

Finansdepartementet
Fi2023/00486

Vår referens: dnr 23-2800

Remissvar avseende Postfinansieringsutredningens betänkande "Posttjänst för hela slanten" (SOU 2023:4)

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation.

Utifrån PTS ansvarsområde lämnar myndigheten i detta yttrande synpunkter på Postfinansieringsutredningens betänkande "Posttjänst för hela slanten" (SOU 2023:4). PTS vill redan här lyfta fram några av de synpunkter som myndigheten lämnar, framför allt där PTS har en delvis annan uppfattning än utredningen.

PTS delar utredningens uppfattning att en finansieringsmodell baserad på nettokostnaden för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten är ändamålsenlig under förutsättning att tillhandahållandet innebär en orimlig ekonomisk belastning.

PTS delar emellertid inte utredningens syn på tidpunkten för när stödet kan komma att behöva utbetalas och hur man ska bedöma om orimlig ekonomisk belastning föreligger. PTS anser att detta bör utredas ytterligare utifrån svenska förhållanden. PTS ser också ett antal problem med utredningens förslag om att ersättningen ska bestämmas i förväg med en förhandsansökan och menar därför att regeringen bör överväga om en modell där ansökan sker i efterhand är att föredra. PTS vill i detta sammanhang särskilt framhålla att modellen med förhandsansökan kan få negativa konsekvenser för effektiviteten i tillhandahållandet av tjänsten samt myndighetens tillsyn över tillhandahållaren enligt postlagen.

PTS instämmer vidare i utredningens bedömning att det kan dröja en längre tid innan upphandling kan utgöra ett lämpligt finansieringsalternativ. Frågan om upphandling behöver även utredas ytterligare.

PTS instämmer i utredningens uppfattning att PTS bör få besluta om vilka krav på placering som gäller för inlämnings- och expeditionsställen i den samhällsomfattande posttjänsten. PTS föreslår dock att den förändring som föreslås i postlag och portförordning ska göras så det framgår att myndighetens föreskriftsrätt också innefattar att närmare definiera begreppen samt med vilken täthet olika expeditions- och inlämningsställen ska placeras.

1. Inledande synpunkter

Betänkandet innehåller en på många sätt både bred och djup beskrivning av utvecklingen på postmarknaden och den reglering som påverkar den. I detta yttrande kommenterar PTS i huvudsak de förslag som utredningen lämnar. PTS kommenterar också vissa av utredningens bedömningar och beskrivningar i övrigt när det bedömts vara relevant utifrån myndighetens utgångspunkter.

PTS vill också lämna några inledande reflektioner med anledning av utredningens förslag och det tilläggsdirektiv som regeringen gav utredningen i samband med att betänkandet överlämnades till regeringen i januari 2023. Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för privatpersoner, enskilda näringsidkare och juridiska personer att ansluta sig till en digital brevlåda för att kunna ta emot säkra elektroniska försändelser från myndigheter samt införa en skyldighet för statliga myndigheter, kommuner och regioner att skicka säkra elektroniska försändelser till digitala brevlådor.

Det är en sannolik utveckling på längre sikt att tjänsten utdelning av brev i nuvarande form inte finns kvar, utan blir en del av en generell tjänst för befordran av fysiska försändelser som i huvudsak avser paket. Man kan därför se utredningens förslag som en övergångslösning, ämnad för den period då brevvolymerna sjunkit till en nivå då det uppstår nettokostnader vid tillhandahållandet av brevtjänster, men där brevvolymerna är fortsatt så stora att det mest rationella är att upprätthålla skilda produktionsflöden för brev och paket. Enligt utredningens bedömning kommer det dröja minst 10 år innan brevvolymerna har sjunkit till en nivå där det blir rationellt att distribuera brev och paket i samma produktionsflöden.

Om riksdag och regering beslutar att införa ett system med obligatorisk digital myndighetspost kan brevvolymerna komma att minska mer än vad utredningens prognoser visar. Det kan komma att förkorta den övergångsperiod då statsstöd skulle kunna behövas utifrån hur postmarknaden utvecklas för att täcka nettokostnader för utdelning av brev i ett separat produktionsflöde.

De kommentarer som PTS lämnar i detta yttrande utgår från de bedömningar som redovisas i betänkanudet. PTS har inte haft möjlighet att grundligt värdera hur utredningens bedömningar och förslag påverkas om ett krav på att skicka och ta emot myndighetspost digitalt skulle införas.

PTS vill slutligen lyfta fram det som myndigheten framfört till utredningen när det gäller att det, i syfte att skapa likvärdiga marknadsförutsättningar, vore önskvärt om fler aktörer än de med tillstånd att bedriva postverksamhet (regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning) kan komma ifråga för att tillhandahålla delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Det skulle t.ex. kunna handla om företag som erbjuder paketleveranstjänster.

2. Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och servicenivå

2.1 Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

Utredningen har enligt sina direktiv övervägt vilka konkreta tjänster som bör ingå i en samhällsomfattande posttjänst av utökad respektive minskad omfattning. Utredningen har i denna del hämtat in underlag från många olika aktörer, bland annat PTS.

PTS har till utredningen bland annat framfört att användarnas och samhällets behov bör vara styrande för den samhällsomfattande posttjänstens omfattning. Att begränsa den samhällsomfattande posttjänsten utifrån produktionsbaserade indelningar, som kategorierna brevsändningar och enstaka brev respektive paketkategorierna B2B, B2C och C2X, kan enligt myndigheten få konsekvensen att samhällsviktiga försändelser hamnar utanför den samhällsomfattande posttjänsten.

Mot den bakgrunden tillstyrker PTS utredningens förslag (kapitel 17) att den samhällsomfattande posttjänsten ska fortsätta att ha den nuvarande omfattningen.

PTS tillstyrker även utredningens förslag (avsnitt 14.11) att i postlagen förtydliga vilka postförsändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

2.2 PTS föreskriftsrätt vad gäller expeditiions- och inlämningsställens placering

PTS tillstyrker utredningens förslag (avsnitt 16.8) att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om på vilket sätt kraven på placering av

expeditions- och inlämningsställen i den samhällsomfattande posttjänsten ska fullgöras. PTS instämmer också i utredningens bedömning att det är lämpligt att PTS får möjlighet att i föreskrifter reglera på vilket sätt postlagens krav på placering av expeditions- och inlämningsställen ska fullgöras.

PTS föreslår dock en lösning där föreskriftsrätten även omfattar definitioner av olika typer av expeditions- och inlämningsställen. Enligt utredningen bör föreskrifterna närmare beskriva den geografiska innebörden av att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kravet att tillhandahålla expeditions- och inlämningsställen tillräckligt tätt. Utredningen konstaterar också att begreppen expeditions- och inlämningsställen inte är närmare definierade i lag mer än att det finns en definition om inlämningsställen i postdirektivet och en definition om expeditionsställen i PTS föreskrifter.

För att PTS mandat inte ska bli för begränsat för att kunna skapa en tydlig och effektiv reglering föreslår PTS att postlagen och postförordningen ändras så det framgår att myndighetens föreskriftsrätt också innefattar att närmare definiera begreppen inlämnings- och expeditionsställen samt med vilken täthet olika expeditions- och inlämningsställen ska placeras.

2.3 Förslag att förändra brevdefinitionen

PTS delar utredningens uppfattning att alla varuförsändelser bör regleras på samma sätt och att dessa försändelser inte bör anses vara ett brev. PTS tillstyrker därför utredningens förslag (avsnitt 1.1) att 1 kap 2 § postlagen ändras så att brev definieras som en adresserad försändelse med kuvert eller annat omslag, som befordras genom en tjänst avsedd för skriftliga meddelanden och som väger högst 2 kg samt vykort och liknande försändelser.

Om förslaget genomförs vill PTS framhålla vikten av kommunikationsinsatser av bland andra tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, så det blir tydligt för användarna vilken posttjänst som är avsedd för att skicka vad.

2.4 Förslaget att befordringstidskravet ändras till tredagarsbefordran

Utredningen föreslår (avsnitt 16.3.8) att befordringstidskravet enligt 6 § första stycket postförordningen ska ändras till ett krav på utdelning inom tre arbetsdagar.

PTS anser i och för sig att det inte är orimligt att den samhällsomfattande tjänsten anpassas till marknadsförutsättningarna, särskilt den snabbt minskade mängden brev. PTS vill dock i den här delen lyfta fram att det finns användargrupper som är beroende av relativt snabb befordran av post. Det finns också risk att tidiga insamlingstider och sena utdelningstider medför att användare i delar av landet i och med förslaget i praktiken kan få befordringstider

på fem arbetsdagar. Utredningen redovisar olika möjligheter för postanvändare att få tillgång till snabbare befordran än tre arbetsdagar. Enligt PTS bedömning finns det dock en osäkerhet när det gäller hur tillgängliga dessa tjänster är för postanvändare i landets mer glesbefolkade delar.

Mot denna bakgrund anser PTS att ett eventuellt genomförande av förslaget om ändrat befordringstidskrav görs först efter att denna osäkerhet undanröjts.

3. Finansieringsmodell för den samhällsomfattande posttjänsten

3.1 Finansiering genom statsstöd

PTS delar utredningens uppfattning att en finansieringsmodell baserad på nettokostnaden för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten är ändamålsenlig om tillhandahållandet innebär en orimlig ekonomisk belastning. Utredningens förslag är att nettokostnaden ska beräknas enligt den metod som anges i postdirektivet. Eftersom metoden är utformad för att minska risken för att ett stöd får snedvridande effekter på marknaden anser PTS att den är lämplig som utgångspunkt för finansieringen. Det som tillhandahållaren ska ersättas för är endast de merkostnader som uppstår på grund av de skyldigheter som tillhandahållandet innebär. Det innebär i praktiken det belopp som motsvarar det potentiellt försämrade resultatet jämfört med en situation där företaget tillhandahåller posttjänster på kommersiella grunder. Om stödbeloppet skulle bli större än så riskerar konkurrensen att snedvridas.

3.1.1 Orimlig ekonomisk belastning är en förutsättning för stöd

Enligt utredningens författningsförslag (avsnitt 1.2) får ersättning endast lämnas om tillhandahållandet innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning. Det är emellertid oklart hur begreppet orimlig ekonomisk belastning ska tolkas. I utredningen anges att "skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska anses utgöra en orimlig ekonomisk belastning om den innebär en nettokostnad som inte är liten i förhållande till den utsedda tillhandahållarens omsättning inom den samhällsomfattande posttjänsten." Stadgandet öppnar för en skönsässig bedömning av vad som utgör en orimlig ekonomisk belastning eftersom begreppet "liten" inte är tydligt definierat.

Vidare innebär förslaget att tillhandahållandet ska anses utgöra en orimlig belastning även i ett fall där det sammantagna tillhandahållandet av den samhällsomfattande tjänsten är

ekonomiskt lönsamt. Förslaget utgör därmed ett avsteg från den sedan länge rådande praxis i Sverige som innebär att, så länge tillhandahållandet som helhet är lönsamt, behövs det inte någon tillkommande finansiering.

De bedömningar som redovisas i betänkandet gällande när tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten blir olönsamt bygger på prognoser om den framtida utvecklingen. Givet den goda lönsamhet Postnord redovisat de senaste åren går det i dagsläget inte att konstatera när (eller om) tillhandahållandet de facto blir olönsamt. PTS anser därför att en bedömning av om skyldigheten utgör en orimlig ekonomisk belastning bör ta hänsyn till den övergripande lönsamheten i tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten.

Postdirektivet specificerar inte närmare vad som utgör en orimlig ekonomisk belastning. Det finns flera möjliga synsätt kring begreppet (se Frontier Economics, *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO – a report prepared for the European Commission*, 2012, särskilt avsnitt 9). Enligt den europeiska samarbetsorganisationen för regleringsmyndigheter inom postsektorn ERGP måste flera kriterier vara uppfyllda för att nettokostnaden ska utgöra en sådan orimlig ekonomisk belastning (se ERGP, *Report on net cost calculation and evaluation of a reference scenario*, 2012). Vid bedömningen måste det enligt ERGP ske en analys av ett antal faktorer kring marknadsförhållandena och hur stor konkurrens det råder på marknaden. I dagsläget råder en relativt hård konkurrens på brevmarknaden i delar av landet med fortsatt låga prisnivåer på framförallt brevsändningar, där priset är ett viktigt konkurrensmedel. Postnord hade 2022 en marknadsandel om 75–80 procent. Det bör enligt PTS mening klargöras vilka konsekvenserna för konkurrensen blir av att i detta läge ge den stora aktören på marknaden statsstöd. Utredningens konsekvensanalys saknar en utförlig analys av denna fråga.

PTS anser sammanfattningsvis att det behövs ytterligare vägledning av hur det utifrån svenska förhållanden ska bedömas när en nettokostnad verkligen utgör en orimlig ekonomisk belastning. Vägledningen bör ges genom uttalanden i propositionen till kommande ändringar i postlagen. Utan sådan vägledning innebär förslaget att det blir upp till PTS att göra den bedömningen i anslutning till inlämnad ansökan. I så fall behöver regeringen vid bestämmandet av datum för ikraftträdande av förslaget beakta den utredning PTS behöver ha tid att genomföra innan myndigheten ska besluta om eventuellt behov av stöd.

3.1.2 Ersättning bestäms i förväg efter ansökan

PTS ser ett antal problem med utredningens förslag (avsnitt 18.3.5) om att ersättningen ska bestämmas i förväg.

Den föreslagna lösningen innebär att regleringen låses fast under lång tid. Redan när en ansökan ska lämnas (för år T) den 1 september år $T-2$ behöver regleringen vara känd för åren T , $T+1$ och $T+2$. Detta innebär att en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten behöver utses för en tidsperiod om fem år.

I enlighet med postlagen utses tillhandahållare genom de tillståndsvillkor PTS utfärdar. I tillståndsvillkoren preciseras också regleringen i mer detalj utifrån postlagens bestämmelser. För närvarande utfärdas tillståndsvillkor för två år i taget, vilket PTS funnit ändamålsenligt för att beakta exempelvis förändrade behov och marknadsförutsättningar. Utredningens förslag innebär i praktiken att PTS redan när tillhandahållaren lämnar sin ansökan (exempelvis september 2024) bör ha utfärdat tillståndsvillkor som gäller minst t.o.m. 2028.

Av utredningen framgår att för att en korrekt nettokostnadsberäkning ska kunna göras bör de villkor som har betydelse för nettokostnaden vara fastställda för fem år vid de tillfällen vart tredje år då en statsstödsanmälan behöver göras till kommissionen. I tillståndsvillkoren regleras bl.a. förhållanden av betydelse för den operativa verksamheten vid tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. Dessa villkor behöver ses över kontinuerligt i ljuset av förändrade förhållanden och ändrade produktionssätt. Det kan således vara olämpligt med en längre giltighetstid än två år för dessa villkor.

Vidare innebär en förhandsansökan att incitamenten för tillhandahållaren att på effektivaste sätt tillhandahålla tjänsterna påverkas. Om tillhandahållaren i förväg vet att denne kommer att erhålla ersättning minskar incitamenten för tillhandahållaren att effektivisera verksamheten maximalt. Utredningens förslag innebär att detta motverkas genom att tillhandahållaren inte ska ersättas fullt ut för den beräknade nettokostnaden. PTS menar dock att detta inte garanterar fullständiga incitament för effektivitet såvida inte avdraget i ersättningen bestäms till ett mer substantiellt belopp.

Utredningens förslag med förhandsansökan påverkar också incitamentsstrukturen kring vilka belopp tillhandahållaren kommer att ansöka om. Utredningen uppger att Postnord har framfört att den föreslagna modellen (där efterhandsprövningen kan leda till minskning av beloppet men inte möjlighet till ökning av beloppet, i fall den verkliga nettokostnaden blir större än den i ansökan uppskattade) innebär att Postnord av rädsla att få för lite pengar vid ansökan kommer att ta till i överkant för att säkerställa att företaget inte underkompenseras.

Vidare kan modellen med förhandsansökan få negativa konsekvenser för PTS granskning i tillsynen av hur tillhandahållaren uppfyller regelverkets krav. Enligt utredningens förslag finns det ingen rättighet för tillhandahållaren att erhålla ett visst belopp. PTS kan komma fram till ett lägre belopp än vad Postnord ansökt om, men det är slutligen upp till riksdagen och regeringen att fastställa vilket belopp som ska kunna utbetalas. I det fall tillhandahållaren får

mindre ersättning än det ansökta beloppet kan det komma att ställa PTS inför situationen att tillhandahållaren hävdar att avsteg från regelverket kan motiveras med att denne inte fått den ersättning som behövs för att utföra uppdraget till fullt.

3.1.3 Fördelar med en efterskottsansökan

Givet de nämnda problemen med en förhandsansökan menar PTS att det bör övervägas om en modell där ansökan sker i efterhand är att föredra.

Om ansökan sker i samband med redovisning av utfall för aktuellt år (t.ex. 2027 för 2026) räcker det med att PTS prövar beloppet en gång. Den dubbla prövningen, med en första förhandsbestämning av belopp samt en efterhandsgranskning att utbetalt belopp inte överstiger nettokostnad, behövs inte. Detta kommer att minska de administrativa kostnaderna för genomförandet av stödmodellen.

En ytterligare fördel är att regleringen, via tillståndsvillkor, successivt kan förändras utifrån förändringen av marknaden och användarnas behov. PTS kan alltså forma processen kring tillståndsvillkor på mest ändamålsenliga sätt utifrån aktuella marknadsförhållanden.

3.1.4 Beräkning av nettokostnaden

Utredningen går inte närmare in på hur beräkningen av nettokostnaden ska ske. I förslaget (avsnitt 1.2) hänvisas endast till postdirektivets bestämmelser. Även om den generella metoden för beräkningen framgår av postdirektivet är reglerna inte så detaljerade att alla överväganden som behöver göras vid beräkningen behandlas. Enligt förslaget är det PTS som prövar frågor om ersättningen och det är därmed PTS som behöver ta ställning till andra mer detaljerade frågor än de som uttryckligen berörs i postdirektivets bestämmelser. PTS får enligt förslaget också utfärda verkställighetsföreskrifter.

PTS vill här lyfta att det är en omfattande uppgift som läggs på myndigheten och som enligt förslagets tidplan behöver vara redo att implementeras redan under hösten 2024. Det är en komplex uppgift att beräkna nettokostnaden, bl.a. eftersom metoden för beräkningen innebär att ett verkligt ekonomiskt utfall ska jämföras med ett uppskattat utfall i det hypotetiska fallet att företaget inte hade några skyldigheter att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Komplexiteten i en nettokostnadsberäkning framgår exempelvis av de ovan nämnda rapporterna från Frontier Economics och ERGP. Exempel på viktiga moment i beräkningsprocessen som lyfts fram som problematiska i litteraturen (se t.ex. ERGP, *Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario*, 2014) är

- framtagandet av referensscenariot (d.v.s. hur operatören skulle ha tillhandahållit posttjänster om denne inte hade en skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten),
- beräkningar för intäkter och kostnader i referensscenariot då scenariot i sig är hypotetiskt,
- säkerställande av att beräkningarna baseras på ett effektivt tillhandahållande, samt
- hantering och beräkning av immateriella fördelar av att vara utsedd tillhandahållare.

En ytterligare aspekt som utredningen särskilt tar upp är beräkningen av rimlig vinst. Förutom att få täckning för de direkta tillkommande kostnaderna för det ålagda tillhandahållandet är det rimligt att tillhandahållaren ersätts så att denne erhåller en marknadsmässig avkastning på det (tillkommande) kapital som behövs för att kunna genomföra tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten (d.v.s. tillkommande i förhållande till det som behövs för ett rent kommersiellt tillhandahållande av posttjänster). Det finns två sätt att hantera detta i nettokostnadsberäkningen.

Antingen inkluderas kapitalkostnader i kalkylen som ligger till grund för kostnadsberäkningarna i referensscenariot respektive kalkylen för det faktiska tillhandahållandet. Då inkluderas avkastningskravet automatiskt i beräkningarna, och nettokostnaden kommer redan från början innehålla relevant ersättning för avkastning på kapital. (Postnord tillämpar redan denna metod i sin normala kalkyl som årligen redovisas till PTS.)

Det andra alternativet är att kostnads kalkylen inte inkluderar kapitalkostnad och att man istället gör en separat beräkning av rimlig vinst. Principiellt multipliceras då det extra kapitalbehovet med en marknadsmässig räntesats och normalt används en så kallad vägdd kapitalkostnad (WACC, *Weighted Average Cost of Capital*). Om det av någon anledning är svårt att beräkna kapitalbehovet används ibland en mer schablonmässig metod som avkastning på försäljning (RoS, *Return on Sales*). Utredningen redogör för en beräkning som Postnord gjort med denna metod. PTS menar dock att den mer teoretiskt grundade metoden är att föredra, med en beräkning av kapitalbehov multiplicerat med den vägdda kapitalkostnaden.

3.1.5 Övriga finansieringsfrågor

PTS instämmer i utredningens bedömning (avsnitt 18.6.6) att kostnaden för tillhandahållande av den särskilda posttjänsten för personer som är över 80 år eller som på grund av funktionsnedsättning inte kan ta sig till ordinarie utlämningsställe bör ersättas genom den allmänna modellen för finansiering genom statsstöd. I dagsläget upphandlar PTS

motsvarande tjänst för boende i områden utanför tätort av Postnord, men PTS finner det ändamålsenligt att detta i framtiden löses genom den allmänna modellen för finansiering.

PTS upphandlar även befordran av blindskriftsförsändelser av Postnord. PTS föreslår att även denna befordran i framtiden finansieras genom den allmänna modellen.

I betänkandet redogör utredningen också för betydelsen av att tidningar och tidskrifter kan nå alla i hela landet. För att stötta tidningsföretagen att fortsatt nå ut till läsare i hela landet fattade regeringen 2021 beslut om ett särskilt stöd för tidningsdistribution med anledning av övergången till utdelning av post varannan dag. Mot denna bakgrund instämmer PTS i utredningens bedömning (avsnitt 18.6.5) att finansiering av distribution av dagstidningar och tidskrifter inom den samhällsomfattande posttjänsten inte är aktuell.

3.2 Upphandling

I 3 kap. 4 § postlagen anges i dag att den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Upphandling kan vara ett dynamiskt och viktigt instrument när det gäller att säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten. Det kan bland annat ge möjlighet att avhjälpa delar av de identifierade riskerna med den föreslagna statsstödslösningen, såsom risker för bristande incitament att effektivisera tillhandahållarens verksamhet eller risker att tillhandahållaren i efterhand rättfärdigar eventuella brister med att denne inte erhållit sökt stöd till fullo. Upphandling kan också skapa möjligheter att stimulera och utveckla den konkurrens som kan finnas lokalt och regionalt på en marknad i syfte att uppnå högre effektivitet och mer träffsäker ersättning. Upphandlingsprocessen erbjuder olika grad av samspel med marknaden, vilket kan skapa förutsättningar att anpassa lösningar tillsammans med marknaden.

Nedan kommenterar PTS utredningens bedömningar och förslag vad gäller upphandling.

3.2.1 Upphandling avseende hela landet

Utredningen gör bedömningen (avsnitt 18.5) att den föreslagna finansieringsmodellen som utgår från upphandling av den samhällsomfattande posttjänsten i hela landet bör användas när det kan förväntas verklig konkurrens vid upphandlingen, vilket enligt utredningen ligger längre fram i tiden.

PTS instämmer i utredningens bedömning att det kommer ta flera år innan marknads- och produktionsförhållandena är sådana att upphandling kan vara ett lämpligt sätt att säkerställa hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten i hela landet. Om det i en framtid blir aktuellt att säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten i hela landet genom

upphandling behöver en rad oklarheter och osäkerheter som idag är svåra att bedöma utredas i särskild ordning innan en sådan upphandling kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

3.2.2 Upphandling av pakettjänster i vissa områden

PTS tillstyrker utredningens förslag (avsnitt 18.6) att det ska vara möjligt att upphandla tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten i en del av landet.

Även när det gäller att säkerställa hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten i avgränsade delar av landet genom upphandling behöver ett antal osäkerheter hanteras. I betänkandet nämns bland annat samverkan mellan olika operatörer och logistiska nätverk kan komma att medföra utmaningar samt att det kan uppstå svårigheter om en upphandlad leverantör går i konkurs. Dessa och andra osäkerheter är idag svåra att bedöma men bör så långt möjligt klargöras innan det blir aktuellt att implementera utredningens förslag i denna del.

En eventuell upphandling i vissa områden underlättas enligt PTS bedömning om myndigheten kan samverka med bland andra regionala myndigheter, som regioner och länsstyrelser, för att få en tillräckligt god bild av de lokala förutsättningarna att genomföra upphandlingslösningar.

4. Ikraftträdande och resursbehov

4.1 Datum för ikraftträdande

Som framgått ser PTS ett antal frågor som bör utredas närmare för att utredningens förslag ska kunna implementeras på ett sätt som säkrare den samhällsomfattande posttjänsten utan att negativa effekter på konkurrensen uppstår. Det gäller framför allt frågor som rör finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten. Men även när det gäller den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och servicenivå krävs olika typer av utrednings- och analysarbete.

Mot bakgrund av betydelsen av att de föreslagna åtgärderna vad gäller statsstöd ska kunna implementeras på ett sätt att ansökan och granskning av den kan göras på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt, bl.a. att PTS ska hinna utfärda verkställighetsföreskrifter, anser PTS att utredningens förslag (kapitel 19) inte bör träda i kraft den 1 juli 2024, som utredningen föreslagit. PTS föreslår i stället att utredningens förslag bör träda i kraft tidigast den 1 juli 2025.

4.2 PTS resursbehov

I betänkandet redovisas den uppskattning av kostnader för PTS tillkommande arbete med statsstöd och upphandling som myndigheten gjorde under utredningsarbetet (avsnitt 20.5). Dessa kostnader uppgick till totalt 5 årsarbetskrafter. Nu när förslaget till finansieringsmodell är redovisat kan PTS konstatera att denna bedömning är fortsatt relevant, men att den snarare indikerar en miniminivå vad gäller tillkommande arbetsuppgifter. En stor del av arbetet behöver också göras tidigt i en implementeringsprocess, till exempel framtagande av verkställighetsföreskrifter, vilket gör att PTS uppskattar att resursbehovet inledningsvis uppgår till 7–8 årsarbetskrafter.

Detta yttrande har beslutats av divisionschefen Björn Blondell. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Åsa Möller, enhetschefen Emma Maraschin, verkssjuristen Per Andersson och sakkunnig Pär Lindberg (föredragande) deltagit.

