t.ex. förändringar i funktionsförmågan eventuellt ett nytt besök och ett nytt intyg, vilket skulle belasta personen ytterligare.²⁸ Den risken finns fortfarande. Åldersgränsen var i ännu i början av 2000-talet 80 år, men byggde då på en rekommendation.

4.3.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven

Det finns skäl att utreda frågan även i denna reform av postlagen, där ett av målen är att balansera kostnaderna för Postis skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Enligt ministeriets bedömning är alternativen i praktiken A) att bestämmelsen förblir oförändrad, B) att åldersgränsen höjs t.ex. till 80 eller 85 år eller C) att åldersgränsen helt slopas.

- A) Alternativet att lämna paragrafen oförändrad innebär att gällande praxis fortsätter. Det här medför allt större kostnader för Posti när befolkningen åldras, men säkerställer att alla 75 år fyllda och rörelsehindrade även i fortsättningen får sin post levererad till närmaste postlåda.
- B) Höjning av åldersgränsen till t.ex. 80 år. Statistiskt sett är människor över 75 år allt friskare, vilket talar för en höjd åldersgräns. Dessutom kommer andelen 75 år fyllda att öka avsevärt, med upp till ett par hundra tusen inom tio år. Största delen av de 75 år fyllda behöver dock inte specialutdelning och begär inte heller sådan på det sätt som anges i föreskriften.

²⁸ Bedömningspromemoria om reformen av postlagen 18.7.2016, LVM/1024/03/2015.

- C) Slopas åldersgräns så att endast rörelsehinder ger rätt till specialutdelning. Om åldersgränsen slopas helt och hållet minskar sannolikt antalet hushåll med specialutdelning och därmed också kostnaderna. Samtidigt ökar tolkningsmöjligheterna och i praktiken behöver den som anlitar tjänsten sannolikt oftare intyga sitt rörelsehinder eller övriga specialbehov.

Ministeriet har ännu inte gjort någon närmare bedömning av de olika alternativens konsekvenser eller det lämpligaste alternativet. Intressentgruppernas kommentarer efterlyses i den här frågan.

Enligt Transport- och kommunikationsverkets föreskrift M 61/2011 kan ett postföretag dessutom med högst två års mellanrum be adressaten visa upp ett läkarintyg, av vilket det, utan att avslöja detaljer om hälsotillståndet, framgår om adressaten förmår hämta sin post från en postlåda eller om det, med tanke på adressatens rörelseförmåga, är oskäligt att förutsätta att personen hämtar sin post varje dag. Det är oklart om en enskild person med stöd av ämbetsverkets föreskrift kan åläggas att ge postföretaget personliga hälsouppgifter och hur postföretaget behandlar dessa uppgifter. Frågan bör utredas närmare i samband med lagstiftningsprojektet.

4.4 Delgivningsförfarande och tjänsteansvar

4.4.1 Bakgrund

Delgivningsförfarandet enligt 21 § i postlagen har orsakat oklarheter i tillämpningen av lagen och behandlats av justitieombudsmannens kansli.

Postlagens 21 § föreskriver följande om delgivningsförfarandet:

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska se till att de delgivningsförfaranden som föreskrivs i lag kan användas i hela landet. På en person som är anställd hos den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster eller hos ett sådant företag som med stöd av ett avtal som det slutit med den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster tillhandahåller kunder den sistnämndas tjänster tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när denna person utför uppgifter som hänför sig till delgivningsförfarande.

Paragrafen härstammar från den upphävda lagen om posttjänster (313/2001). I förarbetena till lagen konstateras det att "delgivningsförfarandet är i bruk i många olika slag av myndighetsfunktioner och förfaranden som hänför sig till rättstillämpningen. Som exempel kan nämnas lagen om delgivning i förvaltningsärenden (2321/1966). På grund därav är det nödvändigt att förplikta den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att sköta om att det i lagen föreskrivna delgivningsförfarandet står till förfogande i hela landet i den utsträckning som det berör posttjänsterna. Eftersom förfarandet med mottagningsbevis är en viktig form för förvaltningsförfarandet, kan postföretaget till denna del anses sköta en i 124 § i grundlagen avsedd offentlig förvaltningsuppgift och skötseln av verksamheten förutsätter tjänsteansvar enligt strafflagen" (RP 74/2000 rd s. 33).

Posti har hävdats att skyldigheten enligt 21 § i postlagen och därmed tjänsteansvaret när det gäller delgivningar inte sträcker sig till delgivning i form av ett vanligt brev. Enligt Posti hanteras delgivningar som skickas i form av vanliga brev tillsammans med andra vanliga brev i Postis process, och Posti har inte möjlighet eller förmåga att separera dem. När breven överlämnas mot mottagningsbevis omfattar tjänsteansvaret enligt Postis tolkning kontrollen av mottagarens identitet i samband med överlämnandet. Tjänsteansvaret gäller alltså en anställd vid Postis eller en samarbetspartners serviceställe eller transport som överlämnar ett sådant brev, men inte t.ex. postutdelare som arbetar med vanlig utdelning och inte hanterar brev med mottagningsbevis.

Bestämmelsen om tjänsteansvar i 21 § i postlagen gäller dock uppgifter i anslutning till delgivningsförfarandet generellt på det sätt som beskrivs ovan. Paragrafen innehåller ingen avgränsning t.ex. enbart till förfarandet med mottagningsbevis. Någon sådan avgränsning kan inte heller härledas från detaljmotiveringen till 21 § i postlagen (RP 216/2010, s. 107). I detaljmotiveringen konstateras enbart att paragrafen motsvarar bestämmelsen i den gällande lagen.

Riksdagens biträdande justitieombudsman bad i sitt avgörande den 4 juli 2018 (EOAK/2959/2017) kommunikationsministeriet att utreda om det tjänsteansvar som avses i 21 § i postlagen behöver preciseras eller om det på något annat sätt kan säkerställas att det lagstadgade delgivningsförfarandet sköts på ett ändamålsenligt sätt. Biträdande justitieombudsmannen ansåg i sitt avgörande att det är synnerligen otillfredsställande att tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster (eller postombudet) i praktiken har ett ansvar som begränsar sig till endast en liten bråkdel av de försändelser som den ska leverera som lagstadgad delgivning, och att begränsningen av ansvaret i fråga om tjänsteansvar dessutom i hög grad verkar bygga på Postis egen tolkning av syftet med den aktuella bestämmelsen.

I sitt svar på biträdande justitieombudsmannens begäran om utredning instämde ministeriet med biträdande justitieombudsmannens åsikt att situationen där det lagstadgade tjänsteansvaret begränsas enbart på grundval av Postis tolkning är otillfredsställande. Dessutom har 21 § i postlagen en koppling till garantierna för god förvaltning enligt 21 § 2 mom. i grundlagen och till överföringen av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen. Därför måste den lösning som väljs kunna motiveras på ett författningsrättsligt hållbart sätt och inte enbart med reella argument.

I sitt svar bedömer ministeriet att ett alternativ för att förtydliga bestämmelsen är att explicit nämna att den omfattar vanlig delgivning. Detta alternativ är också bäst förenligt med tanken bakom 124 § i grundlagen. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, och tjänsteansvaret ska bygga på lag. Det här alternativet kan dock betraktas som problematiskt. Enligt Posti levereras största delen av myndigheternas delgivningar som vanlig delgivning per post. Vanliga brev omfattas inte av försändelseuppföljning och därför går det inte att tillförlitligt verifiera befordringen av dem. I Postis process kan brev inte hanteras separat beroende på om avsändaren är en myndighet eller någon annan. Posti känner inte till brevens innehåll och vet alltså inte om brevet innehåller en delgivning från en myndighet.

Vanliga brev och andra försändelser som överlämnas utan kvittering av mottagaren delas ut till postlådan eller brevkastet eller till något annat överenskommet ställe. Posti kan inte övervaka att vanliga brev når rätt person i ett företag eller ett hushåll. Detsamma gäller Postis ankomststavin i pappersform. Posti vet inte heller vilka av de anställda eller underleverantörernas anställda som deltar i hanteringen av ett vanligt brev i de olika skedena av befodringsprocessen.

Om 21 § i postlagen preciseras så att den också gäller vanliga brev åläggs Posti skyldigheter som i praktiken är mycket svåra att uppfylla. Ändringarna i postlagen har lett till en situation på postmarknaden där också andra postföretag utöver Posti erbjuder brevtjänster, och myndigheterna har möjlighet att fritt upphandla tjänsterna. Därför anlitar inte alla myndigheter nödvändigtvis just Postis brevtjänster. När lagstiftningen ses över gäller det att beakta att kontakterna med myndigheter i framtiden i regel kommer att vara digitala. Därför bör man bedöma hur mycket ytterligare reglering som behövs för en tjänst som håller på att försvinna. Posti kommer att ge konsumenterna möjlighet att övergå till helt digitala ankomststavin i samband med att serviceprocessen förändras.

Därför anser ministeriet i sitt svar att det bästa sättet att ändra lagen är en precisering av tjänsteansvaret i delgivningsförfarandet så att det *endast gäller överlämnande av brev mot mottagningsbevis*. Utlåtandet innehåller också en författningsrättsligt godtagbar motivering för detta

alternativ. Begränsningen kräver en motivering eftersom frågan granskas i ljuset av 124 § i grundlagen.

Enligt motiveringen är delgivningsförfarandet en verksamhet där behovet av rättssäkerhet inte accentueras eftersom myndigheten väljer vilket förfarande den använder. Vanlig delgivning får inte användas i situationer där rättssäkerhetskravet accentueras. Enligt 60 § i förvaltningslagen ska en delgivning verkställas per post mot mottagningsbevis, om den gäller ett förpliktande beslut och tiden för sökande av ändring eller någon annan tidsfrist som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från det att beslutet delgavs. Mottagningsbevis kan användas också i de fall där det av andra skäl är nödvändigt för att trygga en parts rättigheter. Möjligheten att bestrida att delgivningen skett ger rättssäkerhet.

Det är också relevant att de brevprodukter som myndigheterna använder delas ut i samma distributionsnät som brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Det innebär att det vanliga delgivningsförfarandets kvalitet indirekt övervakas genom Transport- och kommunikationsverkets övervakning av de samhällsomfattande tjänsterna. Dessutom ska den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster enligt 21 § i postlagen se till att de delgivningsförfaranden som föreskrivs i lag kan användas i hela landet. Transport- och kommunikationsverket övervakar att denna bestämmelse iakttas.

Straffrättsligt tjänsteansvar kan visserligen anses önskvärt i situationer där delgivning med ett vanligt brev misslyckas på grund av att en person i postningsprocessen agerar uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Sådana fall kan dock betraktas som ytterst sällsynta utifrån den allmänna kvalitetskontrollen av de samhällsomfattande tjänsterna. Inte heller riksdagens biträdande justitieombudsman har hittat några skäl att tvivla på att delgivningsförfarandet fungerar på ett allmänt plan (EOAK/2959/2017, s. 20). Även riksdagen har behandlat frågan (GrUU 7/2017 rd och KoUB 9/2017 rd) i samband med reformen av postlagen (RP 272/2016 rd) och ansett att befordringen av postförsändelser som skickas ut av myndigheter och som är relevanta med avseende på rättssäkerheten har tryggats tillräckligt väl.

Eftersom delgivningsförfarandet är en verksamhet där behovet av rättssäkerhet inte accentueras då det finns andra sätt att säkerställa korrekt utdelning och eftersom delgivningen kan bestridas försämrar inte rättssäkerheten i strid med 124 § i grundlagen om det vanliga delgivningsförfarandet inte omfattas av straffrättsligt tjänsteansvar. Grundlagsutskottet har dessutom godkänt avvikelser från de etablerade kraven i 124 § i grundlagen i särskilda regleringsförfållanden, vilket den aktuella bestämmelsen i postlagen kan anses utgöra. Det straffrättsliga tjänsteansvaret kan alltså begränsas till enbart förfarandet med mottagningsbevis.

Mottagningsbevis delas ut i samband med den övriga postutdelningen och berörs av samma problem som vanlig delgivning. Eftersom ankomststavn på papper är förknippade med samma problem som vanliga brev har ministeriet bedömt att en avgränsning av 21 § i postlagen till enbart delgivning mot mottagningsbevis också är ett problematiskt alternativ.

Med hänvisning till de orsaker som nämns ovan föreslog ministeriet slutligen i sitt svar att tjänsteansvaret begränsas till överlämnande av brev mot mottagningsbevis. Ministeriets svar med motiveringar lämnades till riksdagens biträdande justitieombudsman den 15 mars 2019. Riksdagens biträdande justitieombudsman har ännu inte färdigställt sitt slutliga betänkande om frågan.

4.4.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven

Enligt ministeriet är det bästa sättet att ändra lagen en precisering av tjänsteansvaret i delgivningsförfarandet så att det endast gäller överlämnande av brev mot mottagningsbevis.

Ministeriet har informerat biträdande justitieombudsmannen om reformen av postlagen, och biträdande justitieombudsmannen har lovat att påskynda arbetet med sitt betänkande så att det blir klart innan regeringens proposition om postlagen lämnas till riksdagen. Resultatet påverkar alltså också eventuella ändringar i denna paragraf.

4.5 Mindre lagändringsförslag av teknisk natur

4.5.1 Anmälningförfarande

Postlagens 4 § handlar om hur postverksamhet ska anmälas. Paragrafens ordalydelse skulle kunna preciseras enligt förslaget nedan.

Gällande bestämmelse: *Postföretag ska göra en anmälan till Transport- och kommunikationsverket innan verksamheten inleds.*

Föreslagen ändring: *Postföretag ska göra en anmälan till Transport- och kommunikationsverket innan **postverksamheten** inleds.*

De företag som bedriver postverksamhet har i praktiken också annan affärsverksamhet, och för tydlighetens skull vore det bra att koppla anmälningsskyldigheten uttryckligen till inledandet av postverksamhet.

4.5.2 Operatörer utsedda av Världspostkonventionen

Postlagens 24 a § gäller operatörer utsedda av Världspostkonventionen. Världspostförbundet ordnar kongresser där konventionen uppdateras. Den gällande lagens hänvisning till konventionen är inte uppdaterad.

Gällande bestämmelse: *Transport- och kommunikationsverket ålägger en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster eller ett annat postföretag en skyldighet att vara verksamt som en sådan utsedd operatör som avses i Världspostkonventionen (FördrS 66/2015) och att iaktta avtalen i Världspostkonventionen.*

Föreslagen ändring: *Transport- och kommunikationsverket ålägger en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster eller ett annat postföretag en skyldighet att vara verksamt som en sådan utsedd operatör som avses i Världspostkonventionen (**FördrS 58/2019**) och att iaktta avtalen i Världspostkonventionen.*

Ändringen uppdaterar hänvisningen så att den gäller den aktuella konventionen.

4.5.3 Prissättning och leveransvillkor

I 41 § i postlagen anges att ett postföretag ska offentliggöra sina leveransvillkor och priser på sin webbplats. Det är dock inte ändamålsenligt att lagen också ålägger postföretagen att offentliggöra priser och leveransvillkor för företagskunder. Paragrafen skulle kunna ändras så att kravet endast gäller leveransvillkor och priser för produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna.

4.5.4 Tvångsmedel

Postlagens 75 § handlar om tvångsmedel. Paragrafen innehåller ingen bestämmelse om anmärkningar, vilket kunde vara befogat.

5 Övriga frågor att utreda

5.1 Allmänt

Statssekreterarnas arbetsgrupp framförde i sina slutsatser önskemål om utdelning i fastighetsboxar, kombinerade tjänster och öppna data. Enligt ministeriet kräver dessa åtgärder inga lagändringar utan främjas på andra sätt.

5.2 Utdelning i fastighetsbox

5.2.1 Bakgrund

I småhusområden i både städer, tätorter och glesbygd har man försökt effektivisera postutdelningen genom postlådornas placering. En annan möjlig effektiviseringsåtgärd i städerna är utdelning i fastighetsboxar. Med utdelning i fastighetsboxar avses att varje bostad i t.ex. ett flervåningshus har postboxar i bottenvåningen där fastighetens ingång finns. När posten delas ut i boxar som är samlade på ett och samma ställe behöver postutdelaren inte gå igenom alla våningar och bostäder i fastigheten. Detta skulle påskynda utdelningen avsevärt. Utdelning i boxar skulle också minska risken för olycksfall bland postföretagens anställda eftersom postutdelaren inte behöver använda trapporna. I resten av Europa är utdelning i fastighetsboxar det vanligaste och primära utdelningssättet.

Utdelning i fastighetsboxar övervägdes ingående senast i samband med den postlagsreform som trädde i kraft 2017 (RP 272/2016 rd). I samband med lagberedningen behandlades tre alternativa sätt att dela ut post i fastighetsboxar: 1) utdelning i fastighetsboxar i alla flervåningshus, 2) utdelning i fastighetsboxar i flervåningshus som har sådana samt 3) möjlighet till utdelning i fastighetsbox utöver postutdelning till den enskilda bostaden. Det tredje alternativet fick mest understöd och togs till slut in i lagen i följande form:

Brevförsändelser som delas ut till bostadslägenheter i höghus ska bäras ut till de enskilda höghusens fastighetsboxar eller till de enskilda lägenheternas brevinkast.

Enligt paragrafen kan fastighetsägarna om de vill installera boxar, men detta är ingen uttrycklig skyldighet enligt lagen. Postföretaget avtalar med varje flervåningshus separat om huruvida posten ska delas ut i boxar eller i de enskilda lägenheternas brevinkast. Bostadsaktiebolaget beslutar vilket utdelningsförfarande som ska användas i respektive husbolag. Då det har installerats en box i flervåningshuset och bostadsaktiebolaget har avtalat med postföretaget om boxutdelning, kan en enskild bostadsägare också avtala med postföretaget om att få posten utdelad i lägenhetens brevinkast mot en rimlig avgift. Dessutom kan Transport- och kommunikationsverket meddela närmare föreskrifter om postutdelning till enskilda lägenheter enligt 48 § i postlagen.

I regeringens proposition (RP 272/2016) ansågs fördelarna med utdelningen i fastighetsboxar vara den minskade arbetsbördan för utdelningsföretagen och möjligheterna till nya servicekoncept. Utdelning i fastighetsboxar har också ansetts förbättra postutdelarnas arbetssäkerhet eftersom många olycksfall i arbetet sker i trappuppgångar utan hiss i synnerhet vintertid. Utdelning i fastighetsboxar skulle påskynda utdelningen och sänka utdelningskostnaderna. Det skulle också underlätta utdelning och avhämtning av paket, som blir allt viktigare i takt med att näthandeln ökar. Förfarandet har också ansetts förbättra egendomsskyddet och informationssäkerheten, då utdelaren inte behöver lämna sin kärra eller annan utrustning utan uppsikt under utdelningen i de enskilda brevinkasten.

I samband med lagberedningen ordnades samråd där idén om utdelning i fastighetsboxar också väckte motstånd. De upplevda nackdelarna gällde framför allt postförsändelsernas säkerhet,

brandsäkerhetsaspekter och kostnaderna för husbolagen. I flera husbolag kan inga fastighetsboxar placeras i entrén antingen på grund av platsbrist eller olika säkerhetsföreskrifter. Om utdelning i fastighetsboxar blir huvudregeln bör samtidigt den övriga regleringen ses över och eventuellt ändras. Det gäller t.ex. skyddsbestämmelser i planläggningen och annan reglering om byggnadsskydd och räddningssäkerhet.

5.2.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven

Som det konstaterats ovan behandlades utdelningen i fastighetsboxar ingående i den föregående postlagsreformen, då bestämmelsen ändrades så att den möjliggör utdelning i fastighetsboxar. Därför anser ministeriet inte att frågan behöver tas upp på nytt i den aktuella reformen av postlagen, utan utdelningen i fastighetsboxar bör främjas på andra sätt än genom förpliktelser i postlagen. Det bör närmare utredas på vilka sätt utdelningen i fastighetsboxar kan göras till ett mer attraktivt alternativ för husbolagen, men ministeriet upplever inte att tvingande lagstiftning ger det bästa resultatet. Detta förutsätter förvaltningsövergripande samarbete och dialog.

Ministeriet bedömer att utdelning i fastighetsboxar inte behöver utredas närmare i samband med reformen av postlagen eftersom sådan utdelning redan nu är möjlig. Frågan behöver drivas vidare på något annat sätt än genom tvingande lagstiftning.

5.3 Kombinerade tjänster och öppna data

5.3.1 Bakgrund

Enligt EU:s postdirektiv är det medlemsstaterna som bestämmer om konkurrerande postföretags tillgång till postnätet. I den gällande postlagen finns inga bestämmelser om öppenhet eller tillgång till uppgifter om postutdelningsrutterna, med undantag av 39 § som föreskriver att den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska ge andra postföretag information om placeringen av postlådorna. Paragrafen innehåller två olika bestämmelser, i första momentet om tillträdet till postboxar och i andra momentet om utlämnandet av information om placeringen av postlådorna. För tillträde enligt 1 mom. kan ett kostnadsorienterat pris debiteras. Detta pris gäller enligt paragrafens ordalydelse och förarbetena till lagen tillträde enligt 1 mom. till en postbox eller annan konstruktion (RP 216/2010 rd, s. 129). I 2 mom. åläggs tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster skyldigheten att ge all den information om placeringen av postlådorna som behövs. Varken i momentet eller i förarbetena till lagen nämns någon avgift som tas ut för detta, till skillnad från 1 mom. Skyldigheten att ge information gäller all sådan positionsinformation som behövs i postföretagets verksamhet, bl.a. uppgifter om gatuadressen där en postlåda är belägen och en närmare beskrivning av platsen om inte gatuadressen räcker. Transport- och kommunikationsverket har ansett att skyldigheten att ge information också gäller placeringen av postboxar.

Dessutom ändrades bestämmelserna om utlämnande av uppgifter från postnummersystemet och adressregistret i den andra fasen av postlagsreformen 2017. I reformen av postlagen ändrades bestämmelsen i 37 § så att det postföretag som förvaltar postnummersystemet ska hålla de uppgifter som postnummersystemet innehåller offentligt framlagda. Uppgifterna ska fås avgiftsfritt och i en användbar form så att de lätt kan laddas ner elektroniskt.

Bestämmelsen om adressregistret i 38 § ändrades så att postföretag ålades att lämna ut adressuppgifter i en form som är användbar med tanke på skötseln av postverksamhet, på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande. För utlämnandet får det tas ut en avgift som baserar sig på kostnaderna för framtagningen av adressuppgifter ur adressregistret och på ordnandet av utlämnandet av dem.

Nu använder de flesta företag som bedriver postverksamhet Postis adressregisteruppgifter. Adressändringar och uppgifter om avtal om avvikande utdelning överförs så gott som i realtid till alla distributionsbolag som delar ut brev. Postlagen reglerar endast utlämnandet av uppgifter ur adressregistret till andra postföretag. Däremot innehåller postlagen inga bestämmelser om överlämnande av registeruppgifter till andra distributionsföretag, t.ex. till företag som enbart levererar paket. Om man vill utvidga rätten att använda Postis adressregister också till andra företag i distributionsbranschen behövs sannolikt en utredning av eventuella anknytande data- och integritetsskyddsaspekter.

Enligt postlagen är ett postföretag skyldigt att ordna tillträde för ett annat postföretag till postboxar som är i dess besittning eller till någon annan sådan konstruktion där adressatens adressplats finns. Postföretaget får ordna tillträdet på valfritt sätt som dock inte får utgöra ett hinder för det andra postföretagets verksamhet. Tillträdet ska verkställas till ett kostnadsorienterat pris samt på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande.

En aktiv diskussion om mer öppna data på post- och distributionsmarknaden fördes i samband med beredningen av den tredje fasen av lagen om transportservice hösten 2018. Förslaget byggde på tanken att öppen tillgång till väsentlig information om postverksamheten skulle skapa förutsättningar för nya former av affärsverksamhet på distributionsmarknaden.

För närvarande är skyldigheterna som gäller användningen och digitaliseringen av information i postverksamheten få. Exempelvis med tanke på kombinerad av olika transporter har uppgifterna inte gjorts tillgängliga för branschen i någon nämnvärd utsträckning. I post- och distributionsbranschen är väsentlig information t.ex. uppgifter om utdelningsrutten, placeringen av postboxar, postlådor och byggnader, infarter, postnummerområdenas gränser och vilka byggnader, hushåll och postlådor som har ett visst postnummer.

Tillgången till sådan väsentlig information skulle kunna ha många positiva effekter för branschen och konsumenterna. I posttjänsterna skulle en öppen tillgång till väsentlig information ge logistikföretagen nya möjligheter att utveckla sin affärsverksamhet och introducera nya tjänster på marknaden. I synnerhet små och medelstora aktörer i branschen skulle gynnas, eftersom de hittills saknat kapacitet att bygga upp ett eget omfattande informationsmaterial. Förutom logistikbranschen kan även andra branscher såsom plogning, hemservice, persontransport och mjukvaruutveckling gynnas beroende på omfattningen av den information som delas. Tidigare erfarenheter av öppna data har visat att all informationsrelaterad potential är svår att förutse.

Med tanke på öppen väsentlig information är det relevant att Posti Ab som under årtionden har haft en dominerande ställning på Finlands postmarknad har kunnat utveckla och organisera sitt insamlings- och utdelningsnät effektivt så att det täcker hela Finland. Därför har Posti samlat på sig ett omfattande datamaterial jämfört med andra aktörer i branschen. Åtminstone inledningsvis skulle de andra aktörerna sannolikt ha mer nytta av uppgifter som Posti lämnar ut än Posti skulle ha av deras uppgifter. Samtidigt kan skyldigheten att lämna ut väsentlig information jämna ut den obalans som uppstått på postmarknaden till följd av Postis långvariga dominerande marknadsposition, vilket i sista hand gynnar hela logistiksektorn. Med tiden kan marknaden utvecklas så att även Posti i allt högre grad kan dra nytta av de övriga aktörernas öppna data.

En omfattande öppen tillgång till väsentlig information i branschen är också förknippad med vissa utmaningar. För det första ändras utdelningsrutterna ständigt bl.a. till följd av att kunderna ändrar sina beställningar och postföretagen optimerar sina rutten. Postföretagen har också mycket varierande sätt att förvalta och uppdatera ruttinformationen, och därför kan det visa sig ekonomiskt och administrativt tungt att förenhetliga informationen så att alla kan använda den.

I samband med diskussionen 2018 framkom också utmaningar som har att göra med behandlingen av personuppgifter och egendomsskyddet. I huvudsak innehåller den väsentliga informationen personuppgifter som det i vilket fall som helst är möjligt att få också på annat sätt, t.ex. med hjälp av olika offentliga karttjänster och register (t.ex. var en postlåda eller en fastighet är belägen). När det gäller posttjänsterna innehåller informationen om tjänsterna emellertid uppgifter som omfattas av det grundlagsenliga skyddet för privatlivet, brevhemligheten och skyddet av personuppgifter, och de bör göras tillgängliga endast efter särskild prövning.

Statssekreterarbetsgruppens rapport lyfter fram Postis aktiva pilottestning av ny affärsverksamhet för att ersätta den minskande efterfrågan på posttjänster. I samband med postutdelningen har Posti testat bl.a. måltidsdistribution, väktartjänster, hemtjänster och observationstjänster. Dessutom producerar Posti tjänster i anslutning till personlig assistans och hemvård via Postin Kotipalvelut Oy. I rapporten anses det inte vara ett realistiskt alternativ att ge Posti i bolagets nuvarande form fler riksomfattande offentliga serviceförpliktelser. I rapporten konstateras att utdelningsnätet måste vara kontinuerligt kostnadseffektivt när utdelningsvolymerna minskar, och att det är omöjligt om utdelningen kombineras med verksamheter som inte möjliggör en optimering av postutdelningen. Postlagen möjliggör emellertid också för närvarande att t.ex. underleverantörer anlitas eller andra former av samarbeten ingås utan några ändringar i postlagen.

5.3.2 Ministeriets bedömning av reformbehoven

Ministeriet bedömer att kombinerade tjänster och öppna data bör diskuteras även i fortsättningen, men föreslår inga lagändringar som berör de frågorna.

Distribution

Utlåtande.fi