

Kommunikationsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om förslag till lag om ändring av postlagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om förslag till lag om ändring av postlagen (RP 18/2016 rd): Ärendet har remitterats till kommunikationsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tomi Lindholm, kommunikationsministeriet
- direktör Merja Saari, Kommunikationsverket
- specialforskare Jussi Pääkkönen, Konkurrens- och konsumentverket
- gruppchef Matti Happonen, Folkpensionsanstalten
- logistikdirektör Taru Ojala, Alma Manu Oy, företrädar även Ilves Jakelu Oy
- personaldirektör Jaana Jokinen, Posti Ab
- direktör Kaj Kulp, Posti Ab
- jurist Päivi Rokkanen, Posti Ab
- verkställande direktör Riitta Varpe, Arbetsgivarna för servicebrancherna PALTA rf
- ordförande Heidi Nieminen, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry
- rådgivande jurist Kaisa Huupponen, Finlands Transport och Logistik SKAL rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- Tullen
- Jakeluyhtiö Suomi Oy
- Keski-Pohjanmaan Kirjapaino Oyj
- Mediatalo ESA Oy
- SLP Jakelu Oy
- Varsinais-Suomen Tietojakelu Oy
- Åland Post Ab.

Betänkande KoUB 8/2016 rd

PROPOSITIONEN

I syfte att avveckla normer och minska hindren för att komma in på marknaden föreslås det i propositionen att postlagen ändras så att man slopar de postkoncessioner som beviljas av statsrådet och övergår till anmälningsskyldig postverksamhet.

I propositionen föreslås det att den postverksamhet som gäller brevframsändelser ska förutsätta anmälan till Kommunikationsverket.

Innan verksamheten inleds ska verksamhetsutövaren göra en anmälan till Kommunikationsverket. Anmälan ska innehålla alla de identifierings- och kontaktuppgifter om företaget eller organisationen som behövs med tanke på tillsynen samt en beskrivning av verksamheten. Enligt propositionen ska man utan dröjsmål anmäla till Kommunikationsverket om sådana förändringar i verksamheten som inverkar på de uppgifter som getts i anmälan samt om att verksamheten avslutas.

I propositionen föreslås det att Kommunikationsverket ska föra en offentlig förteckning över de aktörer som har gjort anmälan. Kommunikationsverket ska inom en vecka ge en bekräftelse till postföretaget om mottagandet av anmälan.

Vidare föreslår regeringen att postföretaget ska förse dess framsändelser med de märkningar som behövs för att identifiera och särskilja dem från motsvarande framsändelser från andra postföretag samt ordna en tjänst för returnering av framsändelser i varje anmäld kommun inom dess verksamhetsområde.

Dessutom föreslås det att alla hänvisningar till koncessioner eller koncessionskyldig verksamhet stryks.

Lagen avses träda i kraft den 1 maj 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt. Enligt propositionen ska postverksamhet som gäller brevframsändelser i fortsättningen förutsätta anmälan till Kommunikationsverket i stället för koncession. Det är frågan om det första, begränsade steget i en översyn av lagstiftningen om postverksamhet. I det här steget slopas det nuvarande koncessionssystemet. De sakkunniga som hörts har i huvudsak varit nöjda med förslaget och de centrala aktörerna har enligt uppgift haft goda möjligheter att göra sig hörda under beredningen.

Som bäst bereder ministeriet enligt inkommen utredning det andra, mer omfattande steget i översynen av postlagen (415/2011). Det är dock ännu bara frågan om en förberedande utredning, så det är oklart hur riktlinjerna för lagstiftningsprojektet kommer se ut. Under utfrågningen lyfte sakkunniga fram ett flertal omständigheter som bör beaktas i det andra steget.

Betänkande KoUB 8/2016 rd

Brevpostmarknaden i Finland har i princip varit öppen för konkurrens sedan början av 1994, men postverksamhet har förutsatt koncession. Till följd av den stränga regleringen har dock brevutdelningen i praktiken hittills skötts enbart av Posti Ab. Utskottet välkomnar propositionens syften att lätta på regleringen, förenkla tillträdet till marknaden för nya företag, underlätta för företagen att utveckla sin verksamhet och minska den administrativa bördan hos postföretagen och myndigheterna. Enligt utredning är det sannolikt att konkurrensen åtminstone inledningsvis kommer att beröra främst de så kallade avtalskundernas brev försändelser, så propositionen torde till en början inte ha några större konsekvenser för de nuvarande posttjänsterna för konsumenter.

I takt med att den elektroniska kommunikationen och digitaliseringen i allmänhet vunnit alltmer mark har antalet brev försändelser minskat betydligt under de senaste åren. Samtidigt har det ökande digitala utbudet också lett till färre tidningsprenumerationer och minskat utdelningsbehov. Enligt uppgift till utskottet har utvecklingen lett till att volymerna för den traditionella posten och samtidigt även postens omsättning minskat i accelererande takt; minskningen har varit åtskilliga procent per år och förra året hela 10 procent. Den växande näthandeln kan i någon mån öka paketutdelningen, men sammantaget är denna omvärldsförändring en utmaning för lönsamheten i postverksamheten och därmed för möjligheterna att upprätthålla servicenivån i hela landet.

Postens distributionsnät kan anses utgöra en del av samhällets grundläggande infrastruktur och postutdelningen har stor vikt för allmänheten och företagen. Likaså förlitar sig många myndighetsfunktioner fortfarande på kommunikation via brev. Utskottet framhåller att det trots den förenklade regleringen och förändringarna i marknadsläget är fortsatt viktigt att säkerställa tillgång- en på pålitliga, högklassiga och förmånliga posttjänster i hela landet.

Det måste också i fortsättningen finnas förutsättningar för en rättvis konkurrens på marknaden för posttjänster. Samma regler ska alltså i princip gälla alla aktörer. Till följd av de geografiska förhållandena i landet och såväl människornas som företagens geografiska spridning måste servicenivån för en del av posttjänsterna likväl också i fortsättningen sannolikt tryggas genom en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Det är en krävande uppgift att fastställa räckvidden för de samhällsomfattande tjänsterna och utdelningsskyldigheten på ett sätt som säkerställer en tillräckligt hög servicenivå utan att orsaka problem i form av ökande distributionskostnader eller problem för finansiering av de samhällsomfattande tjänsterna. Frågan kräver särskild uppmärksamhet vid den fortsatta beredningen av postlagstiftningen. Eftersom kostnaderna för postförsändelser är av central betydelse i många företags kostnadsstruktur och därigenom också för företagens konkurrensvillkor måste målet vara att posttjänsterna håller en skälig prisnivå.

Servicekvaliteten. Utskottet vill understryka servicekvalitetens betydelse i postverksamheten. Kvaliteten måste mätas, följas och utvecklas också utifrån andra kriterier än hur snabbt försändelserna når fram. När konkurrensen ökar måste postverksamheten bli transparent, vilket i sin tur kräver statistiska uppgifter i tillräcklig omfattning. Servicekvaliteten och utdelningens tillförlitlighet avgörs också av andra faktorer än enbart den tidsrelaterade tillförlitligheten. Av betydelse är likaså användarnas upplevelser av kundservicen, av hur smidiga tjänsterna är och av den lokala tillgången på tjänster. I det senare steget av översynen av postlagen gäller det att hitta former för att utveckla och säkerställa servicenivån i hela landet.

Betänkande KoUB 8/2016 rd

Vissa andra frågor. Den aktuella propositionen har enligt vad som framkommit under sakkunnigutfrågningen inga direkta konsekvenser för de anställda vid Posti Ab.

Utskottet vill fästa uppmärksamhet vid den grundlagstryggade brevhemlighetens betydelse och vid att propositionen enligt sakkunnigutfrågningen bedömts säkra skyddet för brevhemligheten. Det är av högsta vikt att samtliga postföretag har samma skyldighet att iaktta grundlagens skydd för förtroliga meddelanden och postlagens bestämmelser om brevhemligheten och tystnadsplikten. För att säkra skyddet för förtroliga meddelanden föreskrivs det i lagförslaget om returnering av försändelser som utdelats felaktigt och om märkning av dessa försändelser så att de kan särskiljas från andra postföretags försändelser.

Det förestående andra steget av översynen av postlagen. Under utfrågningen lyfte sakkunniga fram vissa frågor som bör beaktas under den fortsatta beredningen, däribland åtkomsten till postens distributionsnät och prissättningen av tjänster i anslutning till nätet, öppenheten i fråga om adressregister och postfack, möjligheterna att anmäla adressändringar och avbrott i utdelningen enligt principen om alla tjänster över en disk samt behovet av att definiera de samhällsomfattande tjänsterna på ett sätt som tar hänsyn bland annat till förändringar i omvärlden och serviceutbudet och till användarnas behov. Vidare framfördes att man genom regleringen och övervakningen av postbranschen bör se till att inget enskilt postföretag kan hindra andra företag från att komma in på marknaden.

Utskottet konstaterar att svaren på dessa frågor är av avgörande betydelse för tillträdet till marknaden och för rättvisa konkurrensvillkor. Beredarna måste hitta vägar att utifrån kundbehoven säkra en rättvis regional tillgång till posttjänster av god kvalitet. En särskilt för glesbygden viktig fråga som, även om den ligger utanför postlagens tillämpningsområde, anknyter nära till postverksamheten är frågan om hur tidningsutdelningen ska ordnas. Vidare påpekades att Kommunikationsverket i egenskap av tillsynsmyndighet har en avgörande roll för hur marknaden fungerar och för tillgången till tjänster på lika villkor.

Det är angeläget att beredningen innefattar ingående konsekvensbedömningar av alternativa lösningar och att resultaten läggs till grund för en strategi som tar hänsyn till de samlade förhållandena i Finland. Det är dock viktigt att regeringen så fort som möjligt lägger fram sina förslag om det andra steget i översynen av postlagen. Det är likaså nödvändigt att utskottet hålls à jour med hur beredningen av lagen framskrider.

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 18/2016 rd utan ändringar.

Betänkande KoUB 8/2016 rd

Helsingfors 26.4.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ari Jalonon saf
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Jyrki Kasvi gröna
medlem Jukka Kopra saml
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Jani Mäkelä saf
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Satu Taavitsainen sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.

Betänkande KoUB 8/2016 rd

Reservation

RESERVATION

Motivering

I propositionen föreslås att man slopar de postkoncessioner som beviljas av statsrådet och övergår till ett system med elektronisk förhandsanmälan till Kommunikationsverket. Förslaget är diametralt motsatt det ställningstagande om beviljande av koncession som kommunikationsutskottet gav uttryck för 2010, då en lagändring öppnade marknaden till följd av EU:s tredje postdirektiv. Utskottet noterade då att koncessionsvillkoren är en viktig mekanism för att påverka verksamheten på marknaden och säkra utbudet på samhällsomfattande tjänster. Utskottet ändrade då med stöd av plenum lagförslaget och beviljandet av postkoncession överfördes från ministeriet till statsrådet.

Enbart en elektronisk förhandsanmälan skulle vara ett otillräckligt verktyg för myndigheterna. Posttjänsterna utgör ett så viktigt samhälleligt verktyg att det måste vara möjligt att bedöma operatörerna redan på förhand. Det bör också noteras att lagförslaget skulle undanröja alla krav som det nuvarande koncessionssystemet ställer på postverksamhetens regelbundenhet och kvalitet, postföretagets resurser och ordnandet av en långsiktig postverksamhet. Genom ändringen kan ett nytt bolag upphöra med sin postverksamhet med två veckors varsel.

Propositionen fokuserar på avreglering och undanröjande av hinder för konkurrens i postverksamheten. Regeringen avser att återkomma till frågorna om samhällsomfattande posttjänster till allmänheten först i samband med det andra steget av lagstiftningspaketet. Posttrafiken öppnades för konkurrens 2010 och det statliga bolaget Posti Ab har därefter inte haft monopol på någon som helst utdelningsprodukt. Statsrådet har redan på ansökan beviljat privata bolag postkoncession också för brevutdelning på de områden bolagen önskat och enligt villkor som anges i koncessionen.

Utdelningsvolymen inom postbranschen har minskat i jämn takt i och med den elektroniska kommunikationens insteg. Det försvagar Posti Ab:s framtidsutsikter särskilt i fråga om den brevutdelning som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Tack vare vissa mer lönsamma utdelningsprodukter har Posti Ab likväl tills vidare kunnat upprätthålla ett riksomfattande distributionsnät som ger såväl allmänheten som företagen tillgång till posttjänster. Det distributionsnät som bygger på skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster har också gjort det möjligt att publicera dagstidningar i regioner där det av kostnadsskäl inte är ekonomiskt rationellt att bygga upp separat tidningsutdelningsbolag. Det har varit av avgörande vikt för en lokal och pluralistisk informationsförmedling.

När branschen öppnas för konkurrens på bred front försvagas dock Posti Ab:s möjligheter att sköta de ålagda samhällsomfattande tjänsterna, eftersom de nya aktörerna som inte belastas av den skyldigheten kan styra in sin verksamhet på lönsammare produkter och områden. Konkurrensläget är alltså inte rättvist. Under förra valperioden bedömdes att den utbredda konkurrensen kräver att den operatör som svarar för de samhällsomfattande tjänsterna får så mycket som hundratals miljoner euro i kompensation.

Betänkande KoUB 8/2016 rd
Reservation

Allmänheten drar inte nytta av att konkurrensen öppnas, eftersom de nya aktörerna fokuserar på den lönsamma företagsposten i tätbebyggda utdelningsområden. Tvärtom kommer posttjänsterna för allmänheten med största sannolikhet att försvagas då den ekonomiska basen för dagens servicenivå smulas sönder.

Att trygga tillräckliga och enhetliga posttjänster i hela landet är och kommer också i framtiden att vara en uppgift för staten. Den föreslagna lagändringen ger privata bolag frihet att plocka russin ur kakan och försätter den operatör som har skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i ett än mer trängt läge. I det andra steget av lagreformen återstår inga andra möjligheter än att gallra ut en del av de lagstadgade posttjänsterna eller att genom skattemedel säkerställa att tjänsterna kan erbjudas också framöver. Inför ett sådant scenario kan man fråga sig om det verkligen är statens uppgift att med skattemedel möjliggöra privat affärsverksamhet. Vi menar att det inte är det.

Vid översynen av postlagen måste man se på branschen i dess helhet och bedöma hur man på ett hållbart sätt kan sammanjämka kravet på marknadskonkurrens med kravet på tillräckliga, högklassiga posttjänster för hela befolkningen.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget i proposition RP 18/2016 rd.

Helsingfors 26.4.2016

Katja Taimela sd
Satu Taavitsainen sd
Katja Hänninen vänst
Jyrki Kasvi gröna