

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Beslutande

Vicelanråd

Harry Jansson

Föredragande

T.f. Rättssakkunnig

Rasmus Lindqvist

Justerat

Omedelbart

Nr 31

Lagstiftningspromemoria om förslag till

ändring av landskapslag (2007:60) om

posttjänster

ÅLR 2021/1584

118 Rk1a/utdrag

Landskapsregeringen beslöt överföra lagstiftningsPM, **bilaga 1, Rk1a21E16**, till lagberedningen för lagstiftningsåtgärder.

Förslag till ändring av landskapslag (2007:60) om posttjänster

LAGSTIFTNINGSPROMEMORIA

Dnr: 2021/1584

Datum: 26.2.2021

PB 1060, AX-22111 Mariehamn

registrator@regeringen.ax

+358 18 25 000

www.regeringen.ax

Innehållsförteckning

Huvudsakligt innehåll	3
Motivering.....	4
1 Bakgrund	4
2 Behov av ändrad lagstiftning.....	4
3 Lagstiftningsbehörigheten.....	5
4 Gällande bestämmelser	6
4.1 Landskapslagstiftningen.....	6
4.2 Tillstånd för postverksamhet.....	9
4.3 EU-rätten	9
5 Exempel på lagstiftning i norden och EU.....	11
5.1 Finland.....	11
5.2 Sverige.....	12
5.3 Norge.....	14
5.4 Danmark	14
5.5 Italien	15
6 Målsättning med den ändrade lagstiftningen.....	15
Förslaget.....	16
7 Förslag till ändrad lagstiftning	16
7.1 Kvalitetsnormen för de samhällsomfattande tjänsterna	16
7.2 Utdelning.....	17
7.3 Utdelningsplan och utdelningsavtal.....	18
8 Förslagets verkningar	20
8.1 Ekonomiska konsekvenser	20
8.2 Samhälleliga konsekvenser	21
8.3 Konsekvenser för myndigheterna	22
8.4 Miljömässiga konsekvenser	22
8.5 Jämställdhetsmässiga konsekvenser.....	22
8.6 Konsekvenser för barn	22
9 Ärendets beredning	22
9.1 Allmänt.....	22
9.2 Sammanfattning av remissvaren.....	23
9.3 Utredning med anledning av remissvaren.....	24

9.3.1 Förvaltningslagen	24
9.3.2 Vallagen.....	24
9.3.3 Distributionsstöd	25
10 Sammanfattning av de viktigaste förslagen	26
11 Bilaga - checklista.....	27

Huvudsakligt innehåll

Landskapsregeringen föreslår en ändring av landskapslag (2007:60) om posttjänster. Den ökande digitaliseringen av informationsutbytet har medfört ett förändrat och minskat behov av traditionella posttjänster. Under de senaste 10 åren har brevvolymerna minskat med omkring 40 procent. Utvecklingen ser liknande ut i övriga Europa. Till följd av detta har flera länder sett över lagstiftningen gällande kvalitetsnormerna för de samhällsomfattande tjänsterna.

För att fortsättningsvis uppnå syftet med landskapslagen om posttjänster, vilket stadgas i 1 §, att säkerställa posttjänster av god kvalitet och särskilt att samhällsomfattande tjänster ska finnas att tillgå på likvärdiga villkor i hela landskapet är det påkallat att se över landskapslagstiftningen om kvalitetsnormer för de samhällsomfattande tjänsterna. Kvalitetsnormen för försändelser som inlämnats i landskapet och är avsedda att nå en adressat i landskapet föreslås lindras så att minst 50 procent av försändelserna är framme senast den fjärde vardagen och minst 97 procent senast den femte vardagen från inlämningsdagen. Förslaget förväntas effektivisera postutdelningen och minska dess inverkan på miljön.

Utöver detta föreslås även utökade rättigheter när det gäller rörelsehindrades möjligheter att erhålla avgiftsfri avvikande utdelning.

Motivering

1 Bakgrund

Postverksamheten på Åland regleras genom bestämmelserna i landskapslagen (2007:60) om posttjänster (nedan postlagen). Syftet med lagen är att säkerställa att posttjänster av god kvalitet och särskilt samhällsomfattande tjänster finns att tillgå på likvärdiga villkor i hela landskapet. Landskapslagen innehåller till exempel bestämmelser om samhällsomfattande tjänster, insamling och utdelning av post, brevhemlighet och postföretagens skyldigheter.

Postverksamhet får utövas efter tillstånd av landskapsregeringen. Landskapsregeringen har beviljat Åland Post Ab (Åland Post) tillstånd för postverksamhet till och med den 31 december 2021. Enligt tillståndet ska Åland Post tillhandahålla de samhällsomfattande tjänster som definieras i 4 § landskapslagen om posttjänster och uppfylla de kvalitetsnormer för de samhällsomfattande tjänsterna som definieras i 5 §. Postlagen har ändrats två gånger sedan den trädde i kraft den 1 oktober 2007.

Ålands Post har till landskapsregeringen framfört att det finns ett behov av att revidera postlagen avseende kvalitetsnormer och utdelningsfrekvens för de samhällsomfattande tjänsterna. Åland Post önskar se en revidering som skulle lindra den i lagen angivna befordringstiden inom landskapet (kvalitetsnorm), slopa kvalitetsnormen för 1:a-klassbrev och möjliggöra varannandagsutdelning för försändelser som omfattas av de samhällsomfattande tjänsterna.

Landskapsregeringen beslöt den 22 juni 2020 att begära in synpunkter från landskapets kommuner, Ålands Tidnings-Tryckeri Ab och Nya Ålands Tidningsaktiebolag gällande vilka eventuella konsekvenser en ovannämnd ändring av postlagen kunde innebära.

2 Behov av ändrad lagstiftning

Åland Post har till landskapsregeringen framfört att den pågående digitaliseringen av informationsutbytet kraftigt har förändrat och minskat betydelsen av traditionell postverksamhet. Digitaliseringen utgörs främst av samhällets helhetsmässiga digitalisering och ökad användning av olika elektroniska kommunikationstjänster, såsom e-post, sociala mediers applikationer o.s.v. Den här utvecklingen har påskyndats av coronapandemin. Utvecklingen har minskat mängden post som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Under de senaste 10 åren har de lokala brevvolymerna minskat med 40 %, minskningen har nu accelererat genom att Åland Post såg en

minskning med 10 % från första kvartalet 2019 till första kvartalet 2020. När volymerna minskar ökar samtidigt kostnaderna för varje enskild försändelse.

Det anses inte längre motiverat att upprätthålla postutdelning fem dagar i veckan med snabb befordran om det inte finns någon post att dela ut. Åland Post uppskattar att en lagrevidering som skulle möjliggöra varannandagsutdelning av de samhällsomfattande tjänsterna skulle leda till en årlig kostnadsinbesparing på 500 000 euro. Samtidigt bedömer Åland Post att om ingenting görs kommer bolaget på sikt behöva samhällsstöd för att kunna upprätthålla sitt lagstadgade uppdrag. Bolaget har till landskapsregeringen framfört att en lagändring bör vara tillräckligt omfattande och långtgående för att säkra verksamhetsförutsättningarna för postverksamhet i landskapet Åland på längre sikt.

Åland är inte ensamt om att uppleva ett minskat behov av traditionell postverksamhet. I Västeuropa sjönk brevvolymerna åren 2011–2014 med omkring 5 till 30 %.¹ Till följd av detta har lagstiftningen och regelverken gällande utdelningsdagar setts över och reviderats i ett flertal länder, däribland Finland, Sverige, Norge och Danmark.

Utöver behovet av att se över lagstiftningen angående utdelningens frekvens har det även uppdragats ett behov att se över lagstiftningen angående personliga specialbehov. Regleringen angående möjligheterna till avvikande utdelning med beaktande av rörelsehinder anses inte i nuläget vara tillräcklig.

3 Lagstiftningsbehörigheten

I samband med 1991-års självstyrelselag övertog landskapet lagstiftningsbehörigheten över postverksamhet, vilket stadgas i 18 § 20 punkten självstyrelselagen. Enligt 59 § 1 mom. självstyrelselagen ankommer det på riket att ingå avtal av folkrättslig karaktär även för landskapets del, dock så att lagtingets samtycke krävs när frågan handlar om angelägenhet som faller inom landskapets behörighet. Av det skälet är landskapet bundet av de skyldigheter men kan också åtnjuta de rättigheter som följer av fördrag som reglerar internationell postverksamhet och till vilka Finland och Åland anslutit sig, bland annat Världspostkonventionen.

¹ SOU 2016:54, s. 56.

4 Gällande bestämmelser

4.1 Landskapslagstiftningen

Som tidigare nämnts regleras postverksamhet på Åland genom bestämmelserna i landskapslag (2007:60) om posttjänster. Följande nu gällande paragrafer är av specifik relevans för förslaget.

4 § De samhällsomfattande tjänsternas innehåll

De samhällsomfattande tjänsterna omfattar förmedling av brevfrösendelser och postpaket i enlighet med denna paragraf. De samhällsomfattande tjänsterna omfattar såväl post inom landskapet som gränsöverskridande post.

Brevfrösendelser och postpaket ska vara lämnade för befordran, adresserade till mottagaren och betalda genom allmänt använda kontantbetalningssätt.

Brevfrösendelser får väga högst två kilo och avsändaren ska ha möjlighet att lämna dem till ett inlämningsställe för att transporteras av den som beviljas tillstånd att bedriva postverksamhet enligt denna lag.

Postpaket får väga högst 10 kg och avsändaren ska ha möjlighet att lämna dem till ett verksamhetsställe för post eller något annat lämpligt ställe för att transporteras av den som beviljas tillstånd att bedriva postverksamhet enligt denna lag. Postpaket från en ort utanför landskapet och riket får väga högst 20 kg.

De samhällsomfattande tjänsterna omfattar även rekommenderade och assurerade frösendelser.

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska i varje kommun ha åtminstone ett verksamhetsställe som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Ett verksamhetsställe kan också vara annat än ett fast verksamhetsställe, om dess användning inte försämrar tillgången till samhällsomfattande tjänster.

Varje användare ska ha möjlighet att på ett insamlingsställe som ligger på rimligt avstånd från användarens bostad eller verksamhetsställe lämna in brevfrösendelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna för att transporteras av den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

I förarbetena till lagen beskrivs närmare att med "allmänt använda kontantbetalningssätt" avses betalning med sedlar, mynt, bank- eller kreditkort och att brevfrösendelsen förses med frimärken eller annat som är jämförbart med frimärken såsom värmeskrivarstämplar. Väsentligt i

sammanhanget är att betalningsmedlet ska kunna användas av alla. Det exemplifieras även att försändelser som betalats med frankeringsmaskin inte hör till de samhällsomfattande tjänsterna, eftersom frankeringsmaskin alltid kräver ett avtalsförhållande både med den som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna och med ett företag som levererar den typen av maskiner. Enligt förarbetena faller alla sådana försändelser som faktureras kunden på grundval av ett avtal utanför för vad som ska anses omfattas av de samhällsomfattande tjänsterna. Detta motiveras även med att enhetspriset för sådana försändelser ofta blir förmånligare än priset på ovannämnda frimärksförsändelser eftersom den stora försändelsemängden och det faktum att vissa steg i postförsändelsernas behandlingskedja eventuellt hoppas över bidrar till en sänkt försändelseavgift.²

Enligt motiveringarna är syftet med de samhällsomfattande tjänsterna att trygga basservicen i fråga om posttjänster. Det viktigaste i lagstiftningen om de samhällsomfattande tjänsterna är att trygga sådana tjänster vars tillhandahållande annars kunde vara osäkert i vissa situationer eller på vissa områden. Behovet har ansetts vara störst när det gäller att trygga tjänster som i allmänhet används av konsumentkunder samt små och medelstora företag. Försändelser som masspostas genererar för tillhandahållaren av posttjänster förutsägbara och stora mängder försändelser till nätet samt mer avkastning än små kunders enskilda försändelser. Det lönar sig därför för tillhandahållaren att erbjuda goda tjänster och förmåner till dem som gör masspostningar.³

5 § Kvalitetsnormer för de samhällsomfattande tjänsterna

Av de brevörsändelser som är inlämnade inom landskapet och avsedda att nå en adressat inom landskapet första vardagen efter inlämningsdagen ska minst 85 procent nå adressaten den dagen och resterande del därpå följande vardag. Av de brevörsändelser som är inlämnade inom landskapet och avsedda att nå en adressat inom landskapet senast den andra vardagen efter inlämningsdagen ska minst 95 procent nå adressaten den dagen och minst 97 procent därpå följande vardag.

Av de brevörsändelser som är inlämnade inom landskapet och avsedda att nå en adressat i riket den fjärde vardagen efter inlämningsdagen till en postoperatör i riket ska minst 50 procent nå adressaten den dagen och resterande del därpå följande vardag.

² Fr. 15/2010–2011, s. 10.

³ Fr. 15/2010–2011, s. 11–12.

Av gränsöverskridande post inom Europeiska unionen ska minst 50 procent av försändelserna nå adressaten den tredje vardagen efter inlämningsdagen och minst 97 procent senast den femte vardagen efter inlämningsdagen.

Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster ska följa gemenskapens interna kvalitetsnormer för gränsöverskridande post.

Kvalitetsnormerna för de gränsöverskridande tjänsterna lindrades under EU:s gränsvärden (närmare beskrivning i kap. 4.3) 2017. Sänkningen motiverades med de förändringar i kvalitetsnormerna samt utdelningstätheten som gjorts och aviserats i både Finland och övriga Europa vid tidpunkten för lagrevideringen vilket i sin tur gjorde det praktiskt omöjligt för Åland Post att uppfylla de målsättningar som finns listade i postdirektivet.

10 § Insamling och utdelning

En brefvförsändelse skall överlämnas till mottagaren på dennes adress eller lämnas i en för mottagande av post avsedd anordning som är belägen inom ett med hänsyn till de lokala förhållandena rimligt avstånd från den adress mottagaren angivit. För att utdelningen skall ske på ett ändamålsenligt sätt kan formerna för utdelningen bestämmas med beaktande av lokala förhållanden, mottagarens särskilda personliga behov och andra relevanta omständigheter.

Brefvförsändelser samt sådana postförsändelser som hör till de samhällsomfattande tjänsterna ska samlas in och delas ut minst en gång varje vardag om inte något oöverstigligt hinder, en bestämmelse i lag, ett avbrott i trafiken eller någon annan liknande omständighet hindrar utdelning av post. (2017/53)

Postpaket skall delas ut inom rimlig tid. Postpaket och brefvförsändelser som skall kvitteras kan utdelas på postföretagets verksamhetsställe. I sådana fall skall en särskild ankomstavi tillställas mottagaren.

Brefvförsändelser som delas ut till bostadslägenheter i våningshus ska bäras ut till de enskilda lägenheternas brevinkast eller till låsbara fastighetsboxar. (2017/53)

Enligt förarbetena innebär 2 mom. inte bara att den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster utan att samtliga postföretag är skyldiga att dela ut brefvförsändelser varje vardag.⁴

⁴ Fr. 11/2006–2007, s. 11.

12 § Utdelningsplan och utdelningsavtal

Varje postföretag skall utarbeta en detaljerad plan för hur utdelningen enligt 10 § skall ordnas. En mottagare som önskar att utdelningen skall ske närmare mottagarens bostad eller verksamhetsställe än planen förutsätter, har rätt att med postföretaget avtala om nödvändiga ändringar i planen för att tillgodose önskemålet. Postföretaget har rätt att debitera mottagaren en skälig avgift för detta.

Om en mottagare och ett postföretag inte kunnat enas om av mottagaren begärda ändringar i utdelningsplanen och om frågan inte avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut, har postföretaget, om utdelning till följd av tvisten inte kunnat ske, rätt att förvara mottagarens brev försändelser på det verksamhetsställe som är beläget närmast mottagarens adress. Mottagaren har rätt att där avhämta försändelserna.

Landskapsregeringen har rätt att meddela närmare anvisningar om placeringen av anordningar för mottagning och utdelning av brev försändelser.

4.2 Tillstånd för postverksamhet

Landskapsregeringen beviljade den 16 februari 2012 (ÅLR 2012/458) Åland Posts nu gällande tillstånd för postverksamhet, tillståndet är i kraft till och med den 31 december 2021. I tillståndet framgår bland annat Åland Posts skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, verka som utsedd operatör enligt Världspostkonventionen samt övriga skyldigheter.

Enligt punkt 3.3 i tillståndet ska Åland Post minst en gång per år underrätta landskapsregeringen angående vilka hushåll som berörs av undantag från insamlings- och utdelningsbestämmelserna. I punkt 3.4 föreskrivs att Åland Post till landskapsregeringen ska redogöra för alla planerade indragningar av verksamhetsställen och övriga större förändringar av servicenätet, dock så att åtminstone ett verksamhetsställe ska finnas i varje kommun. Väsentliga förändringar avseende den senaste inlämningstiden får inte göras utan landskapsregeringens godkännande.

Enligt 5 punkten 2 mom. i tillståndet ska Åland Post underrätta landskapsregeringen om alla väsentliga organisationsförändringar samt om förändringar av tjänstevillkor och pris.

4.3 EU-rätten

Inom EU regleras postverksamheten genom postdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, ändrat genom direktiven 2002/39/EG

och 2008/6/EG). Direktivet innehåller centrala bestämmelser om den internationella posttrafiken. Syftet med direktivet är att den internationella posttrafiken ska fungera bättre och bli effektivare samt att samarbetet mellan aktörerna inom branschen ska bli bättre. Postdirektivet är ett s.k. blandat avtal som innehåller bestämmelser som dels hör till unionens behörighet, dels till medlemsstaternas behörighet.

Bestämmelser om de samhällsomfattande tjänsterna finns i kap. 2 i postdirektivet. Artikel 3 punkt 1 beskriver att medlemsstaterna ska säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Enligt artikel 3 punkt 3 ska medlemsstaterna *"vidta åtgärder för att säkerställa att den samhällsomfattande tjänsten garanteras minst fem arbetsdagar i veckan utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande – och minst innebär en insamling, ett överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive lokaler eller, i undantagsfall, under villkor som den nationella tillsynsmyndigheten bestämmer, ett överlämnande vid lämpliga anläggningar"*.

I artikel 3 i postdirektivet förskrivs om de samhällsomfattande tjänsternas minimiinnehåll. Enligt artikel 3 punkt 4 ska varje medlemsstat besluta om nödvändiga åtgärder för att de samhällsomfattande tjänsterna ska omfatta följande minimiprestationer:

- Insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser som väger högst 2 kilo.
- Insamling, sortering, transport och utdelning av postpaket som väger högst 10 kilo.
- Tjänster för rekommenderade och assurerade försändelser.

I artikel 16 i postdirektivet stadgas att kvalitetsnormer ska fastställas för de samhällsomfattande tjänsterna, medlemsstaterna fastställer när det gäller nationella tjänster och Europaparlamentet när det gäller gränsöverskridande tjänster. I bilaga II till direktivet fastställs de normer som ska iakttas vid gränsöverskridande utrikespost inom EU.⁵ Enligt artikel 18.2 i postdirektivet får de nationella tillsynsmyndigheterna bevilja undantag från de kvalitetsnormer som anges i bilaga 2 i undantagsvis förekommande situationer om infrastrukturen eller geografiska förhållanden kräver det. Om de nationella myndigheterna på detta sätt beslutar om undantag ska de genast meddela kommissionen om detta.

⁵ I postlagen har redan idag dessa normer frångåtts.

Kvalitetsnormer för gränsöverskridande post	
Befordringstid	Mål
Avlämningsdagen + 3 dagar	85 %
Avlämningsdagen + 5 dagar	97 %

Våren 2020 inledde kommissionen en utvärdering av postdirektivet med syfte att särskilt utreda om bestämmelserna i direktivet fortsättningsvis är ändamålsenliga. Under sommaren och hösten 2020 genomfördes ett samråd och kommissionen planerar att presentera en utvärderingsrapport under andra kvartalet 2021. Om kommissionen sedan finner det nödvändigt att uppdatera direktivet så lär man göra det tidigast 2022.

5 Exempel på lagstiftning i Norden och EU

5.1 Finland

I riket regleras postverksamhet i postlagen (FFS 415/2011). I postlagen 19 § finns bestämmelser om kvalitetsnormer för de samhällsomfattande tjänsterna. Kvalitetsnormerna lindrades 2017 och enligt den nuvarande bestämmelsen ska *"inrikes brev försändelser 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 försändelserna är framme senast den fjärde vardagen och minst 97 procent senast den femte vardagen från inlämningsdagen. Gränsöverskridande post inom Europeiska unionen ska delas ut så att minst 50 procent av försändelserna är framme den tredje dagen och 97 procent av försändelserna är framme den femte dagen från inlämningsdagen"*.

Enligt förarbetena till lagen framgår det att avsikten med ändringarna var att ge tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster möjlighet att bedriva affärsverksamhet på ett flexiblere och mångsidigare sätt. I propositionen ansågs det inte möjligt att med en kvalitetsnorm om att minst 50 procent av försändelserna ska vara framme den fjärde vardagen och minst 97 procent senast den femte vardagen från inlämningsdagen ha färre utdelningsdagar än tre dagar i veckan. Tre dagar i veckan ansågs krävas för att uppnå kvalitetsnormen.⁶ I samband med reformen 2017 slopades även kvalitetsnormen för 1:a-klassbrev, vilket det inte finns några krav om i postdirektivet.

⁶ RP 272/2016, s. 71–72, Åland Post har till landskapsregeringen meddelat att en motsvarande kvalitetsnorm (som riket tillämpar) i landskapet skulle möjliggöra varannandagsutdelning under en tvåveckorsperiod (mån, ons, fre varannan vecka och tis & tor varannan vecka) i och med att avstånden i landskapet generellt är kortare än i riket.

Bestämmelser om insamling och utdelning finns i 17 § i rikets postlag, i 1 mom. föreskrivs "brevförsändelser 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". Enligt förarbetet innebär det här att de försändelser som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna tillhandahålls flexibelt samtidigt som postdirektivets krav om utdelning omfattande fem dagar följs.⁷ I riket har det inte ansetts att ett minskat antal utdelningsdagar baserat på kvalitetsnormen ska tolkas som en avvikelse från postdirektivet. I 17 § 2 mom. finns det bestämmelser om att på områden som av Transport- och kommunikationsverket fastställts som områden där det inte på kommersiella villkor har ingåtts avtal om utdelning av prenumererade tidningar som utkommer minst fem gånger i veckan, ska tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster ordna utdelning fem dagar i veckan genom ett upphandlingsförfarande.

Enligt detaljmotiveringen till 17 § bör de bestämmelser som gäller insamlingen och utdelningen inom de samhällsomfattande tjänsterna ses över på nytt under de följande åren, i och med att postmarknaden och marknaden för tidningar befinner sig i ett brytningskede.⁸ Statsrådets kansli tillsatte den 14 januari 2020 en ministeriearbetsgrupp med uppgift att bedöma nuläget och framtidsutsikterna på post- och distributionsmarknaden. Arbetsgruppen presenterade sitt betänkande under sommaren 2020.⁹ I förslaget finns bland annat planer på att brevpost endast ska delas ut tre dagar i veckan men att staten i glest bebodda områden som saknar morgonutdelning kommer att erbjuda subventioner för att trygga tidningsutdelning fem dagar i veckan.

5.2 Sverige

I Sverige regleras postverksamhet i postlagen (SFS 2010:1045) och i postförordningen (SFS 2010:1049). Bestämmelser om de samhällsomfattande tjänsterna finns i postlagens 3 kapitel, 1 § 1 punkten föreskriver att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kraven att det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser. Enligt 3 kap. 1 § 3 punkten framgår det att den

⁷ RP 272/2016, s. 67.

⁸ RP 272/2016, s. 70.

⁹ Statsrådets publikationer 2020:18.

samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kraven att de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I postförordningen finns bestämmelser om de samhällsomfattande tjänsterna i 5–11 §§. Enligt 6 § i förordningen ska den samhällsomfattande posttjänsten, utöver vad som anges i 3 kap. 1 § postlagen, uppfylla kravet att minst 95 procent av de inrikes brev som har lämnats in för tvådagarsbefordran före angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut inom två påföljande arbetsdagar, oavsett var i landet breven har lämnats in. I 6 § finns även bestämmelser om en kvalitetsnorm för den gränsöverskridande posten. Kravet om att 95 % av de brev som lämnats in för tvådagarsbefordran ska levereras inom två dagar (i stället för som tidigare inom en dag) trädde i kraft den 1 januari 2018. Det är denna regeländring som nu gör det möjligt för Postnord att testa varannandagsutdelning eftersom behovet av fasta utdelningsrundor fem dagar i veckan minskar.¹⁰

Liksom i övriga västländer har brevolymerna minskat även i Sverige de senaste åren, sedan år 2000 med över 40 %. Detta har i sin tur lett till att Postnord velat se över sin utdelningsmodell, vilket i praktiken på sikt avses leda till att de flesta mottagare får brevidelning varannan dag.¹¹ Den ansvariga myndigheten i Sverige, Post- och Telestyrelsen (PTS), har bedömt att försök med varannandagsutdelning är möjligt inom det nuvarande regelverket men har ställt krav om att Postnord bland annat ska genomföra riskanalyser och meddela både avsändare samt mottagare i god tid om eventuella ändringar.¹²

PTS har gjort en bedömning av Postnords nya utdelningsmodell i förhållande till postdirektivet. PTS har bedömt att Postnords nya utdelningsmodell rymms inom kraven på att den samhällsomfattande tjänsten ska garantera insamling och utdelning minst fem arbetsdagar i vecka eftersom:

- postdirektivet anger att varje medlemsstat ska vidta åtgärder för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna utvecklas som svar på den tekniska, ekonomiska och sociala omgivningen samt på användarnas behov;
- postdirektivet kräver inte att utdelning ska ske i de fall det inte finns någon försändelse att överlämna;

¹⁰ <https://www.pts.se/sv/privat/post/forandringar-i-brevutdelning/>

¹¹ <https://www.postnord.se/vara-losningar/artiklar/framtidens-post/sa-fungerar-varannandagsutdelning>

¹² <https://www.pts.se/sv/privat/post/forandringar-i-brevutdelning/>

- postdirektivet definierar vissa grundläggande krav på den samhällsomfattande tjänsten men överlåter åt respektive medlemsstat att reglera servicenivån för tjänsten avseende t.ex. befordringstider, så länge kvalitetsnormen för gränsöverskridande postbefordran upprätthålls.

PTS har även ansett att det inte är samhällsekonomiskt försvarbart att kräva att Postnord ska besöka varje postmottagare i hela landet fem dagar i veckan när det inte finns brev/förutsättningar för det.¹³

5.3 Norge

I Norge regleras postverksamhet i Lov om posttjenester.¹⁴ Postdirektivet ska med stöd av EES-avtalet genomföras även i Norge. I juli 2020 trädde en reform i kraft som tillåter varannandagsutdelning i hela landet utgående från en tvåveckors cykel, vilket stadgas i 7 § i lov om posttjenester. Enligt bestämmelserna ska utdelning ske varannan dag måndag till fredag, vilket med beaktande av tvåveckorsperioden innebär utdelning måndag, onsdag, fredag varannan vecka samt tisdag och torsdag därpå följande vecka.

I propositionen till lagändringen beskrivs det hur flera EU-medlemsstater, till följd av minskningen i antalet brev, valt att genomföra postdirektivets artikel 3 på nya sätt. Eftersom postdirektivet ger möjlighet att frångå bestämmelserna i artikel 3 under exceptionella omständigheter eller geografiska förhållanden, argumenteras det i propositionen för att den dramatiska minskningen av antalet brevöversändelser i kombination med Norges utmanande geografi gör det möjligt att frångå kravet om femdagarsutdelning i hela landet och fortsättningsvis hålla sig inom ramarna för postdirektivet.¹⁵

5.4 Danmark

I Danmark regleras posttjänsterna genom Postloven från 2010.¹⁶ I Danmark reducerades antalet utdelningsdagar till tre per vecka redan 2008 och från och med 2018 har brev fem dagars befordringstid och levereras en dag i

¹³ PTS bedömning av Postnords förslag till ny utdelningsmodell i förhållande till kraven i det postala regelverket, <https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/post/18-21091-10.pdf>

¹⁴ Lov om posttjenester, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-09-04-91>

¹⁵ Prop. 102 L (2018–2019), Endringer i postloven (antal lomdelningsdager), s.15–16, <https://www.regjeringen.no/contentassets/c2f6c565cf234ce0be286f785a957cf6/no/pdfs/prp201820190102000dddpdfs.pdf>

¹⁶ Postlov, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2010/1536>

veckan. Det är fortsättningsvis möjligt att få brevet utdelat dagligen men portot kostar tre gånger så mycket som ett vanligt brev. Genom det här förfarandet uppfyller Danmark kvalitetskraven i postdirektivet.

5.5 Italien

I Italien har den lagstiftande myndigheten beslutat att postdirektivets undantag endast kan tillämpas på högst 25 % av landets befolkning. I de områden som omfattas av direktivets undantag är det tillåtet att dela ut post varannan vardag i perioder på två veckor, måndag, onsdag, fredag varannan vecka samt tisdag och torsdag varannan vecka. De områden som omfattas av direktivets undantag ska ha mindre än 200 invånare per kvadratkilometer. Områdena bestäms på provins- eller kommunnivå och beror på om hela provinsens befolkningstäthet, med undantag av provinsens huvudstad, uppgår till mindre än 200 invånare per kvadratkilometer.¹⁷

6 Målsättning med den ändrade lagstiftningen

Den huvudsakliga målsättningen med lagstiftningen är att säkra ett bra och likvärdigt utbud av posttjänster över hela Åland. Den målsättningen äventyras om ingenting görs för att hantera de utmaningar som de väsentligt minskande brevvolymerna medför. Antingen kommer tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna på sikt att kräva samhällsstöd eller så behöver nuvarande lagstiftning ses över. Ur bland annat miljöhänsyn anses det inte ändamålsenligt att fortsättningsvis upprätthålla postutdelning till varje hushåll varje vardag om det inte finns någon post att dela ut. Alternativet som då återstår är att se över lagstiftningen gällande utdelning av de samhällsomfattande tjänsterna.

Målsättningen för de föreslagna ändringarna ska vara att långsiktigt trygga en god och jämlik service för de samhällsomfattande tjänsterna över hela Åland. Detta genom att minska de minimikrav som gäller för tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna. Utöver det här ska rättssäkerheten stärkas för personer som på grund av personliga specialbehov genom rörelsehinder behöver speciallösningar för postutdelningen.

¹⁷ RP 272/2016 rd, s. 37 & Prop. 102 L (2018-2019), s. 15.

Förslaget

7 Förslag till ändrad lagstiftning

7.1 Kvalitetsnormen för de samhällsomfattande tjänsterna

I postlagens 5 § finns bestämmelser om kvalitetsnormer för de samhällsomfattande tjänsterna. 5 § 1 mom. stadgar: *"Av de brev försändelser som är inlämnade inom landskapet och avsedda att nå en adressat inom landskapet första vardagen efter inlämningsdagen ska minst 85 procent nå adressaten den dagen och resterande del därpå följande vardag. Av de brev försändelser som är inlämnade inom landskapet och avsedda att nå en adressat inom landskapet senast den andra vardagen efter inlämningsdagen ska minst 95 procent nå adressaten den dagen och minst 97 procent därpå följande vardag"*.

Enligt postdirektivets artikel 16 ska medlemsstaterna fastställa kvalitetsnormer för de samhällsomfattande tjänsterna när det gäller nationella tjänster. Enligt artikel 17 ska medlemsstaterna meddela kommissionen om sina kvalitetsnormer för inhemska tjänster. Enligt postdirektivet har tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster ingen skyldighet att tillhandahålla tjänster för 1:a-klassbrev. Kvalitetsnormen för 1:a-klassbrev stadgas i 5 § 1 mom. första meningen i postlagen, av de brev försändelser som är inlämnade inom landskapet och avsedda att nå en adressat inom landskapet första vardagen efter inlämningsdagen ska minst 85 procent nå adressaten den dagen och resterande del därpå följande vardag.

För att svara mot utmaningen som de minskade brev försändelserna samt den ökande digitaliseringen innebär för postutdelningen föreslår landskapsregeringen att kvalitetsnormen för de samhällsomfattande tjänsterna lindras och att kvalitetsnormen för 1:a-klassbrev stryks. Följaktligen föreslås postlagens 5 § 1 mom. ha följande innebörd:

Av de brev försändelser som är inlämnade inom landskapet och avsedda att nå en adressat inom landskapet och som ska förmedlas av den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och för vilka gällande avgift har betalats, ska delas ut så att minst 50 procent av försändelserna är framme senast den fjärde vardagen och minst 97 procent senast den femte vardagen från inlämningsdagen.

I 5 § 2 mom. postlagen fastställs kvalitetsnormer för brev försändelser som är inlämnade inom landskapet och avsedda att nå en adressat i riket. *"Av de brev försändelser som är inlämnade inom landskapet och avsedda att nå en adressat i riket den fjärde vardagen efter inlämningsdagen till en postoperatör i riket ska minst 50 procent nå adressaten den dagen och resterande del därpå följande vardag"*. Oavsett bestämmelserna i landskapslag är denna utdelning helt beroende av utdelningen i riket, det anses därför inte ändamålsenligt att behålla bestämmelserna i landskapslagstiftningen. 5 § 2 mom. föreslås upphävas.

I 5 § 3 mom. postlagen stadgas om kvalitetsnormen för den gränsöverskridande posten. Enligt postdirektivets artikel 16 fastställer Europaparlamentet kvalitetsnormerna för den gränsöverskridande posten. Enligt bilaga 2 till direktivet ska 85 % av den gränsöverskridande posten levereras senast tre dagar efter avlämningsdagen och 97 % senast fem dagar efter avlämningsdagen. Dessa gränser frångicks redan i postlagen 2017 med hänvisning till de förändringar i utdelningstätheten som skett och aviserats inom unionen.¹⁸ Enligt postdirektivets artikel 17 ska medlemsstaterna säkerställa att de inhemska kvalitetsnormerna är förenliga med de gränsöverskridande.

Den nuvarande lydelsen i 5 § 3 mom. är *"Av gränsöverskridande post inom Europeiska unionen ska minst 50 procent av försändelserna nå adressaten den tredje vardagen efter inlämningsdagen och minst 97 procent senast den femte vardagen efter inlämningsdagen"*. I och med att det skett ytterligare förändringar gällande utdelningstätheten i unionen samt att det i och med förslaget föreslås ändringar gällande kvalitetsnormen för inrikes försändelser föreslås det även en harmonisering mellan kvalitetsnormerna. Följaktligen föreslås det att 5 § 3 mom. får följande innebörd:

*Av gränsöverskridande post inom Europeiska unionen ska minst 50 procent av försändelserna nå adressaten den fjärde vardagen efter inlämningsdagen och minst 97 procent senast den femte vardagen efter inlämningsdagen, med beaktande av mottagande operatörs villkor.*¹⁹

7.2 Utdelning

I postlagens 10 § finns bestämmelser om insamling och utdelning. Enligt 10 § 2 mom. ska brev försändelser samt sådana post försändelser som hör till de samhällsomfattande tjänsterna samlas in och delas ut minst en gång varje

¹⁸ LF 16/2016-2017, s. 7.

¹⁹ I riket tillämpas samma kvalitetsnorm för den gränsöverskridande posten.

vardag om inte något oöverstigit hinder, en bestämmelse i lag, ett avbrott i trafiken eller någon annan liknande omständighet hindrar utdelning av post. Enligt postdirektivets artikel 3.3 ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att den samhällsomfattande tjänsten garanteras minst fem arbetsdagar i veckan utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande – och minst innebär en insamling samt ett överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive lokaler eller, i undantagsfall, under villkor som den nationella tillsynsmyndigheten bestämmer, ett överlämnande vid lämpliga anläggningar.

För att möjliggöra en mer flexibel utdelning som beaktar kvalitetsnormen och tryggar utdelningen av de samhällsomfattande tjänsterna på lång sikt föreslås ändringar i 10 § 2 mom. Den nya innebörden föreslås vara:

Brevförsändelser samt sådana postförsändelser som hör till de samhällsomfattande tjänsterna ska samlas in och delas ut fem vardagar i veckan med iakttagande av kvalitetsnormen enligt 5 § för samhällsomfattande tjänster om inte något oöverstigit hinder, en bestämmelse i lag, ett avbrott i trafiken eller någon annan liknande omständighet hindrar utdelning av post.

Den föreslagna lydelsen är inom ramarna för bestämmelserna i postdirektivet och föreskriver även fortsättningsvis om de undantag som direktivet möjliggör. Motsvarande bestämmelser finns även i 17 § 1 mom. rikets postlag.

7.3 Utdelningsplan och utdelningsavtal

I postlagen 12 § finns bestämmelser om utdelningsplan och utdelningsavtal. Enligt 2 § 1 mom. ska varje postföretag utarbeta en detaljerad plan för hur utdelningen enligt 10 § ska ordnas. En mottagare som önskar att utdelningen ska ske närmare mottagarens bostad eller verksamhetsställe än planen förutsätter, har rätt att med postföretaget avtala om nödvändiga ändringar i planen för att tillgodose önskemålet. Postföretaget har rätt att debitera mottagaren en skälig avgift för detta.

Enligt Åland Posts praxis "kan postmottagare som av olika anledningar är rörelsehindrade av läkare få ett intyg utskrivet som berättigar till att avgiftsfritt få posten utdelad i en postlåda som är placerad antingen vid dörren, vid husets kör- eller gånganslutning eller i lägenhetens brevinkast. Tjänsten gäller endast för postmottagarens ordinarie adress och beviljande av tjänsten förutsätter att samtliga postmottagare i hushållet har intyg som

berättigar till tjänsten”.²⁰ Åland Post har till landskapsregeringen meddelat att det inte finns föreskrivet om denna praxis utan att den har tillämpats av tradition sedan tiden före postverksamhet ingick i landskapets lagstiftningsbehörighet.

Enligt rikets postlag 48 § har Transport- och kommunikationsverket rätt att meddela närmare föreskrifter om hur lokala förhållanden eller adressatens personliga specialbehov som beror på minst 75-års ålder, rörelsehinder eller hälsotillstånd ska beaktas i postutdelningen. Kommunikationsverket har utgett närmare anvisningar i *Föreskrift om placering av postlådor*, i 8 § finns bestämmelser om personliga specialbehov.²¹ Enligt 12 § 3 mom. postlagen har landskapsregeringen rätt att meddela närmare anvisningar om placeringen av anordningar för mottagning och utdelning av brevfräsändelser. Enligt förarbetet till lagen ska dessa anvisningar inte anses vara juridiskt bindande för någondera part.²²

Landskapsregeringen har inledningsvis ansett det nödvändigt att förtydliga bestämmelserna om utdelningen till följd av personliga specialbehov. Möjligheterna att utfärda sådana finns redan i nu gällande lag men eftersom dessa anvisningar inte skulle vara juridiskt bindande har det ansetts mest ändamålsenligt, i syfte att stärka den enskildes rättsskydd, att bestämmelser om personliga specialbehov regleras i lag. I riket gäller de personliga specialbehoven både personer över 75-års ålder och rörelsehindrade. I landskapslagen föreslås det endast föreskrivas om rörelsehindrades rättigheter, vilket inkluderar både personer under och över 75-års ålders möjlighet att till följd av rörelsehinder avgiftsfritt erhålla särskild utdelning. Förslagsvis fogas det till postlagen en ny bestämmelse med följande innebörd:

Postmottagare som är rörelsehindrad ska på begäran avgiftsfritt 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 lägenhetens brevinkast.

Avvikande postutdelning förutsätter att samtliga adressater i samma hushåll är berättigade till avvikande postutdelning. En mottagare som är rörelsehindrad och bor i ett kollektiv där hon eller han regelmässigt eller upprepande gånger kommer att vara ensam så att det blir väsentligt svårare

²⁰ <https://www.alandpost.ax/privat/ta-emot/utdelning-dorren-narpostlada>

²¹ Kommunikationsverket 61/2011, <https://www.traficom.fi/sv/kommunikation/post/placering-av-postlador?toggle=F%C3%B6reskrift%2061%20om%20placering%20av%20postl%C3%A5dor>

²² LF 11/2006–2007, s. 12.

för mottagaren att hämta sin post ska också vara berättigad till avgiftsfri avvikande utdelning. Avgiftsfri avvikande postutdelning ska endast gälla mottagarens ordinarie adress.

Om det inte annars kan fastställas att personen är rörelsehindrad kan ett postföretag med högst två års mellanrum be adressaten visa upp ett läkarintyg, av vilket det, utan att avslöja detaljer om hälsotillståndet, framgår om mottagaren förmår hämta sin post från en postlåda eller inte.²³

Endast post som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna ska omfattas av avgiftsfri avvikande postutdelning. Tidigare har landskapsregeringen ersatt Åland Post för de kostnader som avvikande utdelning har medfört, beloppet har uppgått till 20 000 euro årligen. Landskapsregeringen avser inte i fortsättningen ersätta postföretag för kostnader som medförs av avvikande postutdelning, detta ska vara en lagstadgad service som postföretag ska tillhandahålla.

8 Förslagets verkningar

8.1 Ekonomiska konsekvenser

Tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna, Åland Post, har uppskattat att en lindrad kvalitetsnorm som skulle möjliggöra en mer flexibel och effektiviserad utdelning kunde ge en årlig inbesparing på 500 000 euro. Kostnadsinbesparingen skulle ge tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna utrymme att utveckla sin verksamhet och möjliggöra att avgifterna för utdelning kan hållas på en konkurrenskraftig nivå. Om ingenting görs finns det en risk för att landskapsregeringen tvingas stöda utdelningen ekonomiskt för att kunna upprätthålla en acceptabel nivå för de samhällsomfattande tjänsterna.

Utvidgningen av skyldigheterna i lag att tillhandahålla avvikande utdelning till följd av personliga behov väntas i sig inte innebära några större kostnadsförändringar, Åland Post har redan tillämpat en likvärdig praxis. Däremot ska postföretag i och med reformen vara skyldigt att tillhandahålla den här tjänsten och även ansvara för kostnaderna. Detta förväntas ge landskapsregeringen en årlig inbesparing på omkring 20 000 euro.

²³ I den fortsatta lagberedningsprocessen blir det särskilt viktigt att definiera centrala begrepp för bestämmelsen. Om exempelvis begreppen kollektiv och samma hushåll används behövs tydliga definitioner som inte ger utrymme för tolkningar.

8.2 Samhälleliga konsekvenser

Digitaliseringen har kraftigt minskat mängden post som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. Den allmänna utvecklingen har medfört att det för varje hushåll varje vecka delas ut i genomsnitt mindre än ett brev som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna. I och med den ökade elektroniska kommunikationen finns det därtill mindre behov av brevtjänster som baserar sig på snabb leverans. För närvarande väljer många en långsammare befordringstid för sina brevfrösendelser eftersom det är förmånligare. Till följd av detta anses det inte längre rimligt att fortsätta upprätthålla för skarpa kvalitetsnormer för utdelningen. Ofrånkomligen innebär detta en försämrade service när det gäller brev som tillhör de samhällsomfattande tjänsterna men i stället svarar lagstiftningen bättre mot samhällets utveckling och tryggar de samhällsomfattande tjänsterna på längre sikt. Kvalitetsnormen för de samhällsomfattande tjänsterna ska samtidigt betraktas som minimikrav. Om det finns en efterfrågan för snabbare leveranstider står de tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna fritt att erbjuda den typen av tjänster.

När det gäller sysselsättningen förväntas förslaget främst ha konsekvenser när det gäller anställda hos tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna. Enligt modellen där varannandagsutdelning möjliggörs förväntas detta underlätta för tillhandahållaren av de samhällsomfattande tjänsterna att hålla sig med heltidsanställd personal. En brevbärare kan dela ut post i ett distrikt varannan dag och i ett annat distrikt varannan dag. Ett system där detta inte skulle vara möjligt skulle kunna leda till att fler brevbärare endast har möjlighet att inneha deltidstjänster. Om ingenting görs kommer varje daglig utdelningsrunda innehålla ett färre antal brev vilket förkortar den dagliga utdelningen.

När det gäller konsekvenser för tidningar och tidskrifter berörs inte dessa aktörer direkt av en sänkning av kvalitetsnormen för de samhällsomfattande tjänsterna. Däremot befarar tidningshusen, enligt den tidiga remissrunda som genomfördes, att kostnaderna för deras utdelning kommer att öka till följd av ett minskat antal utdelningsdagar (se kap. 9.2 och 9.3.3). De åländska lokaltidningarna är en mycket viktig del av den åländska demokratin och bär även ett stort ansvar när det gäller att förmedla information till medborgarna. Liknande som med brevvolymer minskar även tidningarnas pappersupplagor och succesivt övergår allt fler prenumeranter till att läsa tidningen digitalt. Konsekvenserna av den föreslagna ändringen i relation till tidningarnas distributionskostnader är svåra att överblicka i det här skedet. Därför anses det inte skäligt att i det här läget att gå in med ekonomiskt stöd till distributionen vilket skulle påverka marknaden. I stället avser landskapsregeringen kontinuerligt följa marknads utveckling.

Ytterligare gällande möjligheterna till specialutdelning till följd av rörelsehinder förväntas förslaget stärka den enskildes rättsskydd genom att lagen förtydligar att detta är en service som postföretag måste tillhandahålla.

8.3 Konsekvenser för myndigheterna

Förslaget förväntas inte innebära några större konsekvenser för myndigheterna. Under den tidiga remissrundan framförde flera kommuner en oro över att delgivningstiderna av beslut eventuellt kan påverkas av en reform. När en liknande sänkning av kvalitetsnormen som nu planeras i landskapet genomfördes i riket ansågs detta inte innebära några konsekvenser i förhållande till delgivningstiden (närmare om detta i kap. 9.3.1). Även om delgivningstiderna hör till rikets lagstiftningsbehörighet är det efter en eventuell genomförd reform viktigt att följa med hur delgivningen av beslut påverkas till följd av ett minskat antal utdelningsdagar i landskapet.

8.4 Miljömässiga konsekvenser

I och med att kvalitetsnormen för de samhällsomfattande tjänsterna lindras möjliggörs varannandagsutdelning av post som omfattas av de samhällsomfattande tjänsterna. Eftersom utdelning inte kommer att krävas till samtliga mottagare varje vardag finns det möjligheter att optimera och effektivisera utdelningen vilket förväntas ha positiva miljömässiga effekter. Färre utdelningsdagar kan även leda till att fler aktörer i samhället ser över vilken post som nödvändigtvis behöver distribueras i pappersform och vilken post som kan distribueras digitalt vilket kan minska samhällets pappersanvändning.

8.5 Jämställdhetsmässiga konsekvenser

Förslaget väntas inte ha några jämställdhetsmässiga konsekvenser.

8.6 Konsekvenser för barn

Förslaget väntas inte ha några konsekvenser för barn.

9 Ärendets beredning

9.1 Allmänt

Ärendet har beretts som tjänstemannauppdrag vid landskapsregeringens enhet för rättsliga och internationella frågor. Under beredningen genomfördes en remissrunda där samtliga av de åländska kommunerna, Ålands Tidnings-Tryckeri Ab och Nya Ålands Tidningsaktiebolag gavs möjlighet att yttra sig angående en eventuell minskning av antalet utdelningsdagar (närmare i kap. 9.2). Diskussioner har under beredningen

även förts med Åland Post. Promemorian i sin helhet har inte genomgått remiss, det slutgiltiga lagförslaget föreslås genomgå en remissrunda.

9.2 Sammanfattning av remissvaren

Landskapsregeringen beslöt den 22 juni 2020 (ÅLR 2020/5311) att begära in synpunkter av de åländska kommunerna och tidningshusen angående en eventuell ändring av postlagen.²⁴ Framförallt ombads de hörda besvara följande frågeställningar:

1. Vilka (om några) konsekvenser skulle ett minskat antal utdelningsdagar medföra för er egen organisations verksamhet?
2. Vilka konsekvenser (om några) skulle ett minskat antal utdelningsdagar medföra för era invånare/prenumeranter?
3. Övriga synpunkter.

Svarstiden avslutades den 31 augusti 2020 och följande kommuner inkom med svar: Saltvik, Jomala, Lemland, Mariehamn, Föglö, Lumparland, Eckerö, Sund, Vårdö, Hammarland, Geta och Kökar. Ålands Tidnings-Tryckeri Ab och Nya Ålands Tidningsaktiebolag inkom med ett gemensamt remissvar.

Överlag är större kommuner och åländska centralorter mer positiva till ett minskat antal utdelningsdagar medan mindre kommuner på landsbygden och i skärgården är mer kritiska och befarar sämre service i glesbygd och skärgård. Föglö kommun ansåg bland annat att landskapsregeringen bör överväga att samhällsfinansiera postutdelningen i glesbygd och skärgård. Flera kommuner ansåg även att ett minskat antal utdelningsdagar kan försvåra delgivningstiderna av beslut inom den angivna tidsramen på sju dagar. Därtill ansåg ett antal kommuner att eventuella konsekvenser för brevfrändelserna i samband med val bör utredas ytterligare. Flera av kommunerna som var positiva till förslaget ansåg att en eventuell minskning av antalet utdelningsdagar skulle ha positiva ekonomiska och miljömässiga fördelar.

Tidningshusen delar bilden av att volymerna för postutdelningen minskar stadigt. Även om en ändring av postlagen avseende de samhällsomfattande tjänsterna inte direkt skulle påverka tidningsdistributionen påpekar man att kostnaderna för tidningshusen sannolikt kommer att öka på sikt. Tidningshusen påpekar att tidningsdistribution är en fråga om demokrati och att det inte får handla om kunskaper i teknik för att kunna ta del av

²⁴

<https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/protocol/nr48-2020-enskild-rk1a.pdf>

kvalitetsjournalistik. Tidningshusen föreslog därför att landskapsregeringen inför ett distributionsstöd under en övergångsperiod.

9.3 Utredning med anledning av remissvaren

9.3.1 Förvaltningslagen

I 54 § förvaltningslag (2008:9) för landskapet Åland finns bestämmelser om vanlig delgivning som sker per post genom brev till mottagaren. "Mottagaren anses ha fått del av ärendet den sjunde dagen efter det att brevet avsändes, om inte något annat visas". I förarbetena till landskapets förvaltningslag anges att skrivelsen överensstämmer med 59 § i rikets förvaltningslag (FFS 434/2003). I 21 § grundlagen stipuleras att "offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättgång och god förvaltning skall tryggas genom lag". Enligt 27 § 1 punkten självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag. Enligt 19 § 3 mom. självstyrelselagen kan i landskapslag för vinnande av enhetlighet och överskådlighet upptas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag.

Bestämmelsen om att mottagaren anses ha blivit delgiven sju dagar efter det att brevet avsänts har ansetts vara en precisering av grundlagen vilket innebär att det är rikets lagstiftningsbehörighet. 54 § i förvaltningslag (2008:9) för landskapet Åland är en bestämmelse i enlighet med självstyrelselagens möjlighet till vinnande av enhetlighet och överskådlighet. Följaktligen har landskapet inte några möjligheter att lagstifta om tidsgränsen för delgivning. När kvalitetsnormen lindrades i riket 2017 ansågs inte förslaget få några konsekvenser för myndighetsärenden och därför ansåg man inte heller att det var nödvändigt att se över lagstiftningen gällande delgivning eller besvärstider. Detta eftersom myndighetspost inte hör till de samhällsomfattande tjänsterna (i och med att en överväldigande majoritet betalas via faktura), i stället betraktas den som avtalspost.

9.3.2 Vallagen

Flera av remissvaren har oroat sig över postgången i samband med allmänna val. När det gäller den allmänna förtidsröstningen ska de kommunala centralvalnämnderna enligt 61 § vallag (2019:45) för Åland senast klockan 19 fredagen före valdagen hålla sammanträde och då granska de förtidsröstningshandlingar som har kommit in till nämnden. Enligt 63 § vallagen ska sedan de kommunala centralvalnämnderna skicka de förseglade förtidsrösterna till centralvalnämnden för lagtingsval på ett sådant sätt som centralvalnämnden för lagtingsval angivit. Lagen ger följaktligen redan idag

centralvalnämnden för lagtingsval möjlighet att se till att förtidsrösterna kommer centralvalnämnden tillhanda i tid och på ett säkert sätt, t.ex. genom bud.

När det gäller förtidsröstning per brev får röstning enligt 76 § vallagen ske tidigast den 27 dagen före valdagen och brevet måste vara den kommunala centralvalnämnden tillhanda senast klockan 19 fredagen före valdagen. Inte heller gällande det här bör en eventuell ändring av antalet utdelningsdagar leda till orimliga försämringar gällande brevröstning. Däremot kan bestämmelserna i 74 § vallagen anses vara problematiska. Enligt den kan handlingarna till brevröstning beställas innan förtidsröstningen börjar men beställningen ska ha kommit in till centralvalnämnden före utgången av förtidsröstningstiden. Enligt 59 § vallagen inleds förtidsröstning den 15 dagen före valdagen och avslutas den femte dagen före valdagen. Redan med dagens postgång kan tidsramen (3 dagar) som brevröstning senast kan beställas och lämnas in vara allt för snäv. Oavsett om postlagen revideras eller inte bör vallagens 74 § ses över.

9.3.3 Distributionsstöd

Tidningsutdelning berörs inte av de samhällsomfattande tjänsterna och skulle därför inte direkt beröras av en eventuell ändring i postlagen. Däremot anser tidningarna att deras avtal med Åland Post högst antagligen kommer att bli dyrare om Åland Post minskar sina utdelningsdagar. I sitt gemensamma remissvar föreslår därför lokaltidningarna att landskapsregeringen inför ett distributionsstöd under en övergångsperiod.

I riket finns inte heller idag något distributionsstöd men nyligen aviserade riksregeringen att man avser införa ett sådant tidsbegränsat stöd i glesbygdsområden. Stödet ska omfatta områden som saknar morgontidig utdelning av tidningar som prenumereras på kommersiella villkor. Tanken är att stödet inte endast ska kunna användas för att stödja den utdelning som sker fysiskt utan också till att främja digital distribution och produktion av digitalt innehåll. Enligt preliminära beräkningar kommer det totala årliga stödet uppgå till 10–15 miljoner euro. Landskapsregeringen har varit i kontakt med den arbetsgrupp som berett förslaget i riket och enligt den har man aviserat att det ska röra sig om lagstiftning som rör postverksamhet vilket är Ålands behörighet, vilket högst antagligen utesluter åländska tidningars möjligheter att söka stödet.

I Sverige finns ett distributionsstöd som regleras i presstödsförordningen (SFS: 1990:524). Enligt 1 § utgår distributionsstöd för varje abonnerat exemplar av en dagstidning; vars upplaga i huvudsak är betald, som har ett abonnemangspris som inte uppenbart avviker från det pris tidningar har i

den kategori som tidningen tillhör, och som distribueras av ett distributionsföretag eller, av ett befordringsföretag i lantbrevbäringsturer eller särskilda tidningsutdelningsturer, där minst två tidningsföretag deltar. Enligt myndigheten för press, radio och tv är syftet med stödet att främja samverkan mellan tidningar och stimulera till så stor spridning av dagstidningar som möjligt. I Sverige ges distributionsstöd årligen med 15,45 öre per exemplar (1,5 cent) för de första 7 miljonerna stödberättigade exemplar och sedan sjunkande belopp när upplagan ökar.

Landskapsregeringen har övervägt behovet av ett distributionsstöd i landskapet men har inte ansett att ett sådant ska införas i det här skedet. Tidningsutdelning är något som tidningshusen affärsmässigt avtalar om med en utdelare, det finns inte i nuläget anledning att gå in och påverka den marknaden till följd av ett eventuellt scenario av förhöjda distributionskostnader. I stället avser landskapsregeringen följa utvecklingen av distributionskostnaderna och utvärdera situationen kontinuerligt.

10 Sammanfattning av de viktigaste förslagen

- Landskapsregeringens föreslår en ändring av landskapslagen (2007:60) om posttjänster.
- Kvalitetsnormen för de samhällsomfattande tjänsterna föreslås lindras, så att minst 50 procent av försändelserna är framme senast den fjärde vardagen och minst 97 procent senast den femte vardagen från inlämningsdagen. Samtidigt föreslås kvalitetsnormen som hänvisar till utdelningen i riket avskaffas och kvalitetsnormen för den gränsöverskridande posten justeras med hänvisning till att det är svårt att upprätthålla nuvarande nivåer till följd av ändringar i andra europeiska aktörers befordringstider.
- Till lagen föreslås även fogas bestämmelser om att postmottagare som är rörelsehindrad ska på begäran avgiftsfritt 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 lägenhetens brevvinkast. För att fastställa behovet kan postföretaget kräva läkarintyg av den som begär tjänsten.

11 Bilaga - checklista

Checklista lagstiftningspromemoria förslag till ändring av landskapslag (2007:60) om posttjänster

A: KLARLÄGGANDE AV PROBLEMET OCH DESS ORSAKER SAMT BEHOVET AV ÅTGÄRDER:

1. Vad är problemet?

- 1.1. Vem eller vilka kräver en förändring? Finns det motstridiga intressen?

Åland Post Ab har till landskapsregeringen framfört att det finns ett behov av att revidera postlagen avseende kvalitetsnormer och utdelningsfrekvens för de samhällsomfattande tjänsterna. Landskapsregeringen omfattar behovet av en ändring men anser även att det behövs en ändring av postlagen gällande avvikande postutdelning.

- 1.2. Vilka motiv åberopas? Kan det finnas också andra motiv? Hur konkreta är riskerna, felen, bristerna och problemen?

- *Digitaliseringen av informationsutbytet har förändrat och minskat betydelsen av traditionell postverksamhet.*
- *Lagstiftningen och regelverken gällande utdelningsdagar har setts över och reviderats i ett flertal länder, däribland Finland, Sverige, Norge och Danmark.*
- *Det finns även ett behov av att se över regleringen angående möjligheterna till avvikande utdelning med beaktande av rörelsehinder.*

- 1.3. Vilket är målet? Vad vill man åstadkomma? Finns det konflikter mellan olika mål?

Den huvudsakliga målsättningen är att långsiktigt trygga en god och jämlik service för de samhällsomfattande tjänsterna över hela Åland. Utöver detta ska rättssäkerheten stärkas för personer som på grund av personliga specialbehov genom rörelsehinder behöver speciallösningar för postutdelning.

- 1.4. Finns det ett internationellt perspektiv på frågan (EG, EES eller internationellt fördrag)?

Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, ändrat genom direktiven 2002/39/EG och 2008/6/EG.

- 1.5. Är det underlag som finns tillräckligt för en bedömning av frågan eller behövs tilläggsutredning?

Underlaget är tillräckligt.

2. Behövs någon åtgärd överhuvudtaget?

2.1. Vad händer om man inte gör någonting alls? Blir problemet större och mera akut?

Om ingenting görs kommer postutdelning som omfattas av de samhällsomfattande tjänsterna att på sikt kräva samhällsstöd.

2.2. Vilken utveckling av särskild betydelse för frågan kan väntas inom den närmaste tiden? Hur påverkas problemet?

Våren 2020 inledde EU-kommissionen en utvärdering av postdirektivet med syfte att särskilt utreda om bestämmelserna i direktivet fortsättningsvis är ändamålsenliga. Under sommaren och hösten 2020 genomfördes ett samråd och kommissionen planerar att presentera en utvärderingsrapport under andra kvartalet 2021. Om kommissionen sedan finner det nödvändigt att uppdatera direktivet lär man göra det tidigast 2022. Problemet kommer att kvarstå oavsett om EU gör ändringar i direktivet eller inte. Det kommer ta lång tid innan några ändringar görs i direktivet.

2.3. Löser problemet sig självt med tiden? Kommer marknadskrafterna att lösa problemet?

Nej

2.4. Kan en önskad åtgärd ge upphov till nya problem som är lika stora eller större än de problem man vill lösa?

Nej

B. DÅ PROBLEMET OCH DESS ORSAKER SAMT BEHOVET AV ÅTGÄRDER KLARLAGTS KAN FÖLJANDE FRÅGOR STÄLLAS:

1. När behövs åtgärderna?

Behövs åtgärder genast? Finns det tid för ytterligare utredningar? Är behovet av åtgärder övergående?

Så snart som möjligt.

2. Vilka alternativa medel kan användas?

Vilket medel är ändamålsenligast för styrningen? Vilket medel kostar minst, dels för enskilda dels för samhället? Vilka negativa sidoeffekter har de olika medlen? Hur passar de olika åtgärderna in i ett större samhällsligt perspektiv?

Det finns inga alternativa medel, behöver lagregleras.

3. Vad är skillnaden för samhället och enskilda mellan den önskade reformen och nollalternativet?

Vilka resurser behövs och vilka effekter uppstår för samhället och enskilda om reformen genomförs respektive inte genomförs (nollalternativet)?

Om ingenting görs kommer landskapsregeringen behöva tillföra resurser för att säkerställa utdelningen av de samhällsomfattande tjänsterna.

4. Behövs en lag?

Om behovet av lagstiftning fortsättningsvis finns uppstår nya frågor. Kontakta lagberedningen så löser vi dem tillsammans!

Ja.