

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN OM KONSEKVENSERNA
OCH TILLÄMPNINGEN AV LAGEN OM POSTTJÄNSTER**

INNEHÅLL

1.	Översikt över postmarknaden	4
1.1.	Postmarknaden i dag	4
1.2.	Utvecklingen på postmarknaden	5
2.	Internationella regler om postverksamhet	9
2.1.	Europeiska unionen.....	9
2.2.	Världspostföreningens avtal	11
2.3.	Världshandelsorganisationens förhandlingar om tjänstehandel.....	11
3.	Tillämpning av lagen om posttjänster	12
3.1.	Lagens syfte, tillämpningsområde och definitioner (1 - 3 §).....	12
3.2.	Samhällsomfattande posttjänster (4 - 5 §)	12
3.3.	Utövande av postverksamhet (6 - 10 §)	13
3.4.	Postföretags allmänna skyldigheter (11 - 29 §).....	13
3.5.	Styrning av och tillsyn över postverksamheten.....	15
3.6.	Säkerställande av postgången (32 a - 32 f §)	15
3.7.	Övriga bestämmelser (33- 44 §).....	16
4.	Samhällsomfattande posttjänster i postverksamheten	16
4.1.	Omfattning	17
4.2.	Servicestandard	18
4.3.	Priserna på posttjänster.....	21
4.4.	Finansiering av de samhällsomfattande posttjänsterna.....	22
5.	Kundnöjdhet.....	23
5.1.	Undersökning om postservicen.....	23
5.2.	Nöjdhet med postverksamheten i EU-länderna	24
6.	Trafikutskottets betänkande	25
7.	Sammanfattning av remissutlåtanden och responsen från allmänheten	28
7.1.	Remissbehandling	28
7.2.	Folklig debatt	29
8.	Utvärdering av lagen om posttjänster	30

INLEDNING

Den nuvarande lagstiftningen om postverksamhet har utvecklats sedan början av 1990-talet. Den första lagen som reglerade postverksamheten i dess helhet trädde i kraft 1994 (907/1993). Genom lagen skapades en ram för tillhandahållande av tjänster i allmänhet. Den gjorde klar åtskillnad mellan tillhandahållandet av tjänster och reglerande uppgifter och öppnade också lagstiftningsvägen upp för konkurrens inom postens traditionella monopolområde förmedling av brevframsändelser.

En ny lag om posttjänster (313/2001, ändr. 893/2001 och 1017/2001) trädde i stället för postlagen i början av 2002. Lagens syfte är att säkerställa att posttjänster av god kvalitet och särskilt samhällsomfattande posttjänster finns att tillgå på rättvisa villkor i hela landet. Lagen om posttjänster bygger på den tidigare postlagen och ett direktiv om gemenskapens inre marknad för posttjänster (97/67/EG, ändr. 2002/39/EG). Genom reformen kunde postlagstiftningen anpassas till dagens förhållanden. Begreppet basservice i den tidigare lagen ersattes med gemenskapsbegreppet samhällsomfattande posttjänster och samtidigt infördes i vissa delar strängare skyldigheter för postföretag, framför allt dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

Lagen om posttjänster tillämpas inte på Åland. Landskapet har med stöd av 18 § 20 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) sedan 1993 haft sitt eget självständiga postföretag, Posten på Åland. På Åland gäller dessutom landskapets egen särskilda postlagstiftning.

I sitt svar på regeringens proposition med förslag till lag om posttjänster (RP 74/2000 rd) förutsatte riksdagen att regeringen före utgången av 2003 lämnar en redogörelse till riksdagen om konsekvenserna av lagen om posttjänster och erfarenheterna av dess tillämpning. Lagen om posttjänster tillämpas på tillhandahållande av posttjänster och på postföretags tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster. Lagen gäller inte transport och utdelning av tidningar och tidskrifter, begränsad postverksamhet som är av mindre betydelse, postverksamhet som är nödvändig för eller som hänför sig till en näringsidkares

egen verksamhet, transport och utdelning av brevframsändelser som grundar sig på separata avtal med kunderna om snabb och säker transport eller på andra individuella avtal eller annan förmedling av paket än sådan som kan hänföras till samhällsomfattande posttjänster.

Denna redogörelse har sammanställts huvudsakligen som tjänsteuppdrag vid kommunikationsministeriet. Företrädare för Kommunikationsverket har deltagit i arbetet. Företrädare för Posten Finland Abp har hörts i samband med beredningen. Utvärderingen av postmarknadens framtidsutsikter bygger på en utredning av LTT Tutkimus Oy. I samband med beredningen av redogörelsen arrangerade kommunikationsministeriet den 24 september 2003 ett diskussionstillfälle som det bjöd medlemmarna av kommunikationsutskottet, medlemmarna av Posten Finland Abp:s förvaltningsråd, företrädare för postfacket och de viktigaste parterna som representerar kunderna att delta i. Diskussionen var också öppen för alla riksdagsledamöter. Utlåtanden begärdes av fler än 60 remissinstanser. För responsen från allmänheten upprätthölls ett diskussionsforum 24.9 - 10.10.2003 på statsrådets webbsidor under adressen www.otakantaa.fi. Allmänheten hade också tillfälle att komma med skriftlig respons.

Redogörelsen har följande uppställning: Kapitel 1 innehåller en allmän översikt över marknaden för post- och smågodstransporter. Kapitel 2 tar upp de viktigaste internationella frågorna. Kapitel 3 beskriver hur lagen om posttjänster har tillämpats. De samhällsomfattande posttjänsterna behandlas i detalj i kapitel 4. Kapitel 5 tar upp kundresponsen på tillhandahållna posttjänster både i Finland och i EU. Kapitel 6 tar ställning till de aspekter som dåvarande trafikutskottet särskilt fäste sig vid i sitt betänkande om förslaget till lag om posttjänster. Kapitel 7 innehåller en sammanfattning av remissutlåtandena och responsen från allmänheten. Kapitel 8 är en sammanfattande bedömning av om målen med lagen om posttjänster har nåtts och om utvecklingsbehoven.

1. Översikt över postmarknaden

Lagen om posttjänster reglerar postservicen som utgör en del av marknaden för post- och smågodstransporter. I detta kapitel behandlas denna marknad i sin helhet, trots att redogörelsen i övrigt koncentrerar sig på verksamhet som omfattas av lagen om posttjänster. En bredare analys är dock på sin plats för att marknaden och framtidsutsikterna för den reglerade postverksamheten skall kunna beskrivas.

1.1. Postmarknaden i dag

Denna beskrivning av nuläget på postmarknaden bygger på Statistikcentralens material om post- och smågodsbefordran. I statistiken är marknaden för post- och smågodsbefordran indelad i följande kategorier: brev, paket, tidnings- och tidskriftsutdelning, oadresserade försändelser och utlandsförsändelser (import och export). Statistiken omfattar företag för post- och kurirtjänster och annan transport och distribution av smågods.

År 2002 uppgick totalvolymen av inrikes och utrikes försändelser inom post- och smågodstransporter till 3 372 miljoner stycken. Omsättningen av försändelserna var 1 151 miljoner euro. Inrikesförsändelserna uppgick till 3 238 miljoner stycken och utrikesförsändelserna (export och import) till 134 miljoner stycken. Omsättningen av inrikesförsändelserna var 919 miljoner euro och av utrikesförsändelserna 232 miljoner euro. Tabell 1 visar hur omsättningen och volymerna fördelas enligt typ av försändelse.

Tabell 1 Försändelser inom post- och smågodsbefordran 2002 (Statistikcentralen)

Typ av försändelse	Inrikes försändelser		Utrikes försändelser		Totalt	
	Omsättning 1 000 €	Volym 1 000 st	Omsättning 1 000 €	Volym 1 000 st	Omsättning 1 000 €	Volym 1 000 st
Brev	426 899	1 079 879	75 549	81 347	502 448	1 161 226
Paket	201 833	29 502	99 510	5 397	301 343	34 899
Oadresserade försändelser	40 867	1 049 363	-	-	40 867	1 049 363
Tidningar och tidskrifter	249 586	1 078 838	-	-	249 586	1 078 838
Andra	-	-	56 454	47 325	56 454	47 325
Totalt	919 185	3 237 582	231 514	134 069	1 150 699	3 371 651

Brevförsändelser utgör över 37 procent av värdet av försändelser på postmarknaden. Tidnings- och tidskriftsutdelning är den näst största gruppen med 22 procent. Utrikesförsändelser utgör 20 procent och paketförsändelser 17 procent. Oadresserade försändelser utgör omkring 4 procent.

Brevförsändelserna är till övervägande del hänförliga till de s.k. samhällsomfattande posttjänsterna. Närmare om de samhällsomfattande posttjänsterna i kapitel 4. Det fanns bara 3 miljoner brev som inte kunde hänföras till dem. Omsättningen uppgick till 4 miljoner euro. År 2002 var brevörsändelserna inom Posten Finland Abp:s samhällsomfattande posttjänst totalt 1 077 miljoner stycken och omsättningen totalt 423 miljoner euro.

Jämfört med året innan minskade antalet brev som kan hänföras till samhällsomfattande posttjänster med en procent, medan omsättningen av brevutdelningen ökade med en procent. Av breven inom ramen för de samhällsomfattande posttjänsterna vägde 81 procent under 50 gram och de utgjorde 72 procent av omsättningen. Andelen brev som vägde under 50 gram ökade med två procentenheter mot 2001.

År 2002 delades det ut sammanlagt 29,5 miljoner paket i Finland till ett omsättningsvärde av 202 miljoner euro. Paketutdelningen höll sig på samma nivå som tidigare och omsättningen ökade med en procent mot 2001. År 2002 förmedlade Posten Finland Abp inom ramen för samhällsomfattande post-

tjänster 11 miljoner paketförsändelser som vägde under 10 kilo, dvs. 37 procent av alla försändelser, till ett sammanlagt omsättningsvärde av 56 miljoner euro. Jämfört med 2001 minskade utdelningen med fyra procent och omsättningen med tre. Mest minskade de lättaste paketen som väger under 2 kilo.

Andra inrikes paketförsändelser än sådana som kan hänföras till samhällsomfattande posttjänster utgjorde totalt 18,5 miljoner stycken. Omsättningen av dem uppgick till totalt 146 miljoner euro. Paketförsändelsernas volym och omsättning ökade med 3 procent var jämfört med året innan. Paketutdelningen ökade i alla andra vikt-kategorier än i kategorin paket under 2 kilo. Mest ökade paketförsändelser som väger 20-50 kilo. Omsättningen av paketförsändelser på mer än 20 kilo ökade också mest. Minst var ökningen för paket mellan 2 och 10 kilo. Merparten av utdelade paketförsändelser, 65 procent, utgjordes av paket som vägde över 10 kilo. Dessa transporter utgjorde 65 procent av omsättningen av pakettransporter.

År 2002 delades det ut totalt 1 079 miljoner tidskrifter och tidningar. Omsättningen var 250 miljoner euro. Omsättningen av tidsningsutdelningen var en procent större än 2001. De utdelade tidningarna bestod till 64 procent av dagstidningar, resten av tidskrifter. Dagstidningsvolymen minskade med 2 procent samtidigt som tidskriftsvolymen ökade med lika mycket.

Den oadresserade utdelningen (oadresserade brev-försändelser, gratistidningar) uppgick 2002 till 1 049 miljoner stycken, men omsättningen var bara 41 miljoner euro. Den oadresserade utdelningen minskade med tre procent och omsättningen med sex procent mot året innan. Det var de oadresserade försändelserna som blev klart färre mot 2001. Utdelningen av annan oadresserad post och omsättningen ökade däremot med två procent var.

År 2002 uppgick den totala volymen av utrikesförsändelser till 134 miljoner stycken. Av dem var 81 miljoner brev, 5,4 miljoner paket och 47 miljoner andra försändelser. Omsättningen av utrikesförsändelserna uppgick till 232 miljoner euro, dvs. brev-försändelser till 76 miljoner euro, paketförsändelser till 100 miljoner euro och andra försändelser

till 56 miljoner euro. Jämfört med 2001 ökade utrikesförsändelserna med 9 procent och omsättningen med 1 procent.

1.2. Utvecklingen på postmarknaden

Frågor som tangerar marknaden för post- och smågodstransporter i framtiden behandlas nedan enligt marknadsområde. Hit hör brev- och pakettjänster, direktreklam samt tidnings- och tidskriftsutdelning.

Brevtjänster

Utvecklingen i brev-försändelser har varit jämn under de senaste fem åren. Antalet av-sända brev och omsättningen har sedan 1997 ökat i någon mån, men under de senaste två åren har trenden börjat peka nedåt. Brevvolymen förväntas dock öka under 2003. Omsättningen av brev-försändelser består nästan uteslutande av brev-försändelser som kan hänföras till samhällsomfattande posttjänster. Merparten av breven väger under 50 gram. Den årliga volymen har hållit sig nästan oförändrad, dvs. kring något över 800 miljoner stycken. Det finns inga klara trender i fråga om brevvolymerna i andra kategorier heller.

Brevförsändelserna påverkas volymmässigt av utvecklingen i nationalinkomsten, priset på brev-försändelser och den tekniska utvecklingen inom alternativa kommunikationsformer. Förändringarna i brevvolymen stämde i stort sett överens med förändringarna i samhällsekonomin fram till lågkonjunkturen på 1990-talet. Efter den har det skett en väsentlig förändring. Bruttonationalinkomsten har ökat med omkring 40 procent sedan mitten av 1990-talet, men brevvolymen har bara ökat med omkring 5 procent. Utvecklingen har varit likadan i Sverige, Förenta staterna och Kanada och med en viss eftersläpning också i de övriga nordiska länderna och EU. Trenden förväntas fortsätta under de närmaste åren.

Utvecklingen i den elektroniska kommunikationen inverkar starkast på brevvolymerna. Finland är ett informationssamhälle, där omkring tre fjärdedelar av de anställda och omkring 45 procent av hushållen har tillgång till e-post och internet. Den elektroniska ko-

munikationen är i de flesta fall klart snabbare, behändigare och billigare än brev. Informationen från företagare till konsumenter överförs t.ex. i allt större utsträckning elektroniskt. Nedan beskrivs en utveckling som om den går i uppfyllelse minskar de absoluta brevvolymer i Finland i väsentlig grad.

Brev från företag och sammanslutningar till konsumenterna utgör den största gruppen brevårsändelser. De utgör för närvarande 60 procent av alla försändelser. Banker, teleoperatörer, elverk och offentliga sammanslutningar och förvaltningen är typiska brevsändare i stor skala. Än så länge pekar antalet brev från företag och sammanslutningar till konsumenterna fortsatt uppåt och därför har brevårsändelsernas totala volym ännu inte minskat. Men den elektroniska kommunikationen ökar i mycket snabb takt också från företag till konsumenter, inte minst när det gäller officiella meddelanden typ kontoutdrag, fakturor och kvitton. Brevårsändelserna består till omkring 40 procent av räkningar och omkring 40 procent av räkningarna skickas och betalas redan nu elektroniskt.

Förändringarna i bankernas brevvolymer kan lyftas fram som exempel på utvecklingen i framtiden. Bankerna försöker genom sin prissättning aktivt styra över sina kunder till elektronisk kommunikation och att drar allt mer ner på brevårsändelserna. För tillfället betalas räkningar på banken oftast över nätet. Också andra stora konsumentfakturerare som teleoperatörer, elbolag och tidningsbolag går i allt större utsträckning över till direktdebitering. Vid direktdebitering debiteras kundens konto automatiskt vid bestämda tider. Nästa steg är att kunden inte alls får någon faktura per post utan bara i elektronisk form via banken.

Andelen brev mellan företag och sammanslutningar har minskat i proportion till alla brevårsändelser. Den är i detta nu drygt 20 procent. Den elektroniska kommunikationen mellan företagen förväntas inom ett par år ha gått om brevkommunikationen. Penningtransaktioner och faktureringar mellan banker och företag sker redan nu nästan helt elektroniskt.

Andelen brev och postkort mellan konsumenter har ökat något i proportion till alla försändelser. Den är nu gott och väl 10 pro-

cent. Men den elektroniska kommunikationen inverkar också på kommunikationen mellan konsumenter. Ett bra exempel på konkurrerande produkter inom den elektroniska kommunikationen är mobila telefonens textmeddelanden som minskat antalet postkort. Andelen brev från enskilda personer till organisationer har i sin tur minskat och är i detta nu omkring 1 procent.

Det är helt uppenbart att den elektroniska kommunikationen i framtiden i allt högre grad kommer att konkurrera med brevårsändelser. Posten Finland Abp har en marknadsandel på 90 procent när det gäller adresserade brev och den förväntas bestå. Det är osannolikt att konkurrensen mellan brevtransporterande företag ökar. Den krympande marknaden för brevårsändelser lockar inga nya aktörer. Det krävs betydande investeringar och specialkompetens för att bedriva postverksamhet och det finns ingen anledning att förvänta sig en hög avkastning. Intresset för marknadstillträde påverkas också av att postverksamhet i begränsad omfattning är belagd med en avgift av skattenatur för att trygga tillgången till posttjänster i glesbygderna.

Andra aktörer än Posten Finland Abp har en marknadsandel på ungefär tio procent av brevårsändelserna. Merparten består av utrikesbrev mellan företagen, däribland s.k. express- och kurirförsändelser. Posten Finland Abp har en andel på omkring 60 procent av utrikes brevårsändelserna. Marknaden för express- och kurirpost kontrolleras av internationella företag och gör det förmodligen också i framtiden. De internationella företagen har enorma resurser, verksamheten är global samt kompetensen och systemen högkvalitativa.

Pakettjänster

Det är problematiskt att dela in smågodstransporter i paketförsändelser och andra försändelser eftersom största delen av smågodset skickas per brev. Paketförsändelsernas volym påverkas precis som brevårsändelsernas av den samhällsekonomiska utvecklingen, men paketförsändelsernas volym förmodas vara känsligare för prisförändringar än brevårsändelsernas.

Antalet paketförsändelser har hållit sig på samma nivå under de senaste fem åren. Men på det hela taget har omsättningen av paketförsändelser ökat. Med andra ord har priserna på paketförsändelser gått upp. De två minsta paketkategorierna (under 10 kg) står för enjonparten av paketförsändelserna.

Posten Finland Abp:s andel av marknaden för smågodsförsändelser i inrikes transport varierar mellan 30 och 50 procent beroende på räknasätt. Posten Finland Abp dominerar utdelningen till konsumenterna. Postorderföretagen är de största paketkunderna. Postorderförsäljningens volym minskade 2002 med omkring 7,5 procent mot tidigare år och förväntas inte öka i nämnvärd grad från nivån för tidigare år.

Posten Finland Abp transporterar paket till samma pris i hela landet och främjar på det viset tillgången till service på rättvisa villkor i glesbygderna. För ett postorderföretag är det sannolikt effektivast att ha med ett företag att skaffa. Posten Finland Abp har utvecklat sitt kontorsnät på ett sätt som inverkar också på pakettleveranser.

Posten Finland Abp:s viktigaste konkurrenter inom inrikes pakettransporter på riksnivå är Matkahuolto Oy och Schenker Oy:s dotterbolag Kiitolinja Oy. Enligt en uppskattning svarar Matkahuolto för omkring 20 procent av inrikestransporter av småpaket och Kiitolinja för omkring 5 procent. Paketservice tillhandahålls också av Transpoint Oy, som hör till VR-koncernen, och Kaukokiito Oy som ägs av långtradarföretagare. Men Kiitolinja, Transpoint och Kaukokiito har snarast koncentrerat sig på flakleveranser och andra större fraktleveranser.

På senare år har företagets dörr-till-dörrtransporter ökat och fortsätter sannolikt att öka under de närmaste åren. Iltransporter av detta slag utnyttjas bl.a. av den tekniska parthandeln och handeln med datautrustning och bilreservdelar. De största aktörerna inom gränsöverskridande posttransporter är de internationella företagen DHL, TNT och UPS med Fedex Oy som senaste tillskott. Posten Finland Abp beräknas inneha en andel på mindre än 10 procent av marknaden för kurir- och expressförsändelser och en ännu mindre andel av de gränsöverskridande posttransporterna. Internationella företag innehar

en stor andel av de två sistnämnda transportformerna och förväntas behålla sina andelar under de närmaste åren.

Handeln över de elektroniska datanäten har redan länge förväntats öka, vilket skulle betyda ökade paketförsändelser. Den elektroniska handeln ökar i jämn takt men kommer inte att öka explosionsartat under de närmaste åren. Om näthandeln blir allmän har också Posten Finland Abp goda chanser att kunna tillhandahålla tjänster i och med att bolaget har kapacitet att ta hand om både pakettransporter och lagring och insamling av paketförsändelser.

Direkta hemleveranser förväntas också öka. Enligt en enkät önskar sig omkring hälften av postorderkunderna hemleverans jämfört med en dryg femtedel för fem år sedan. Till exempel i Danmark och Tyskland är hemleverans standardpraxis inom postorderförsäljning. I Finland levereras i detta nu omkring en tiondel av försändelserna ända hem.

Utdelningen av paket innebär fysisk transport från ett ställe till ett annat. Men det sker inte utan föregående informationsförmedling, som beställningar, sändlistor, fraktböcker, fakturor, ankomstanmälningar och olika slag av sammandrag. Den elektroniska kommunikationen kommer under de närmaste åren att spela en allt större roll när det gäller att kontrollera den logistiska kedjan och följa upp den i realtid.

Direktreklam

Direktreklamen är antingen oadresserad eller adresserad. Aktörerna i branschen anser att direktreklam utgör en del av postmarknaden. I likhet med all reklam är direktreklamen konjunkturkänslig. Den oadresserade direktreklamen följer konjunkturerna något närmare än den adresserade reklamen. Volymen på all direktreklam förväntas öka i viss mån under de närmaste åren.

Posten Finland Abp:s produkt massbrev är den enda formen av riksomfattande adresserad direktreklam. Massbreven har en marknadsandel på omkring 90 procent. De största användarna av adresserad direktreklam är postorderföretag, researrangörer, tidningsbolag och handelns centralaffärer. Företagen utnyttjar Posten Finland Abp:s massbrev

framför allt för att bolaget har adressinformation i realtid om finländarna.

Ett flertal aktörer av varierande storlek konkurrerar om utdelningen av oadresserad direktreklam i olika delar av landet. Den största riksomfattande leverantören är Suomen Suoramainonta Oy. Tillsammans med sina lokala dotter- och partnerskapsföretag når bolaget omkring 2,2 miljoner hushåll. Posten Finland Abp sköter den oadresserade direktreklamen till omkring 0,4 miljoner hushåll närmast i glesbygderna. Sin största konkurrent har den oadresserade direktreklamen i tidningarnas bilagor som förväntas öka sin volym i viss mån under de närmaste åren.

Elektronisk nätreklam är ett alternativ till upptryckt direktreklam. Men den kan fortfarande anses stå långt efter direktreklambrevet, som är lättare att lägga märke till och konkretare. Nätreklam förutsätter dessutom att reklamen söks upp på nätet, den kräver m.a.o. en viss aktivitet från kundernas sida. Kunderna ställer sig också en aning reserverat till elektronisk direktreklam t.ex. på grund av risken för datorvirus. Också andra elektroniska medier som ersätter tryckt reklam, som mobilkommunikation, bedöms än så länge ha rätt små chanser. Mobilkommunikation används dock som ett komplement. T. ex. postorderföretagen informerar sina kunder på mobila telefonens textmeddelanden om att deras postpaket har kommit fram.

Tidningsutdelning

Dagstidningarna når 91 procent av vuxenbefolkningen. I relation till folkmängden är volymen större bara i Norge och Japan. Dagstidningarnas styckevolym ökade på 1980-talet men trenden vände nedåt under lågkonjunkturen på 1990-talet. En fortsatt svag nedgång har kunnat märkas också efter mitten av 1990-talet.

Morgontidningarnas dominerande ställning inom tidningspressen kan sägas bero på tidigutdelningen. I Finland utgör abonnerade dagstidningar 95 procent av totalvolymen jämfört med att inte bara kvällstidningar utan också morgontidningar i många länder huvudsakligen köps som lösnummer. Utdelningen är en betydande kostnadspost: År

2001 utgjorde den omkring 21 procent av tidningarnas samlade kostnader jämfört med att redaktionskostnaderna utgjorde omkring 26 procent.

I början av 2002 fanns det 15 s.k. samutdelningsbolag som ägs av tidningshusen. De stod för omkring 78 procent av all tidigutdelning av dagstidningar. Tidningarnas egna utdelningskanaler är fortfarande Posten Finland Abp:s främst konkurrenter när det gäller tidningsutdelning. Posten Finland Abp hade i sin grundutdelning, dvs. dagsutdelning, hand om ca 20 procent av samtliga tidningars årliga volym. Bolaget delade främst ut lokaltidningar (omkring två tredjedelar av volymen), tidningar som kommer ut 4-5 gånger i veckan (omkring hälften av volymen) och hade hand om många tidningars veckoslutsutdelning. År 2003 förvärvade Posten Finland Abp av Sanoma Osakeyhtiö en del av Leijonajakelu Oy:s affärsverksamhet som anknyter till tidigutdelning. Konkurrensverket godkände företagsförvärvet den 22 augusti 2003 villkorligt. Genom köpet fick Posten Finland Abp hand om ca 67 procent av tidigutdelningen av dagstidningar.

Tidningsutdelningen förväntas minska något också under de närmaste åren. År 1999 abonnerade uppskattningsvis 80 procent av hushållen på minst en tidning, men 2002 bara 67 procent. Gratistidningar för självhämtning i de större bosättningscentren minskar också tidningsabonnemangen. Tidningarna har redan i många år förväntats ersätta tryckta tidningar med nätupplagor. Men en elektronisk tidning antas inte kunna åsidosätta en tryckt tidning inom en översebar framtid utan ses snarast som ett komplement. Däremot förväntas den elektroniska konkurrensen med tidningarna på sikt vara avsevärd. Om antalet tryckta tidningar minskar inverkar det givetvis också på utdelningen av dagstidningar.

Tidskriftsutdelning

Tidskriftsvolymen i Finland är omkring 335 miljoner exemplar per år. Volymerna minskade inte nämnvärt ens under lågkonjunkturen och vände snabbt upp igen efter den. Hos oss upptar abonnemangen en stor andel i ett europeiskt perspektiv, omkring 95 procent. Utdelningskostnaderna kan uppskät-

tas till 12-15 procent av de totala kostnaderna. Tidningarna anlitar nästan uteslutande Posten Finland Abp. I de övriga EU-länderna svarar också förlagen och tidningarnas egna förbund för utdelningen vid sidan av postverket.

För tidskrifterna kommer det att vara fortsatt viktigt att den riksomfattande utdelningen och enhetliga prissättningen i anknytning till den kan bibehållas. En eventuell konkurrens på marknaden för tidskriftsutdelning har sannolikt samband med om det uppstår en riksomfattande tjänst som konkurrerar med Posten Finland Abp på marknaden för brev-försändelser.

Tidskriftsvolymen är så stor i Finland att den inte antas öka nämnvärt under de närmaste åren. Konkurrensen från den elektroniska kommunikationen förväntas inte heller vara nämnvärd i fråga om tidskrifter i en nära framtid.

2. Internationella regler om post-verksamhet

2.1. Europeiska unionen

Postdirektivet

År 2000 uppgick inkomsterna av posttjänster i EU till ca 85 miljoner euro, vilket svarar mot omkring en procent av bruttonationalinkomsten i unionen. Fler än 1,16 miljoner människor är direkt anställda i postsektorn och dessutom sysselsätter sektorn indirekt en miljon människor. Postsektorn är strategiskt viktig för EU:s ekonomi som ett segment av en större kommunikations- och distributionsmarknad. Före postdirektivet fanns det stora skillnader i nivån på posttjänster i EU-länderna. På den nationella och internationella marknaden var tjänsterna varierande och inadekvata. Det var svårt att jämföra kvaliteten eftersom det inte fanns gemensamma mätmetoder. Olikheter blev ett hinder för att utveckla marknaden. Marknaden för posttjänster är så pass viktig att EU ansåg det nödvändigt att upprätta enhetliga legislativa ramar. År 1992 startade ministerrådet en process för att samordna bestämmelserna i postsektorn.

Europaparlamentets och rådets direktiv om

gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (97/67/EG) gavs 1997. Gemenskapens posttjänster har som främsta mål att förbättra kvaliteten på tjänsterna och att genomföra den inre marknaden för posttjänster. För att genomföra direktivet började EU i linje med subsidiaritetsprincipen harmonisera posttjänsterna i vissa delar. De viktigaste principerna i reformarbetet var att marknaden successivt och kontrollerat öppnas för konkurrens och att minimikvalitetsnormer fastställs på de samhällsomfattande posttjänsterna i hela EU.

Postdirektivet anger minimikvalitetsnormerna för samhällsomfattande posttjänster, en övre gräns för monopoliserade tjänster (en tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster kan tillåtas monopol på vissa tjänster) och villkoren för att tillhandahålla icke-monopoliserade tjänster och för tillgång till nätet. I direktivet finns också bestämmelser om avgiftsprinciper och insyn i redovisning. Dessutom ingår där regler för harmonisering av kvaliteten på tjänsterna och tekniska standarder. Medlemsstaterna får tillämpa bestämmelserna nationellt inom de gränser som anges i direktivet.

Kommissionen gav i november 2002 en rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av postdirektivet (direktiv 97/67/EG), KOM(2002) 632 slutlig). Rapporten ser på hur postdirektivet genomförts i olika medlemsstater och analyserar marknadsutvecklingen inom postsektorn samt gör en bedömning av de allmänna konsekvenserna av postdirektivet.

Målet var att postdirektivet skulle vara införlivat i den nationella lagstiftningen i februari 1999. Enligt kommissionens rapport har postdirektivet satts i kraft i alla medlemsstater. Kommissionen har fört diskussioner med vissa stater bl.a. om de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende, tillstånd och koncessioner samt utvidgat monopol. I slutsatserna framhålls att postdirektivet har haft många positiva verkningar. Som exempel nämns att den inre marknaden för posttjänster har utvecklats, kvaliteten på tjänster har förbättrats och postoperatörer har uppmuntrats att bli effektivare och mera kundorienterade.

rade. Genomförandet av postdirektivet har dessutom visat att det inte råder någon konflikt mellan att öppna upp marknaden och att slå vakt om bestämmelsen om samhällsomfattande posttjänster.

Direktivet ändrades i juni 2002 (Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen). Ändringen avser att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen. Den huvudsakliga ändringen gäller att de tjänster som får omfattas av monopol inskränks, men med garantier för att de samhällsomfattande tjänsterna bevaras. I direktivet ingår en bestämmelse om att kommissionen har skyldighet att före 2006 lägga ett förslag som bekräftar att den inre marknaden för posttjänster skall vara fullt ut genomförd 2009. Direktivändringen skall vara införlivad med den nationella lagstiftningen före den 31 december 2002. Medlemsstaterna Österrike, Frankrike och Grekland har inte satt i kraft det ändrade postdirektivet inom utsatt tid. Kommissionen har inlett ett regelbrottsförfarande mot dessa medlemsstater.

Lagen om posttjänster är i det stora hela överensstämmande med postdirektivet. Men ställvis är bestämmelserna i lagen strängare än i direktivet. Som exempel kan nämnas att den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster är skyldig att ha minst ett verksamhetsställe för samhällsomfattande posttjänster i varje kommun och att garantera att användarna kan lämna in brevöversändelser som omfattas av de samhällsomfattande posttjänsterna till postföretaget för befordran på ett uppsamlingsställe som ligger på ett skäligt avstånd från bostaden.

Kommissionen har ingenting att anmärka på i fråga om Finlands sätt att införliva direktivet i den nationella lagstiftningen. Direktivet om ändring av postdirektivet kräver inga ändringar i lagen om posttjänster.

Mervärdesskatten på posttjänster

Enligt mervärdesskattelagen (1501/1993) betraktas posttjänster i Finland som transporttjänster som omfattas av beskattning och på dem tillämpas en allmän mervärdesskatt-

sats på 22 procent. Posttjänsterna har omfattats av moms sedan den 1 juli 1994.

Europeiska gemenskapernas kommission lämnade den 5 maj 2003 ett förslag till ändring av rådets direktiv 77/388/EEG när det gäller mervärdesskattning på tjänster inom postsektorn (KOM(2003) 234 slutlig). Momssystemet i gemenskapen regleras i det s.k. sjätte mervärdesskattedirektivet om harmonisering av omsättningsskattelagstiftningen i medlemsstaterna från den 17 maj 1977. I EU gäller skattebestämmelser som kommit till i 1970-talets monopolsituation. Enligt dem är offentliga posttjänster undantagna skatt. För tillfället tolkas undantaget olika i olika medlemsstater.

Kommissionen föreslår en ändring av mervärdesskatten på posttjänster eftersom de offentliga posttjänsterna numera tillhandahålls på en konkurrensutsatt marknad. Om momsundantaget bara gäller den offentliga sektorn, förvrängs konkurrensen. Kommissionen menar att problemen med undantag visar att neutralitetsprincipen som hänger nära samman med det gemensamma mervärdesskattesystemet inte längre följs i postsektorn.

Förslaget går ut på att det sjätte mervärdesskattedirektivet ändras så att moms tas ut för alla tjänster inom sektorn. Genom att åtgärda snedvridningarna hoppas kommissionen kunna modernisera och förenkla beskattningen och då blir också skatten rättvisare tillämpad. Kommissionen konstaterar att detta är förenligt med dess mervärdesskattestrategi (kommissionens meddelande KOM(2000) 348).

Förslaget är fortfarande under behandling hösten 2003 och förväntas bli lämnat till riksdagen i november 2003.

Övriga regler

Kommissionen gav 1998 ut ett meddelande om tillämpning av konkurrensbestämmelser inom postsektorn och genomförande av vissa statliga åtgärder gällande posttjänster (98/C 39/02). Genom meddelandet vill kommissionen ge företag och medlemsstater riktlinjer för genomförande av konkurrensregler inom posttjänster för att undvika brott mot konkurrensreglerna i fördraget.

Inom EU har det redan i många år förts en

politisk debatt om tjänster av allmänt (ekonomiskt) intresse (Services of General [Economic] Interest) och genomförandet av EU-lagstiftningen. Kommissionen gav den 21 maj 2003 ut en grönbok om tjänster i allmänhetens intresse (Kommissionens grönbok om tjänster i allmänhetens intresse, KOM (2003) 270 slutlig). Genom detta dokument vill kommissionen starta en officiell och väl underbyggd debatt om unionens ställning när det gäller att fastställa förpliktelserna och välet av organisation, finansieringen, utvärderingen och eventuellt den juridiska regleringen av tjänster i allmänhetens intresse. Posttjänster är ett delområde av dem. Utifrån grönboken arrangerade kommissionen ett offentligt samråd som avslutades den 15 september 2003. Under höstens lopp kommer kommissionen att göra en lägesbedömning utifrån samrådet och att fortsätta behandlingen av ärendet.

Finland har haft vissa förbehåll mot en allmän ramlagstiftning på gemenskapsnivå om tjänster i allmänhetens intresse. Utgångspunkten bör vara att de principiella besluten om dem, däribland beslut om tjänsternas omfattning, också i framtiden bör ingå i medlemsstaternas behörighet. Eventuella oklarheter i tolkningen av EU-lagstiftningen och utvecklingsbehoven bör avgöras utifrån den behöriga lagstiftningen om respektive område av EU-lagstiftningen.

Statsrådets har genom en kompletterande skrivelse (E 90/2000 rd) tillställt riksdagen kommissionens grönbok. Trafik- och kommunikationsutskottet avgav ett utlåtande i ärendet den 6 november 2003 (TrUU 18/2003 rd) i vilket utskottet förenar sig med statsrådets åsikt.

2.2. Världspostföreningens avtal

De viktigaste internationella överenskomelserna om postsektorn är Världspostföreningens (UPU) konstitution med tilläggsprotokoll, Världspostföreningens allmänna reglemente och världspostkonventionen med slutprotokoll. Avtalen ses över vid en kongress vart femte år. Vid den 22:a kongressen år 1999 undertecknade Finland det sjätte tilläggsprotokollet till Världspostföreningens konstitution, Världspostföreningens allmänna

reglemente, världspostkonventionen med slutprotokoll och avtalet om postala betaltjänster som enligt slutbestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2001. Avtalen sattes i kraft nationellt genom förordningar av republikens president den 28 december 2000 (1299/2000 och 1300/2000).

Finland undertecknade avtalen och lämnade en förklaring om att Finland i egenskap av medlemsland i Europeiska unionen anmäler att landet tillämpar kongressavtalen genom iakttagande av sina skyldigheter enligt fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Världshandelsorganisationens allmänna tjänstehandelsavtal (GATS). Finland lämnade sin förklaring tillsammans med övriga medlemsstater i Europeiska unionen.

Konstitutionen är Världspostföreningens huvudavtal som innefattar postföreningens konstituerande bestämmelser. Det allmänna reglementet omfattar de bestämmelser som garanterar konstitutionens tillämpning och föreningens verksamhet. Det är bindande för alla medlemsstater. Konventionen innehåller i sin tur generella regler för internationell posttrafik.

I avtalen finns inte bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Lagen om posttjänster och avtalen harmonierar med varandra och det finns inga konflikter mellan dem.

2.3. Världshandelsorganisationens förhandlingar om tjänstehandel

Världshandelsorganisationens (WTO) senaste handelsförhandlingsrunda startade 2001. Målet var att slutföra förhandlingarna före den 31 december 2004. Ministermötet i Cancún i september 2003 förväntades precisera målen för förhandlingsrundan, finna en lösning på vissa av de viktigaste utestående frågorna och lägga fast en tidsplan för arbetet. Men mötet hade ingen framgång. Förhandlingsrundan fortsätter trots att en avslutning på förhandlingarna utan tvivel skjuts fram.

Världshandelsorganisationen ingick under sin föregående förhandlingsrunda GATS-avtalet om tjänstehandel. Det täcker in posttjänster och har tagits upp också vid den på-

gående förhandlingsrundan. I Europeiska unionen är Österrike den enda medlemsstaten som för tillfället har åtaganden beträffande posttjänster. EU kom med sina egna anspråk på tillträde till tjänstemarknaden (dvs. vilka medgivanden WTO-parterna förväntas göra) i juli 2002. Övriga WTO-länder har lagt fram sina respektive anspråk på EU. EU lade sitt eget tjänstehandelsanbud (dvs. vilka medgivanden EU har beredskap för) i april 2002. EU innefattade en liberalisering av posttjänsterna både i sina anspråk och i sina anbud inom ramen för postdirektivet. EU:s anbud beträffande posttjänster harmonierar med bestämmelserna i lagen om posttjänster.

3. Tillämpning av lagen om posttjänster

3.1. Lagens syfte, tillämpningsområde och definitioner (1 - 3 §)

Det uttalade syftet med lagen om posttjänster är att säkerställa att posttjänster av god kvalitet och särskilt samhällsomfattande posttjänster finns att tillgå på rättvisa villkor i hela landet. Statsrådets skall se till att samhällsomfattande posttjänster finns att tillgå i hela landet. Tillgången tryggas genom att ett eller flera postföretag förpliktas att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Posten Finland Abp beviljades den 3 februari 1994 koncession med stöd av postlagen, men den ändrades den 24 januari 2002 så till vida att bolaget förpliktades att tillhandahålla de samhällsomfattande posttjänster som anges i lagen. Tillgången till samhällsomfattande tjänster behandlas närmare i kapitel 4.

Enligt lagens 2 § tillämpas lagen på tillhandahållande av posttjänster och på postföretags tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster. Lagen gäller inte transport och utdelning av tidningar och tidskrifter, begränsad utdelning och transport av brev-försändelser av mindre betydelse, postverksamhet som är nödvändig för eller som hänför sig till en näringsidkares egen verksamhet, transport och utdelning av brev-försändelser som grundar sig på separata avtal med kunderna om snabb och säker transport eller på andra motsvarande individuella avtal eller andra tjänster som gäller förmedling av paket

än sådana som hör till de samhällsomfattande posttjänsterna. Tillämpningsområdet för lagen om posttjänster är klart avgränsat. Formuleringen har inte gett upphov till några problem med vad som skall betraktas som koncessionsbelagd verksamhet. I en bedömning av tillämpningsområdet bör det dessutom beaktas att de lagfästa tjänsterna också inverkar på serviceutbudet utanför lagens område och den vägen på den totala servicen till dem som använder posttjänster.

Lagen om posttjänster tillämpas inte på Åland. Landskapet har med stöd av 18 § 20 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) sedan 1993 haft sitt eget självständiga företag, Posten på Åland. På Åland gäller dessutom landskapets egen särskilda postlagstiftning (Landskapslag om Posten på Åland AFS 39/1992).

3.2. Samhällsomfattande posttjänster (4-5 §)

Lagen om posttjänster stämmer till innehållet i långa stycken överens med postdirektivet. Ett undantag är att lagen anger en högre viktgräns för inkommande gränsöverskridande post än direktivet och innehåller en förpliktelse att upprätthålla verksamhetsställen, vilket det inte sägs någonting om i direktivet. Lagen lägger fast vissa kvalitetsnormer och att service som svarar mot normerna skall vara tillgänglig för alla på lika villkor. Det har inte ansetts angeläget att ta in detaljerade bestämmelser om hur verksamheten, t.ex. nätverket av verksamhetsställen, skall ordnas i operativt hänseende.

Posten Finland Abp förpliktas enligt sin koncession att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster och att erbjuda alla finländare lagfästa tjänster som hör till de samhällsomfattande tjänsterna på lika villkor i hela landet. Med vissa i lagen nämnda undantag omfattas alla finländare av utdelning och insamling av post under fem dagar i veckan. Posten Finland Abp:s kontorsnät täcker hela landet och tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Bolaget uppnår en internationellt sett hög lagfäst kvalitetsstandard vad gäller snabbheten i att frambefordra brev. Koncessionen förpliktar bolaget att förmedla också ankommande och utgående

gränsöverskridande postförsändelser i enlighet med internationella konventioner som är bindande för Finland och EG:s lagstiftning.

Tillgången till samhällsomfattande tjänster behandlas närmare i kapitel 4.

3.3. Utövande av postverksamhet (6 - 10 §)

Det krävs koncession av statsrådet för att utöva postverksamhet enligt lagen om posttjänster. Posten Finland Abp beviljades den 3 februari 1994 koncession enligt postlagen för att utöva obegränsad postverksamhet i hela landet med undantag för Åland. När lagen om posttjänster trädde i kraft ändrades bolagets koncession den 24 januari 2002 i överensstämmelse med den nya lagens krav. Koncessionen ändrades inte i sig i nämnvärd grad. Kommunikationsverket utövar tillsyn över att koncessionen efterlevs. Koncessionsinnehavaren skall varje år lämna en redogörelse till Kommunikationsverket om efterlevnaden av villkoren i koncessionen.

Suomen Suoramainonta Oy beviljades den 8 mars 2000 koncession för postverksamhet i begränsad omfattning inom ett område som omfattar Askola, Borgnäs, Esbo, Grankulla, Helsingfors, Högfors, Hyvinge, Karislojo, Kervo, Lappträsk, Liljendals, Lojo, Mäntsälä, Mörsköms, Nummi-Pusula, Nurmijärvi, Träskända, Tusby, Vanda och Vichtis städer eller kommuner. Koncessionsperioden löpte ut den 30 juni 2003. Bolaget inledde aldrig någon verksamhet enligt koncessionen.

Ansökningar om koncessioner har inte lämnats in under den tid lagen om posttjänster varit i kraft.

3.4. Postföretags allmänna skyldigheter (11 - 29 §)

Postföretagen har serviceplikt, dvs. de är skyldiga att mot gällande avgift av var och en som så önskar ta emot och till mottagaren förmedla brev- och paketförsändelser i enlighet med koncessionen och sina leveransvillkor. Frågor kring utdelning och insamling av postförsändelser behandlas närmare i kapitel 4.

Lagen om posttjänster förutsätter att meddelandehemligheten säkerställs. Ett postföretag har inte rätt att öppna ett slutet brev. Post-

företaget skall försöka reda ut vem som är den rätta mottagaren av en försändelse som sannolikt är avsedd att vara personlig. Om det trots försök inte går att få reda på mottagaren, skall försändelsen returneras till avsändaren. Om det inte går att få reda på rågonderna skall postföretaget omedelbart sända försändelsen till Kommunikationsverket för behandling. Ett postpaket får i närvaro av en annan person öppnas av en person som Kommunikationsverket har bemyndigat för uppgiften, om försändelsen är skadad och det är nödvändigt att öppna den för att skydda innehållet eller konstatera dess skick eller om det är skäl att misstänka att försändelsen kan orsaka fara för hälsa eller egendom.

Posten Finland Abp meddelar att den för att värna brevhemligheten följer gällande lagstiftning och dessutom principerna i gamla poststadgor och den upphävda förordningen om posttrafik inte minst när det gäller överlämnande av rekommenderade och assurerade försändelser. Bolaget har dessutom preciserat reglerna för överlämnande av andra försändelser mot kvittering genom att justera leveransvillkoren och utfärda interna arbetsanvisningar. I avtalet om postombud finns ett sekretessåtagande inskrivet och bolaget uppger att det mäter efterlevnaden med hjälp av en särskild tillförlitlighetsutredning.

Under 2002 och 2003 har Kommunikationsverket gjort inspektioner hos postombud som visat att brevhemligheten tillgodosetts på behörigt sätt och att försändelserna placerats i separata rum som kunderna inte haft tillträde till. Också en brevenkät bland postombud runt om i Finland visade att postförsändelser till kunderna på de flesta ställen var placerade antingen bakom servicedisken eller i ett separat förvaringsrum.

Kommunikationsverket granskade i början av 2002 Posten Finland Abp:s paketsjälvbetjäning på omkring tio verksamhetsställen, främst med tanke på brevhemligheten. Vid inspektionerna uppdagades vissa brister och därför utfärdade Kommunikationsverket anvisningar till Posten Finland Abp om självbetjäningen. År 2002 gick Kommunikationsverket igenom anvisningarna och konceptet för självbetjäningsställena och inspekterade självbetjäningen på tre verksamhetsställen i huvudstadsregionen. Inspektionerna gav inte

längre anledning till anmärkningar om självbetjäningen. Det finns numera betydligt färre självbetjäningsställen. I slutet av 2002 fanns det till exempel 140 självbetjäningsställen och posten uppger att de kommer att minska med hälften fram till den 31 december 2004.

Kommunikationsverket, postsäkringsenheten och Posten Finland Abp låter varje år sina representanter göra en inspektion inom Posten Finland Abp:s olika produktionsområden för att utreda hur försändelser som är obeställbara är behandlade. År 2002 utfördes inspektioner på postcentralerna i Helsingfors och Tammerfors. Reglerna för hur och när paket får öppnas och för protokoll som skall upprättas över åtgärden samt för hur paket som faller inom ramen för samhällsomfattande posttjänster skall styras över till postsäkringsenheten sågs över. År 2003 står produktionsområdet i Åbo i turen för en inspektion.

Lagen om posttjänster innehåller en förpliktelse att ge service på finska och svenska. Också de samiskspråkiga kunders behov skall tillgodoses. Posten Finland Abp:s leveransvillkor, leveranspriser, broschyrer och blanketter trycks upp på finska och svenska. Enligt bolagets utredning klarar bolaget bäst av den svenska servicen i den direkta kundbetjäningen, i distributionen och telefonservicen och i sin korrespondens. Dessutom har den svenskspråkiga servicen på nätet förbättrats under de senaste åren. På tvåspråkiga eller helt svenskspråkiga orter är kunskaper i svenska en förutsättning i kundbetjäningen på postkontoren. Språkkunskaperna är ett kriterium också vid valet av postföretagare i tvåspråkiga eller helt svenskspråkiga områden. Posten Finland Abp uppger att dess egen personal kan ge service på samiska på kontoren i Utsjoki och Ivalo. Också på alla postombud i sameområdet fungerar servicen på samiska. På annat håll i landet finns det inte tillgång till service på samiska.

Posten Finland Abp gjorde i början av 2000 vissa ändringar i sin adressändringstjänst som gav upphov till en mängd konsumentklagomål. Kommunikationsverket utförde i början av 2002 en intervjuundersökning om adressändringstjänsten bland dem som anlitat tjänsten under det föregående året. Intervjuerna låter förstå att adressänd-

ringsservicen i det stora hela har fungerat bra. Utöver intervjuundersökningen begärdes utlåtanden från olika håll och en utredning om olika aspekter på tjänsten av Posten Finland Abp. Kommunikationsverket uppmanade Posten Finland Abp att se till att konsumenternas brevhemlighet respekteras vid postutdelningen efter en adressändring och att utreda vad som var orsaken till att de som anlitade postombud oftare hade problem med adressändringar. Dessutom uppmanades bolaget att åtgärda de faktorer som låg bakom problemen. Andra frågor som togs upp var behovet av klarare och snabbare information och att den korta avgiftsfria tiden för eftersändning. Under 2003 har Kommunikationsverket inte längre fått klagomål på adressändringstjänsten.

Utifrån utredningen har Kommunikationsverket uppmanat Posten Finland Abp att försäkra sig om att postutdelningen till den nya adressen löper utan problem och att särskilt bemöda sig om att ta reda på mottagarens adress när det är uppenbart att den som anges som försändelsens mottagare inte bor vid den adress som anges på försändelsen.

I lagen om posttjänster föreskrivs om postföretags skadeståndsansvar i samband med att en försändelse försenas, försvinner eller skadas. Posten Finland Abp lämnar på begäran av Kommunikationsverket årligen uppgifter om behandlingen av sin kundrespons (närmare i kapitel 4). Bolaget redogör i sin utredning bl.a. för hur många och hur stora i eurobelopp skadeersättningarna varit samt för hur förfrågningar om försvunna försändelser fördelas enligt produkt.

Posten Finland Abp tillhandahåller posttjänster enligt leveransvillkoren i 24 § lagen om posttjänster. Bolaget förhandlade med konsumentombudsmannen fram leveransvillkoren som därefter godkändes av Kommunikationsverket. De tillämpas sedan början av 2002. Postens prislista är tillgänglig för kunderna utan särskild ersättning. Priserna på posttjänster redovisas närmare i kapitel 4.

Ett postföretag skall ha beredskap att ta hand om postverksamheten också under undantagsförhållanden. Posten Finland Abp har en beredskapsplan som prioriterar en friktionsfri och fortlöpande postverksamhet under normala förhållanden. Målet är att den

allmänna beredskapen under normala förhållanden skall fungera så väl som möjligt också under undantagsförhållanden.

3.5. Styrning av och tillsyn över postverksamheten

Kommunikationsministeriet skall generellt styra och utveckla postverksamheten. Den allmänna styrningen och tillsynen omfattar hela branschen, inte bara Posten Finland Abp, och därför har uppgifterna organiserats på ett sådant sätt i ministeriet att de är klart separerade från Posten Finland Abp:s ägarstyrning. Ministeriet följer den allmänna utvecklingen i branschen både nationellt och internationellt och kartlägger aktivt behovet av ändringar i lagstiftningen. Kundernas tillfredsställelse med standarden och kvaliteten på servicen följs upp genom regelbundna utredningar.

Kommunikationsverket skall se till att lagen om posttjänster och de bestämmelser och föreskrifter som har utfärdats med stöd av den följs. En grundläggande uppgift för Kommunikationsverket är att utöva tillsyn över hur de samhällsomfattande tjänsterna fungerar, att servicen håller en viss standard och hur priserna bestäms, att behandla klagomål på postservicen och att ha hand om förvaltningen av den internationella UPU-konventionen. Vidare skall verket säkerställa postgången (se 3.6 nedan). Lagen om posttjänster betydde vissa ändringar i verkets tillsynsfunktioner och förde med sig en del nya uppgifter. Till dem hör t.ex. att övervaka prissättningen, styra den eventuella postkonkurrensen, se till att det finns ett minimum av verksamhetsställen, ange vad som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och att behandla obeställbara försändelser.

Kommunikationsverket samarbetar med Konsumentverket och Konkurrensverket. Tillsynen riktar sig för tillfället mot Posten Finland Abp:s posttjänster, i första hand detaljmarknaden för posttjänster. Tillsynen omfattar postens huvudprodukter brev, postpaket som faller inom ramen för samhällsomfattande posttjänster samt rekommenderade och assurerade försändelser. Den omfattar inte Posten Finland Abp:s verksamhet till den del den faller utanför lagen om posttjänster

(t.ex. finansiella tjänster, tidningsutdelning och annan pakettleverans som inte kan hänföras till samhällsomfattande posttjänst).

Kommunikationsverkets tillsyn och övriga verksamhet som gäller postservicen finansieras med tillsynsavgifter enligt lagens 31 §. De tas ut av postföretagen och är avpassade enligt omsättningen. År 2003 uppgår avgiften till 1 208 000 euro och täcker kostnaderna för myndighetsverksamheten. År 2002 uppgick avgifterna till omkring 1 152 000 euro och 2001 till omkring 844 000 euro. Ökningen i utgifter berodde på kostnaderna för Kommunikationsverkets nya uppgifter med att säkerställa postgången.

3.6. Säkerställande av postgången (32 a - 32 f §)

I sitt svar den 27 februari 2001 på regeringens proposition med förslag till lag om posttjänster (RSv 1/2001 rd) godkände riksdagen ett uttalande där den förutsatte att regeringen i brådskande ordning bereder en proposition om inrättande av en postsäkerhetsenhet vid Teleförvaltningscentralen (numera Kommunikationsverket). En ändring av lagen om posttjänster som innebar att uppgifterna med att säkerställa postgången flyttades över på myndigheten trädde i kraft samtidigt med lagen om posttjänster i början av 2002. Genom ändringen fick Kommunikationsverket ta över uppgiften att försöka utreda den rätta mottagaren och avsändaren av en postförsändelse när ett postföretag på grund av bristfälliga adressuppgifter inte har lyckats leverera en försändelse till mottagaren eller returnera den till avsändaren. Kommunikationsverket har rätt att öppna försändelser för att få reda på mottagaren eller avsändaren. På Kommunikationsverket omfattas de som sköter uppgiften av straffrättsligt tjänsteansvar och har tystnadsplikt.

Posten Finland Abp hade tidigare hand om uppgiften att säkerställa postgången. När uppgifterna flyttades var ambitionen att utredningsarbetet skulle kunna bibehållas på samma nivå som under Posten Finland Abp. Dessutom har meningen varit att flytta säkerställandet av postgången till Kommunikationsministeriet med så små ändringar i personal och utrustning som möjligt. Arbetet

sker fortfarande i samma lokaliteter i Jyväskylä och med samma utrustning som Posten Finland Abp tidigare haft i sitt utredningsarbete. En del av personalen vid Posten Finland Abp har flyttat över i Kommunikationsverkets tjänst. Kostnaderna för de nya uppgifterna har vägts in i tillsynsavgiften enligt 31 §. I kapitel 4 redogörs närmare för hur stora mängder försändelser postsäkringsenheten behandlat.

3.7. Övriga bestämmelser (33 - 44 §)

Bestämmelserna om tvångsmedel, påföljder och ändringssökande i lagen har inte vållat några problem. De klagomål som Kommunikationsverket behandlat beskrivs närmare i kapitel 4.

För postverksamheten upprätthåller Posten Finland Abp ett register över avsändare och mottagare av post enligt 40 § Uppgifterna i adressregistret får användas för att frambefordra försändelser och för att kontrollera och korrigera de avsändares adresser som ingått avtal om adresstjänster. Tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster har rätt att få i lagen specificerade uppgifter ur befolkningsdatasystemet för postverksamheten. Posten Finland Abp har ett samarbetsavtal med Befolkningsregistercentralen om utlämning av uppgifter. Det har uppstått meningskiljaktigheter mellan Posten Finland Abp och Befolkningsregistercentralen om tolkningen av paragrafen och om hur den förhåller sig till befolkningsdatalagen och personuppgiftslagen. Frågan är under behandling i Helsingfors förvaltningsdomstol.

I lagen om posttjänster finns en bestämmelse om rätten att ge ut frimärken. En liknande bestämmelse fanns redan tidigare i postlagen och med stöd av den har två beslut fattats om utgivning av frimärken. Med stöd av postlagen fick Posten Finland Abp den 3 februari 1994 rätt att tills vidare ge ut frimärken. Bolaget ger ut internationellt godkända frimärken med stöd av beslutet. Den 31 december 2001 fick Suomen Suoramainonta Oy också rätt enligt postlagen att med stöd av en koncession som beviljades den 8 juni 2000 ge ut frimärken inom bolagets koncessionsområde. Bolagets rätt att ge ut frimärken upphörde när koncessionen gick ut den

30 juni 2003. Bolaget inledde aldrig någon verksamhet enligt koncessionen och gav inte heller ut några frimärken.

4. Samhällsomfattande posttjänster i postverksamheten

Enligt 1 § lagen om posttjänster är det statsrådets skyldighet att tillse att det i hela landet finns samhällsomfattande posttjänster. Enligt 6 § skall statsrådet i koncessionen ålägga en förpliktelse om samhällsomfattande posttjänster för ett sådant postföretag som med hänsyn till ekonomiska resurser, tidigare verksamhet eller annan motsvarande omständighet kan anses ha förutsättningar att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster. Skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster kan åläggas ett postföretag även för ett annat område eller för posttjänster som hör till andra samhällsomfattande posttjänster än sådana för vilka företaget har sökt koncession, om det är nödvändigt med tanke på tryggandet av de samhällsomfattande posttjänsterna och det inte är oskäligt med hänsyn till postföretaget.

Posten Finland Abp har i koncessionen ålagts skyldighet till samhällsomfattande posttjänster. Samhällsomfattande posttjänster enligt lagen om posttjänster omfattar förmedlingstjänst för adresserade brev försändelser om högst två kilogram och postpaket om högst tio kilogram, transport- och utdelningstjänst för försändelser till landet om högst 30 kilogram och tjänst för rekommenderade och assurerade försändelser. Dessutom skall den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster i varje kommun ha åtminstone ett verksamhetsställe som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster. Till samhällsomfattande posttjänster hör minst en insamling och en utdelning varje arbetsdag.

De samhällsomfattande posttjänsterna täcker hela befolkningen i landet (i slutet av 2002 ca 5,2 miljoner invånare) samt alla företag (i slutet av 2001 ca 225 000 företag). I användning finns 5,4 miljoner privatpersoners adresser och ca 600 000 företagsadresser. Utdelning sker till totalt tre miljoner utdelningsställen.

4.1. Omfattning

Verksamhetsställen

Posten Finland Abp:s nät av verksamhetsställen täcker hela landet. I början av 2003 var verksamhetsställena nästan 1 400 stycken, varav 300 var Posten Finland Abp:s egna postkontor och drygt 1 000 s.k. postombud. Av verksamhetsställen med franchising-avtal fanns det ca 10 stycken. Enligt Kommunikationsverkets övervakningsuppgifter fanns det minst ett verksamhetsställe i alla 430 kommunerna på fastlandet Finland. År 2001 bestod Posten Finland Abp:s nät av verksamhetsställen av 1 402 enheter, varav 306 var egna kontor, 1 094 var verksamhetsställen som upprätthölls av postombud och ett verksamhetsställe med franchising-avtal.

Kommunikationsverket följer med hur nätet av verksamhetsställen placeras och vilken servicenivån är med hjälp av inspektioner och enkäter. Posten Finland Abp anmodas varje år ge uppgifter kommunvis om antalet och placeringen av verksamhetsställen med samhällsomfattande posttjänster.

Kommunikationsverket har rätt ut servicenivån hos postombud med samhällsomfattande posttjänster vid inspektioner på totalt 25 verksamhetsställen under tiden 12.12.2002-31.3.2003. Inspektionerna gjordes inom huvudstadsregionen och i kommuner invid järnvägen samt inom Jyväskyläområdet. Inspektionerna visade att kännedomen om samhällsomfattande posttjänster som åliggande och lagen om posttjänster var liten, däremot var tystnadsplikten allmänt känd. Kunskaperna om vilka de mera sällan efterfrågade försändelsetjänster inom de samhällsomfattande posttjänsterna är (till exempel assurerat brev) var ringa och detsamma gällde för reklamsadresserna. Förfrågan, skadeanmälningar och adressändringar inflöt i relativt liten mängd till verksamhetsställena, men blanketter för dem fanns tillgängliga. Postombuden hade blivit utbildade tre till fyra dagar av Posten Finland Abp innan verksamheten inleddes. Posten Finland Abp:s kontaktperson kom också för att informera om nyheter och förändringar, information förmedlades också med arbetsinstruktioner

som företaget sände. Nöjdast med arrangemangen var de verksamhetsställen där företagaren själv skötte tjänsten och de som hade verksamhet i stora butikskedjor.

Kommunikationsverket sände också hösten 2003 ut en enkät om tjänsteutbudet till hundra postombud på olika håll i Finland. Utredningen blir klar i slutet av året, men preliminärt kan man dra slutsatsen om svaren att efterfrågan på olika postprodukter och posttjänster varierar mycket på de olika verksamhetsställena. På största delen av verksamhetsställena är posttjänsterna placerade på samma plats som den egentliga verksamheten, men postförsändelser som förmedlas till kunder har i varje fall separerats från den egentliga kundlokalen. Postombuden har i regel öppet från morgon till kväll och på lördagar. Cirka hälften av de verksamhetsställen som svarade på enkäten erbjöd posttjänster också på söndagar. De personer som skötte posttjänster på ställen är i genomsnitt tre till antalet, varav två har deltagit i utbildning som Posten Finland Abp ordnat. Cirka hälften av de verksamhetsställen som svarade hade deltagit i utbildningsdagar innan verksamheten inleddes, liksom också efter det verksamheten kom igång. Utbildningsdagarna hade i genomsnitt räckt två dagar. Majoriteten hade fått Posten Finland Abp:s skriftliga instruktioner efter det verksamheten börjat, liksom också utbildning på själva verksamhetsstället. Största delen av postombuden upplever att de får tillräckligt med information om de nya produkterna och tjänsterna och största delen är nöjd med de nuvarande arrangemangen.

En slutlig sammanfattande rapport om inspektionerna på postombudsställena och den skriftliga enkäten blir färdig i slutet av 2003. Då ger Kommunikationsverket Posten Finland Abp vid behov anvisningar om eventuella missförhållanden som kommit fram.

Insamling och utdelning av försändelser

Alla finländare omfattas av femdagars insamling och utdelning med undantag för avvikelse avsedda i 13 §.

I samband med sitt årliga övervakningsbrev ber Kommunikationsverket Posten Finland Abp ge en utredning om insamlingen

och utdelningen av brevöversändelser som hör till samhällsomfattande posttjänster. Enligt utredningen har Posten Finland Abp bytt ut alla sina brevlådor under 1998 och 1999. Vid placeringen av dem har man tagit hänsyn till begreppet rimligt avstånd och kundströmmar som bygger på undersökningar på olika kundtjänstställen. Brevlådorna uppgår för närvarande till ca 7 900 stycken. Postöversändelser kan lämnas för postning, inte bara på verksamhetsställen och i brevlådor, utan också till postutdelaren i glesbygden och skärgården.

Kommunikationsverket (tidigare Teleförvaltningscentralen) har utfärdat landsomfattande anvisningar om arrangemangen av postutdelningen 1994 och har kompletterat dem 1999. Syftet med anvisningarna är att vid arrangemangen för postutdelningen trygga och samordna med postmottagarnas, avsändarnas och postföretagens intressen för postverksamhetens bästa i dess helhet. Anvisningarna om utdelningen har reviderats så att de motsvarar lagen om posttjänster. Anvisningarna träder i kraft i slutet av 2003.

I Kommunikationsverkets nya utdelningsanvisningar har rimligt avstånd mellan insamlingsstället och postmottagarna definierats på följande sätt: Med insamlingsställe avses möjlighet att lämna brevöversändelser som hör till de samhällsomfattande posttjänsterna för befordran med postföretaget på ett rimligt avstånd från postmottagarnas bostad. Inom tätorter är insamlingsstället ett verksamhetsställe eller brevlåda som ligger på ett avstånd om högst tre kilometer från postmottagarens bostad. När antalet brev som lämnats för postning är mindre än ett särskilt fastslaget antal (i genomsnitt fem översändelser per dag) kan man i glesbygden använda också andra inlämningsätt som inlämning av brev direkt till utdelaren eller i egen postlåda med brevbricka för utdelaren att hämta. Dessa inlämningsmöjligheter är i användning de dagar då det delas ut post till postmottagaren.

Enligt Posten Finland Abp delas postöversändelser ut enligt 12 § lagen om posttjänster i tätorter åtminstone varje dag, i höghus i byggnaden och i småhus i postlåda. Företags och sammanslutningars post delas ut i fastighetsboxar, låda eller på något annat avtalat sätt. Om kunden vill kan posten också hämta

översändelserna på kundens verksamhetsställe. Enligt de senaste uppgifterna (2003) finns det ca 2.900 kunder med hämtningstjänst i hela landet. Antalet kunder med hämtningstjänst har sjunkit, 1999 var de 4 046, 2000 var de 4 000 och 2001 totalt 3 276. I glesbygden delas posten vanligen ut i låda. Postmottagaren personliga önskemål om utdelningsätt beaktas. Posten Finland Abp har meddelat att företaget tillämpar begreppet rimligt avstånd i postutdelningen inom ramen för maximiavstånden i Kommunikationsverkets anvisningar.

Största delen av de reklamationer som kommer till Kommunikationsverket gäller postutdelning och särskilt placeringen av postlådor eller postlådsgrupper. Anvisningar om placeringen av postlådor ingår i de landsomfattande anvisningar som gäller arrangemangen vid postutdelning som Kommunikationsverket utfärdat med stöd av 14 §.

Posten Finland Abp sköter utdelningen av postöversändelser i enlighet med utdelningsplaner som bestäms i 14 § i lagen om posttjänster. Allmänna principer för Posten Finland Abp:s postutdelning har definierats i Postens utdelningsplan 1994, i vilken uppläggningsen beaktar den dåvarande postlagen och postförordningen samt bolagets allmänna villkor för leverans av posttjänster.

Postföretaget har rätt att avvika från den förutsatta utdelnings- och insamlingstäteten i situationer då det gäller posttjänster inom svårframkomliga skärgårds- och ödemarksområden till hushåll som inte befinner sig invid vägar som trafikeras hela året. För närvarande omfattas 175 hushåll av begränsningen medan 300 hushåll är den maximimängd lagen tillåter. Antalet avvikelser har minskat från det tidigare antalet 262 hushåll som omfattades av begränsningen år 1999, 265 hushåll år 2000 och totalt 227 hushåll år 2001. Från dessa avvikelser har Kommunikationsverket inte fått en enda reklamation, så Kommunikationsverket har inte avgjort vilka hushåll som omfattas av begränsningen.

4.2. Servicestandard

Kvalitetsstandard för postverksamheten

Postdirektivet förutsätter att medlemslän-

terna ställer upp kvalitetsstandarder för de nationella tjänsterna. I direktivet ingår därmed inte någon miniminivå för nationella krav. Kvalitetsstandarderna för utlandstjänster internt i gemenskapen har i direktivet uppställts som följer: 85 procent av försändelserna skall vara framme inom tre dagar efter att försändelsen inlämnats och 97 procent av försändelserna skall vara framme inom fem dagar från det försändelsen lämnats in för postning. Den nationella kvalitetsstandarderna skall naturligtvis ställas upp så att direktivets minimikrav för utlandspost inom gemenskapen kan uppnås.

Inrikespostens kvalitetsstandard har slagits fast i 5 § lagen om posttjänster. Till samhällsomfattande tjänster hör inrikes brev- och försändelser som har lämnats in för att förmedlas av postföretaget och delas ut följande arbetsdag, så att minst 95 procent av försändelserna är framme följande arbetsdag. Befordringshastigheten för inrikes brev- och försändelser som ingår i de samhällsomfattande posttjänsterna har enligt Posten Finland Abp:s egna utredningar genomförts väl. År 2002 var befordringshastigheten för inrikes 1 klass brev enligt Posten Finland Abp:s månadsundersökning i genomsnitt 95,8 procent. Service-nivån mätt med denna mätare har under de senaste åren legat på en hög nivå. Motsvarande tal 1999 var 95,4 procent och 2000 var det 94,7 procent. År 2001, då de s.k. pulverbrev ledde till avbrott i postnätets verksamhet, uppnåddes servicenivån 94,7 procent.

Mätningar av befordringshastigheten för EU:s interna brevtrafik utförs på uppdrag av postföretagens samföretag International Post Corporation IPC. Av EU:s interna utrikestrafik 2002 var 93,5 procent av 1 klass breven framme inom tre arbetsdagar, vilket ligger 8,5 procentenheter över den miniminivå som uppställs av postdirektivet. För Finlands del är också de genomsnittliga värdena för befordringshastigheten, som bestämmer ersättningsarna i den internationella posttrafikens terminalavgiftssystem, högre än EU:s genomsnittstal för både inkommande och avgående brev.

Den allmänneuropeiska standarden (EN 13850) för befordringshastigheten för brev- och försändelser togs i användning 2002. Kom-

munikationsverket har beställt en auditering av SFS Certifiointi Oy för att kontrollera om befordringshastighetsundersökningen följer standarden. Auditeringen pågår för 2003 och SFS Certifiointi Oy lämnar rapport i början av 2004. Kommunikationsverket rapporterar i fortsättningen med jämna intervaller till EU-kommissionen i vilken mån undersökningen om befordringshastighet följer standarden.

I samband med redogörelsen har man fäst uppmärksamhet vid det att kvalitetsstandarderna för inrikes brev- och försändelser följs inverkar till exempel på tidpunkten när dagstidningar delas ut. Posten Finland Abp sköter en anmärkningsvärt stor del av tidningsutdelningen i glesbygden. Tidningsutdelningen sker i samband med postens grundutdelning eftersom det inte är ekonomiskt ändamålsenligt för dagstidningsutgivarna att ordna med tidigutdelning. Detta innebär att dagstidningarna når sina läsare relativt sent i förhållande till läsarnas behov. Enligt Posten Finland Abp kan tidigare grundutdelning och därmed en högre servicenivå för dagstidningar i glesbygden möjliggöras om man ger avkall på kvalitetsstandarderna.

Behandling av klagomål

Enligt 37 § lagen om posttjänster kan postföretagets kunder lämna ärenden som gäller postföretagets utdelningsplan eller postutdelningen till Kommunikationsverket för avgörande. Om postföretaget och postmottagaren inte kan avtala om placeringen av postlådor är det kommunens byggnadstillsynsmyndighet som bestämmer om det. Ändring i Kommunikationsverkets och kommunens byggnadstillsynsmyndighets beslut söks genom besvär såsom därom bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Kommunikationsverkets primära tillvägagångssätt med klagomål som gäller postverksamheten är att försöka nå ett avgörande i ärendet genom förhandlingar och vid behov att utfärda instruktioner till postföretaget. Egentliga förvaltningsbeslut i postärenden har det tillsvidare inte funnits några behov för.

Klagomålen gäller i huvudsak placeringen av postlådor eller regional gruppering av

postlådor. I fråga om hur postlådor placeras är det egentligen kommunens byggnadsnämnd som är behörig i frågan. Av tvisterna har majoriteten retts ut genom Kommunikationsverkets åtgärder och bara några av dem har gått till kommunens byggnadsnämnd för avgörande.

Klagomål som gäller sättet att dela ut posten (till exempel utdelning i postinkast/låda) kommer egentligen inte längre till Kommunikationsverket. Som klagomål som gäller utdelningssättet har man också tolkat klagomål som gäller regional gruppering av lådor.

År 2002 kom det in 37 registrerade klagomål till Kommunikationsverket. Av dessa fattades i ett fall i 37 § avsett förvaltningsbeslut. Dessutom kom det till verket ca 200 kontakter, som föregrep utredning, antingen med e-posten eller per telefon.

År 2003 har Kommunikationsverket fram till oktober rätt ut 27 registrerade klagomål. Utöver detta är det 21 anhängiggjorda klagomål, varav 18 gäller grupperingen av postlådor inom Tammerforsområdet. Till verket har också inkommit ca 150 andra kontakter med e-posten och per telefon, som har föranlett utredning.

Enligt lagen om posttjänster skall postföretaget årligen publicera uppgifter om servicens kvalitet. Posten Finland Abp levererar till Kommunikationsverket årligen uppgifter om antalet kundresponser och behandlingen av dem. Åren 2001 och 2002 har den totala mängden kundresponser och behandlingstiden för responser varit ungefär på samma nivå. Största delen av responserna gäller brister i postutdelningen. Enligt Posten Finland Abp vill största delen av de kunder som gett respons inte ha svar om behandlingen av responsen, men av dem som bett om svar har man levererat svar till ca 40 procent inom en vecka och senast inom tio dagar har svar levererats till 60 procent av den som bett om det.

Kommunikationsverket har i september 2003 startat en auditering om Posten Finland Abp:s klagomåls- och ersättningssystem i enlighet med SFS-EN 14012/2003 standard om mätning av besvär- och ersättningsförfarandet. Auditeringsrapporten för 2003 kommer att bli färdig före den 31 mars 2004.

Behandling av obeställbara försändelser

Enligt 18 § lagen om posttjänster skall postföretaget försöka reda ut vem som är den rätta mottagaren av en försändelse som sannolikt är avsedd att vara personlig. Om det trots försök inte går att få reda på mottagaren, skall försändelsen returneras till avsändaren. Om det inte går att få reda på någondera, skall försändelsen sändas till Kommunikationsverket för behandling. Övriga försändelser har postföretaget rätt att förstöra, om inte försändelsen kan levereras till mottagaren eller som denne inte har velat ta emot och om vars returnering inte avtalats med avsändaren av postförsändelsen.

Kommunikationsverket har rätt att öppna försändelserna i de fall då postföretaget, på grund av bristfälliga adressuppgifter, inte har lyckats leverera försändelsen till mottagaren och inte returnera den till avsändaren. Om man kan dra slutsats om mottagaren eller avsändaren i en öppnad försändelse levereras försändelsen vidare till mottagaren eller returneras till avsändaren i enlighet med 32b §. Om inte detta kan klargöras förvaras försändelserna antingen sex månader eller förstörs omedelbart i enlighet med 32c §.

Den största delen av postförsändelsernas adressutredning sker redan i samband med utdelningen. Försändelser som kräver närmare utredning går för behandling antingen till Posten Finland Abp:s särskilda verifieringscentral eller Kommunikationsverkets postsäkringsenhet. År 2002 uppgick de obeställbara brev-försändelser som antingen Posten Finland Abp:s verifieringscentral eller Kommunikationsverkets postsäkringsenhet behandlat till knappt 390 000 stycken av alla brev-försändelser som Posten Finland Abp befordrat.

Kommunikationsverkets postsäkringsenhet behandlade 2002 totalt 294 871 brev-försändelser, varav 9 procent efter öppnandet kunde levereras antingen till mottagaren eller avsändaren. Av försändelserna förstördes största delen dvs. 88 procent. De försändelser som förvarades uppgick till 36 procent. Av paket-försändelser behandlades 2 920 stycken, varav 24 procent kunde levereras antingen till mottagaren eller avsändaren efter öppnandet.

Den största delen, dvs. 73 procent av paketen var sådana som förvarades, bara 3 procent av försändelserna förstördes. Utöver brev och paket behandlades också 2 881 försändelser s.k. lösgående gods. Under 2003 fram till september hade postsäkringsenhet behandlat 156 791 brevårsändelser, varav 9 procent kunde levereras till mottagaren eller avsändaren. De förstörda försändelserna utgjorde 87 procent och sådana som förvarades 4 procent. Av paket hade behandlats 2 299 stycken, varav 19 procent kunde levereras till mottagaren eller avsändaren, 81 procent förvarades och under 1 procent förstördes.

4.3. Priserna på posttjänster

Enligt 26 § lagen om posttjänster skall de priser som tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster tar ut vara skäligen, opartiska samt sådana att tjänsterna är tillgängliga för alla användare. Prissättningen skall vara öppen och icke-diskriminerande. Med undantag för den s.k. 1. klass brevårsändelsen finns det enligt lagen ingen detaljerad prisreglering utan prisövervakningen följs upp efteråt från fall till fall.

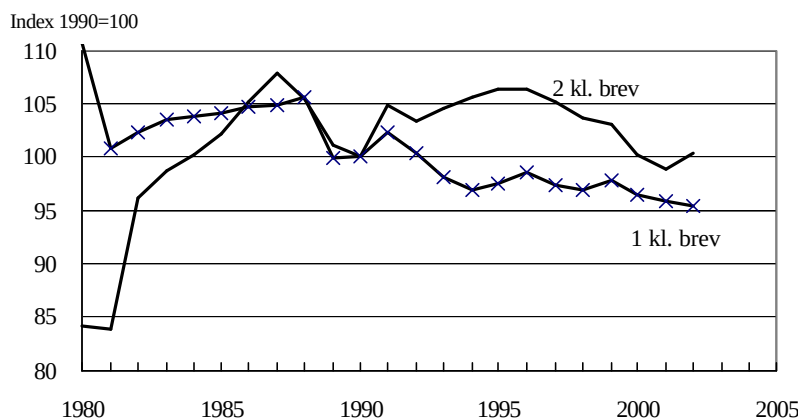
Posten Finland Abp sänder årligen in, i enlighet med 27 §, en beskrivning av sitt kostnadsredovisningssystem till Kommunika-

tionsverket. Kommunikationsverket granskar kostnadsredovisningssystemet och sambandet med Posten Finland Abp:s prissättning. Det har inte kommit in reklamationer om Posten Finland Abp:s prissättning till Kommunikationsverket. I slutet av 2002 lät Kommunikationsverket emellertid på eget initiativ göra en ekonomisk granskning av Posten Finland Abp:s kostnadsberäkningssystem och särskilt av dess samband med prissättningen. Behandlingen av ärendet pågår i Kommunikationsverket.

För genomföringen av de samhällsomfattande posttjänsterna är det vanliga s.k. 1. klass brevets prisnivå intressantast. Posten Finland Abp har justerat priserna på brev-tjänster årligen. Prisstegringen motiveras med höjningen av den allmänna prisnivån. Posten Finland Abp prissätter normalbrevet enhetligt för hela landet. För närvarande kostar det 0,65 euro att sända ett normalbrev som väger högst 50 gram inom landet, 0,85 euro att sända det till Europa och 1,20 euro till andra världsdelar. Priserna för försändelser inom landet och till EU-länderna inkluderar 22 procent mervärdesskatt.

Enligt statistik som Posten Finland Abp levererat har utvecklingen av realpriserna på s.k. 1. och 2. klass brev varit sjunkande. Utvecklingen visas i diagram 1.

Diagram 1 Utvecklingen av realpriserna för brev 1980-2003 (Posten Finland Abp)



4.4. Finansiering av de samhällsomsfattande posttjänsterna

Ett syfte med att stifta lagen om posttjänster var att dirigera branschens verksamhet så att den i sin helhet är självfinansierande utan stöd av skattemedel. I samband med att lagen stiftades ansågs det inte nödvändigt att grunda en kompensationsfond i enlighet med artikel 9 i postdirektivet. Grundandet av en kompensationsfond kan vid behov stiftas genom lag, om de skyldigheter som ålagts leverantören av samhällsomsfattande posttjänster utgör en oskälig ekonomisk belastning för postföretaget.

Finansieringen av de samhällsomsfattande posttjänsterna säkras för sin del av lagen om avgift för tryggnad av postförmedling i glesbygden (708/1997) som trädde i kraft den 1 augusti 1997. Enligt lagen skall innehavaren av koncession för begränsad postförmedling betala för sin verksamhet en avgift av skattenatur som bestäms utifrån befolkningstätheten inom koncessionsområdet. Avgiften är på området för den största befolkningstätheten 20 procent av försäljningspriset och sjunker gradvis till fem procent på ett område med den minsta befolkningstätheten. Avgift drivs inte in på områden med en befolkningstäthet som är under 250 invånare per kvadratkilometer. I motiveringen till regeringens proposition konstateras att syftet med lagen är att lindra effekterna av liberaliseringen av postverksamheten. Enligt motiveringen kan man genom att driva in avgift bara av postföretag som fått koncession för begränsad postförmedling hindra att priserna ur Posten Finland Abp:s synvinkel sjunker drastiskt på de konkurrensutsatta områdena. I regleringen av avgiften ingår inga principer enligt vilka de insamlade medlen kunde användas till att trygga tjänsterna i glesbygden.

Posten Finland Abp:s ekonomi

Posten Finland Abp är en koncern som också producerar en mängd produkter och tjänster som inte ingår i lagens tillämpningsområde och som därmed inte anknyter till det som behandlas i denna redogörelse. Posten Finland Abp. Publicerar inte ekonomiska uppgifter från enskilda delområden, till ex-

empel om brevfrändelser. Kommunikationsverket övervakar lagligheten i bolagets prissättning och kostnadsredovisningssystem för de samhällsomsfattande posttjänsternas del. Nedan behandlas Posten Finland Abp:s ekonomiska förutsättningar att upprätthålla samhällsomsfattande posttjänster.

År 2002 hade Posten Finland Abp fem affärsgrupper: meddelandeförmedling, elektronisk meddelandeförmedling, logistik, paket-tjänster och servicekanaler samt extern affärsverksamhet. År 2002 var fördelningen av omsättningen på affärsgrupperna 61 procent för meddelandeförmedling, 10 procent för elektronisk meddelandeförmedling, 14 procent för paket-tjänster och servicekanaler, åtta procent för logistik och sju procent för extern affärsverksamhet. Inkomsterna från tjänster som erbjuds företag och andra sammanslutningar utgör över 90 procent av omsättningen.

Från början av 2003 har Posten Finland Abp:s verksamhet organiserats om i följande affärsgrupper: meddelandeförmedling, elektronisk meddelandeförmedling, logistik, extern affärsverksamhet och postkontor.

Som helhet har Posten Finland Abp:s ekonomiska resultat varit starkt positivt och avkastningsnivån minst rimlig. Posten Finland Abp:s omsättning ökade från mitten av 1990-talet fram till år 2000 då den var 1 069 miljoner euro, medan rörelsevinsten var 92 miljoner euro. År 2001 sjönk omsättningen till 1 046 miljoner euro och rörelsevinsten krympte till 32 miljoner euro. År 2002 ökade omsättningen på nytt och var 1 112 miljoner euro, medan rörelsevinsten var 56 miljoner euro. Bolagets avkastning på sysselsatt kapital var 20,4 procent år 2000, år 2001 sjönk avkastningen till 6,5 procent och år 2002 var avkastningen 10,5 procent. Soliditeten visar att bolaget vilar på en fast grund. Under perioden 1999-2002 har soliditeten varierat mellan 60,3-65,2 procent. År 2002 var soliditeten 63 procent.

Post- och televerket omvandlades till ett statligt affärsverk 1990. Affärsverket bolagiserades i början 1994. År 1998 delades post- och telebranscherna upp och Posten Finland fortsatte som en statligt helägd, självständig koncern. År 2001 blev bolaget ett publikt aktiebolag, Posten Finland Abp. Bolaget redo-

visar inga andra inkomster till staten utom vinstutdelning. Posten Finland Abp:s vinstutdelning 2002 uppgick till totalt 15 miljoner euro. Vinstutdelningen 2001 var åtta miljoner euro och 2000 var den 12 miljoner euro.

Konkurrensen inom postsektorn

I Finland öppnades postverksamheten för konkurrens helt i postlagen, som trädde i kraft i början av 1994. I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om postverksamhet (RP 49/1993 rd) konstaterades att syftet med propositionen inte är att göra brevposten till Post- och televerkets (nuvarande Posten Finland Abp:s) ensamrätt utan att också tillåta andra organisationer förmedling av brevpост.

Verksamhet som konkurrerar med Posten Finland Abp har inte hittills uppkommit i brevetrafiken och intresset för att driva konkurrerande verksamhet i enlighet med lagen om posttjänster har varit lamt. Suomen Suoramainonta Oy beviljades koncession för att driva begränsad postförmedling 2000, men bolaget inledde inte verksamhet. Koncessionstiden löpte ut den 30 juni 2003. För närvarande förefaller det in särskilt sannolikt att konkurrens uppstår inom obegränsad leverans av posttjänster. Konkurrens kan emellertid uppstå regionalt och/eller inom ett område som är begränsad till produktutbudet.

Speciallagstiftningen inom postverksamheten höjer för sin del tröskeln för att komma in på branschen. Lagen om posttjänster omfattar bestämmelser som väsentligt inverkar på försättningsarna att bedriva verksamheten. Dessutom omfattas postverksamheten av den tidigare nämnda skattelagen, lagen om avgift för tryggnad av postförmedling i glesbygden, som syftar till att lindra effekterna av konkurrens inom postverksamhet. På postföretagens konkurrensmiljö inverkar naturligtvis också annan lagstiftning, till exempel konsument- och konkurrenslagstiftningen.

5. Kundnöjdhet

En central indikator vid utvärdering av lagstiftningen om posttjänster är postanvändarnas dvs. konsumenternas, företagens och

andra sammanslutningars uppfattning om kvaliteten och nivån på tjänsterna. Posttjänsten består av tre faser, sett ur det tjänsteleverande företags synvinkel, mottagning och behandling av försändelserna och transporter samt utdelning. Ur kundens synvinkel är posttjänsten en process varav en viktig del av produktionen sker "osynligt" för köparen av tjänsten. För kunden är slutresultatet det väsentliga, vilken nytta tjänsten utgör för kunden och inte själva innehållet i tjänsten eller det sätt som den genomförs på.

5.1. Undersökning om postservicen

Kommunikationsministeriet har från 1996 regelbundet följt med användarnas uppfattning om tjänsterna med hjälp av enkätundersökningar. I undersökningen har det inte varit ändamålsenligt att begränsa sig till den verksamhet som avses i lagen om posttjänster, eftersom de traditionella brevtjänsterna, ur kundens synvinkel, sammanfaller till en helhet med den övriga verksamhet som postföretaget erbjuder. Eftersom postverksamhet med koncession bedrivs bara av ett företag i Finland påverkas uppfattningarna i kundernas svar starkt av de åsikter och attityder som förknippas med företaget. År 2002 kunde man på basis av svaren klassificera 35 procent av företagsrespondenterna och 37 procent av konsumentrespondenterna som nöjda kunder. Av företagen och konsumenterna kunde 50 procent klassificeras som i genomsnitt nöjda kunder. De som ställde sig kritiska till postverksamheten var 15 procent av företagen och 13 procent av konsumenterna.

Allmän bedömning av postverksamheten

Enligt undersökningen om postservicen uppvisade företagens och konsumenternas inställning till postverksamheten 1998-2000 en nedåtgående trend som i varje fall förefaller att ha vänt i en uppåtgående trend 2002. Då bedömde totalt 69 procent av företagen och konsumenterna att postverksamheten var allmänt antingen mycket god eller rätt god. Jämfört med 2000 hade de nöjda företagarnas andel ökat med 12 procentenheter och konsumenternas med fyra procent. Uppfattningarna om postverksamhetens tillförlitlighet

hade också förbättrats. År 2002 ansåg 81 procent av företagen att posttjänsternas tillförlitlighet var antingen mycket eller rätt god (2000 var motsvarande tal var 74 procent) och på motsvarande sätt 86 procent av konsumenterna (2000 var motsvarande tal 84 procent). Företagens och konsumenternas uppfattningar sammanfaller i hög grad i fråga om hänsynen till kundernas behov. Av både företag och konsumenter var 58 procent nöjda, motsvarande tal var 51 procent för företagen och 45 procent för konsumenterna 2000. Den uppfattning kunderna hade om relationen pris-kvalitet hade också förbättrats jämfört med 2000. Av företagen var 48 procent nöjda med relationen pris-kvalitet, vilket är sju procentenheter bättre än 2000. På motsvarande sätt bedömde 50 procent av konsumenterna relationen pris-kvalitet som god, 2000 var motsvarande tal 48 procent.

Bedömning om postutdelningen

År 2000 var både företags- och konsumentkunderna till 80 procent nöjda med postutdelningen i allmänhet. Nöjdheten hade ökat för bägge i någon mån jämfört med 2000. Motsvarande tal 2000 var för företag 75 procent och konsumenter 77 procent. Företagens uppfattning om postutdelarnas yrkeskunskap, hur exakt utdelningen och hur lämplig utdelningstidpunkten var hade i någon mån förbättrats 2002 jämfört med 2000. Konsumentkunderna var något mer missnöjda med dessa faktorer och deras bedömning 2002 var en aning sämre än bedömningen 2000.

Bedömning av brev- och pakettjänster

År 2002 var konsumentkunderna något nöjdare än företagskunderna med brev- och pakettjänsterna rent allmänt. Av konsumenterna ansåg 81 procent att brev- och pakettjänsterna rent allmänt var goda, av företagen 78 procent. Motsvarande tal 2000 var för konsumenterna 76 procent och för företag 68 procent. Både konsument- och företagskunder var nöjdare än tidigare bland annat med prisnivån och hur entydig prissättningen var, försändelsernas befordringshastighet och

leveranssäkerhet, dock däremot så att företagens tillfredsställelse hade ökat mera.

Bedömning av servicen på verksamhetsställen

År 2002 bedömde konsumenterna att den service som fås på verksamhetsställen var något bättre än vad företagens bedömning var. Av konsumenterna gav 83 procent tjänsten det allmänna vitsordet mycket eller rätt god, företagens motsvarande tal var 76 procent. Motsvarande tal 2000 var för konsumenter 76 procent och för företag 63 procent. Nöjdheten med personalens yrkeskunskap och effektivitet, posttjänstställets placering och öppettider, produktsortiment och relationen pris-kvalitet hade förbättrats något. Antalet posttjänstställen väckte mest kritik. Av företagen var det bara 29 procent och av konsumenterna 45 procent som ansåg att antalet var lämpligt, även om en viss förbättring jämfört med 2000 kunde skönjas.

5.2. Nöjdhet med postverksamheten i EU-länderna

Ett syfte med postdirektivet var att samordna EU-ländernas postlagstiftning och därigenom skapa en gemensam marknad också för postverksamheten. Beroende på detta är det ändamålsenligt att utvärdera kundernas uppfattning om servicenivån och kvaliteten genom att jämföra situationen i olika EU-länder. Den Eurobarometer (Eurobarometer 58: Consumers' opinions on services of general interest) som kommissionen låtit göra mäter konsumentkundernas uppfattningar bland annat om posttjänsterna.

På europeisk nivå är nöjdheten med posttjänsterna på en relativt hög nivå jämfört med andra bastjänster (transport, energi, televerksamhet). Undersökningen 2002 visade att de finländska konsumenterna är mycket nöjda med postverksamheten. Av dem som svarade meddelade 82 procent att de är nöjda med posttjänsterna medan genomsnittet i EU var 74 procent. En nöjdhetsgrad högre än Finlands nådde Irland (89 procent), Danmark (89 procent), Luxemburg (88 procent) och Storbritannien (85 procent). Det är anmärkningsvärt att finländarna var nöjdare med

posttjänsterna än till exempel med utbudet av telefonserviser och transporttjänsterna.

Ovan nämnda totalbedömning består av en bedömning av tillgången till och kvaliteten på posttjänster, prisnivån, kundservicen, avtalsvillkoren och kundinformationen. De finländska användarnas bedömningar var på varje delområde bättre än genomsnittet i EU. Högst över genomsnittet i EU var bedömningarna av kundservicen, som 86 procent var nöjda med (genomsnittet i EU 72 procent), samt avtalsvillkoren, som 81 procent var nöjda med (genomsnittet i EU 70 procent). Även servicekvaliteten bedömdes högre än den europeiska nivån, av dem som svarade var 89 procent nöjda medan genomsnittet i EU var 82 procent. De finländska bedömningarna om den information och de priser som tjänsteleverantörerna erbjuder var närmare genomsnittet i EU. Av finländarna ansåg 81 procent att informationen var entydig (genomsnittet i EU var 78 procent) och 70 procent att priserna var rimliga (genomsnittet i EU var 68 procent).

De finländska konsumenterna upplevde att åtkomsten av posttjänster var god, av dem som svarade meddelade 91 procent att posttjänsterna var lättåtkomliga 2002. Genomsnittet i EU var 88 procent 2002.

Enligt utredningen var finländarna ur europeisk synvinkel snabba på att klaga tillsammans med svenskar och österrikare. Av dem som svarade meddelade sju procent att de under det senaste året lämnat in ett klagomål antingen till den övervakande myndigheten eller postföretaget. Motsvarande tal var i Österrike sex procent och i Sverige nio procent, medan genomsnittet i EU var fyra procent. Däremot upplevde finländarna att deras klagomål behandlas sakligt. Av dem som klagat upplevde 62 procent att deras klagomål blivit behandlade antingen väl eller mycket väl medan motsvarande genomsnitt i EU var 46 procent.

6. Trafikutskottets betänkande

Trafikutskottet avgav den 13 december 2000 sitt betänkande (TrUB 13/2000 rd) om regeringens proposition med förslag till lag om posttjänster. Utskottet fann propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet till-

styrkte lagförslaget med vissa anmärkningar och ändringsförslag. Nedan presenteras en genomgång av utskottets betänkande enligt dispositionen med kommentarer om nuläget.

Säkerställande av att postförsändelser går fram

Utskottet uppmärksammade särskilt åtgärderna för att säkerställa att postförsändelser går fram. För att garantera kvaliteten på posttjänsterna är det enligt utskottets mening viktigt att postföretagen utnyttjar sina register och utbärarnas yrkesskicklighet för att säkerställa att posten går fram, speciellt i de fall då avsändaren har angett en bristfällig eller föråldrad adress. Riksdagen godkände utskottets förslag till motiveringsuttalande om att regeringen med det snaraste bör bereda en proposition om en postsäkringsenhet inom Teleförvaltningscentralen (nuvarande Kommunikationsverket).

Åtgärder

Regeringen avlät sommaren 2001 en proposition om ändring av lagen om posttjänster i vilken ett förslag till inrättande av en postsäkringsenhet ingick, och ändringen trädde i kraft samtidigt med lagen om posttjänster. Inrättandet av postsäkringsenheten behandlas ingående i kapitel 3.

Postkontorssituationen och tryggad tillgång till posttjänster

Lagens syfte är att det i varje kommun skall finnas åtminstone ett verksamhetsställe som tillhandahåller alla typer av service som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Utskottet anser det viktigt att alla kommuner kan garantera en viss kvalitet på sin posttjänst och menar att detta går bäst om den yrkesskickliga personalen hos den som skall tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst har hand om verksamhetsstället. Utskottet anser också att det noggrant bör utredas om det går att inrätta samservicecentraler för den offentliga förvaltningen vid sidan av Posten Finland Ab:s egna verksamhetsställen och ombud. Vidare är det enligt utskottets mening värt att utreda om postkontor kunde in-

rättas i samband med postutdelningsställen. Utskottet uppmärksammar betydelsen av att postombudens servicekapacitet och service-täckningen utvecklas.

Åtgärder

Enligt Kommunikationsverkets kontrolluppgifter finns det minst ett verksamhetsställe i varje kommun på det finska fastlandet. Nätet av verksamhetsställen beskrivs närmare i kapitel 4. Postföretaget ansvarar självständigt för inrättandet av verksamhetsställen så att lagens fordringar uppfylls. För att utvecklingen av nätet av verksamhetsställen och de ekonomiska förutsättningarna för den som producerar allmänna posttjänster skall kunna tryggas är det ändamålsenligt att serviceproducenten har möjlighet att i praktiken ordna utbudet av verksamhetsställen på det sätt han finner bäst. För övervakningen av att skyldigheten att inrätta verksamhetsställen uppfylls svarar Kommunikationsverket

I fråga om samservicecentraler kan det konstateras att Posten Finland Abp har meddelat att bolaget i princip förhåller sig positivt till sådana. Bolaget har ingått samarbetsavtal om skötseln av posttjänster med t.ex. kommuner. Vid valet av samarbetspartner iaktas enhetliga principer, enligt vilka kundernas behov (i fråga om t.ex. öppethållningstider) är ett av de viktigaste kriterierna. Posten Finland har även utrett alternativet att ordna postkontor i anslutning till postutdelningsställena. För närvarande pågår ett pilotprojekt i Uimaharju.

De finansiella garantierna för tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänst

Utskottet ansåg att regeringen noga bör ge akt på hur konkurrenssituationen och Posten Finland Ab:s ekonomi utvecklas och vid behov vidta åtgärder för att göra det möjligt att tillhandahålla denna samhällsomfattande tjänst i hela landet. För att garantera tillgången på samhällsomfattande posttjänst och finansieringen av den framhöll utskottet att det är viktigt att regeringen i förekommande fall snabbt lämnar en proposition om inrättande av en kompensationsfond till stöd för den

samhällsomfattande tjänsten.

Åtgärder

Posten Finland Ab, som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten, har en stabil ekonomi och dess affärsverksamhet är lönsam. Någon så omfattande konkurrens är inte aktuell att det skulle vara nödvändigt att ersätta Posten Finland Ab för inkomstförluster för att på så sätt bibehålla service- och prisnivån. Finansieringen av den samhällsomfattande tjänsten behandlas ingående i kapitel 4.

Garantier för personalens ställning vid Posten Finland Abp

Riksdagen har i flera sammanhang uppmärksammat behovet av att garantera personalens ställning vid Posten Finland Ab. Utskottet hänvisade till det finanspolitiska ministerutskottets beslut den 2 november 1999. Enligt utskottets mening är det viktigt att bolagets vinst används inte bara enligt det som beslutats tidigare utan också för fortsatta anpassningsåtgärder för att säkerställa personalens sysselsättning och ställning inom ramen för det finanspolitiska ministerutskottets beslut.

Åtgärder

Vid det finanspolitiska ministerutskottets behandling den 2 november 1999 föreslog kommunikationsministeriet att en särskild plan med tanke på personalens ställning skulle göras upp i anslutning till den då aktuella omstruktureringen av kontorsnätet, som i huvudsak berodde på att tillhandahållandet av banktjänster upphörde. I planen gjordes utfästelser om en långsiktig övergångsperiod innefattande två år för omplacering och utbildning av personalen samt utredning och understödjande av olika sysselsättningsalternativ. Utvecklingspengarna utgjorde en viktig del av planen som berörde ca 2 000 arbetstagare vid Posten Finland Ab:s verksamhetsställen. Planens kostnadseffekter bedömdes uppgå till ca 300 milj. mk (50 milj. euro). Av denna summa utgjordes den andel som gällde personalarrangemangen av ca 200 milj. mk (33 milj. euro). Det finanspolitiska

ministerutskottet stipulerade i enlighet med ministeriets förslag att Posten Finland Ab:s vinstutdelning för de kommande åren skulle minskas med den utgiftspost en hållbar skötsel av personalfrågorna ger upphov till. Beslutet beaktades vid koncernens följande bolagsstämmor då dividendens belopp fastställdes, och ministeriet följde upp omvandlingsprocessen samt hur målen för denna uppfylldes. Vid processen iakttoogs i samarbete med personalen principerna för god personalpolitik såväl från ägarens som bolagets sida.

Ett postföretags ansvar

Enligt lagen om posttjänster skall ett postföretag ha ansvar för en skada på grund av att en brevöversändelse försenas, försvinner eller skadas, oberoende av vållande. Utskottet ansåg att bestämmelser också om ansvar för frambefordran av postpaket absolut skulle tas in i lagen. Postpaket befordras nästan utan undantag som väg- eller järnvägstransporter och därmed kunde bestämmelserna lämpligen bygga på ansvarsregleringen i lagen om vägbefordringsavtal och järnvägstransportlagen. Utskottet konstaterade dock, att i båda lagarna finns bestämmelser som har att göra med transportformens särdrag och som inte kan tillämpas som sådana på transport av postpaket.

Åtgärder

I praktiken vilar ett ännu större ansvar på ett postföretag som transporterar varuförsändelser i form av postpaket än på andra som transporterar varor. Posten Finland Abp betalar ut en maximiersättning för förkomna och skadade försändelser på 25 euro per kilogram. På andra som erbjuder transportservice tillämpas en lägre maximiersättning, dvs. 20 euro, i enlighet med lagen om vägbefordringsavtal. Enligt lagen om posttjänster är ett postföretag även skyldigt att ersätta indirekta skador, vilket andra företag som erbjuder tjänster i anslutning till varutransport inte är.

Bemyndigande att utfärda förordning

Utskottet föreslog att det bemyndigande att utfärda förordning som ingår i lagförslaget

stryks. Utskottet ansåg att lagförslaget enligt den utredning som erhållits innehåller all den reglering som kommunikationsministeriet anser behövas i branschen för närvarande. Om det senare visar sig behövt att utfärda en förordning vore det enligt utskottets mening lämpligt att regeringen lämnar en särskild proposition om ändring av lagen om posttjänster till denna del och samtidigt redovisar för riksdagen vilket slag av bestämmelser den anser att bör utfärdas genom förordning.

Åtgärder

Det har tillsvidare inte framgått något akut behov av att ändra lagen så, att ett bemyndigande att utfärda förordning tas in i lagen.

Anmälan om postförsändelser till tullen

Utskottet uppmärksammade att bestämmelserna om att postförsändelser från länder utanför gemenskapen skall anmälas till tullen i förordningen om tillämpning av tullkodex inte har beaktats i lagförslaget. Då frågan är viktig med tanke på tillsynen över skatteuppbörden och import- och exportbegränsningar, ansåg utskottet att regeringen absolut med det snaraste borde utreda om det behövs bestämmelser i saken i lagen om posttjänster eller i tullagstiftningen.

Åtgärder

I det begärda utlåtandet ansåg Tullstyrelsen att bestämmelserna i lagen om posttjänster inte har försvårat Tullens tillsyns- och beskattningssuppgifter. Inte heller har bruket av Tullens inspektionsrätt lett till några betydande förseningar i leveransen av postförsändelser till kunderna och brevhemligheten var tryggad. De praktiska förfarandena har fastställts och i dessa har uttryckligen tagits hänsyn till att varorna skall levereras snabbt och att förfarandena skall vara smidiga från kundens synpunkt sett.

Sambandet mellan lagförslaget och direktivet om posttjänster

En av utgångspunkterna för lagen om post-

tjänster är EU:s postdirektiv. I regeringens proposition till lag om posttjänster har man inte tagit ställning till förslaget till ändring av psotdirektivet, eftersom innehållet i kommissionens slutliga förslag inte var tillgängligt när propositionen utarbetades.

Statsrådet har genom en skrivelse (U 33/2000 rd) tillställt riksdagens kommissionens förslag och trafikutskottet har lämnat utlåtande om det (TrUU 19/2000 rd). I sitt utlåtande var utskottet enigt med statsrådet om att en snabb behandling av direktivet bör ske för att genom öppnandet av den inre marknadens postsektor för konkurrens garantera en enhetlig konkurrenssituation medlemsländerna emellan.

Åtgärder

Ändringen av postdirektivet godkändes i juni 2002 och dess bestämmelser skulle införlivas med den nationella lagstiftningen före utgången av år 2002. Ändringen av postdirektivet förutsatte inte några ändringar i lagen om posttjänster. Ändringsdirektivet behandlas närmare i kapitel 2.

Utskottets ändringar i paragrafexterna

Utskottet gjorde ett flertal ändringar i propositionens förslag till paragrafexter. De företagna ändringarna gjorde lagtexten klarare och entydigare allmänt taget, men i synnerhet i fråga om vilka bestämmelser som var avsedda att gälla den allmänna posttjänsten och vilka som skulle gälla alla postföretag.

7. Sammanfattning av remissutlåtanden och responsen från allmänheten

7.1. Remissbehandling

Till beredningen av redogörelsen anslöt sig en remissbehandling, och ställningstaganden till verkningarna och genomförande av lagen om posttjänster begärdes av fler än 60 instanser. Utlåtanden inkom från följande till branschen eller nära anslutna branscher knutna företag Alma Media Abp, Sanoma WSOY Abp, Posten Finland Abp, Posten på Åland och Yhtyneet Kuvalehdet Oy, sammanslut-

ningar Aikakauslehtien Liitto ry, Ficom ry, Invalidförbundet rf, Postiliitto ry, Postin toimihenkilöliitto PVL - Postens Tjänstemannaförbund ry, Sanomalehtien Liitto - Tidningarnas förbund ry, Finlands Kommunförbund, Finlands Egnahemsförbund rf, Suomen Suoramarkkinointiliitto ry och Företagarna i Finland rf, myndigheter Konkurrentverket, Konsumentverket, Tullstyrelsen och Befolkningsregistercentralen, representanter för särskilda grupper Svenska Finlands Folkting, landskapsförbund Tavastlands förbund, Östra Nylands förbund, Mellersta Österbottens förbund, Kymmenedalens förbund, Birkalands förbund, Norra Karelen förbund, Norra Österbottens förbund, Norra Savolax förbund, Päijät-Häme förbund, Satakunta förbund, Nylands förbund, Egentliga Finlands förbund och Ålands landskapsstyrelse samt ministerier justitieministeriet, inrikesministeriet och finansministeriet. De kommentarer som framförs i utlåtandena gällde såväl den verksamhet som avses i lagen om posttjänster som Posten Finland Abp:s övriga serviceverksamhet.

De som gav utlåtanden i fråga om begränsningarna i lagens tillämpningsområde, var av den meningen att transporten och distributionen av tidningar och tidskrifter fortfarande skall falla utanför lagens tillämpningsområde. Samtidigt uppmärksammades dock att transport och distribution av tidningar är en central service som bör finnas att tillgå i hela landet och som skall hålla hög kvalitet till ett skäligt pris.

I fråga om den samhällsomfattande posttjänsten var det frågor i anslutning till verksamhetsställena, i synnerhet postombuden, som man har tagit ställning till i utlåtandena. Posten Finland Abp föreslår att skyldigheten att upprätthålla verksamhetsställen ändras så att den blir mera tånjbar. I några av utlåtandena påpekas att nätet av verksamhetsställen är av stor betydelse då det gäller att bibehålla servicenivån i glesbygder. Postombudssystemet anses i regel fungera bra. Även om avståndet till posten i genomsnitt har ökat, har de långa öppethållningstiderna förbättrat tillgången till servicen. Ombudsverksamheten anses också ha bidragit till att göra postföretagarens övriga affärsverksamhet livligare. Problemet med ombudsverksamheten är

ses vara att postföretagarna ofta byts och att det är svårt att få företagare som är villiga att vara ombud samt delvis servicekvaliteten och sakkunnigheten. Konsumentverket uppmärksammade även av konsumenterna påpekade olägenheter som ansluter sig till villkor för service som Posten Finland Abp erbjuder och som faller utanför skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst (t.ex. uppbevaringstider för andra paket än de som faller inom ramen för den samhällsomfattande posttjänsten, skadeersättningar).

Utöver nätet av verksamhetsställen ledde även frågor i anslutning till kvalitetskraven på den samhällsomfattande posttjänsten till ställningstaganden. Posten Finland Abp, Ficom ry och Sanomalehtien liitto - Tidningarnas förbund ry anser att kvalitetskraven bör lindras, så att den tidiga utdelningen av dagstidningar blir möjlig att genomföra i hela landet och så att man bättre än hittills kan uppfylla kundernas behov. Kommunförbundet och Företagarna i Finland rf anser att lindrigare krav då det gäller transporthastigheten försvagar servicen inom glesbygdsområden och påverkar verksamhetsförutsättningarna för små och medelstora företag.

Konkurrensverket påpekar att bestämmelsen om skyldigheten att upprätthålla samhällsomfattande posttjänst inte entydigt fastställer vem som kan åläggas denna skyldighet. Enligt Konkurrensverket bör skyldigheten att upprätthålla samhällsomfattande posttjänst inte åläggas någon annan aktör än Posten Finland Abp. Verket anser också att tillämpningen på all postverksamhet av bestämmelserna om distribution och kvalitetskrav i fråga om den samhällsomfattande tjänsten gör det svårare för nya företag att komma in på marknaden.

De som gav utlåtanden har inte i någon större utsträckning tagit ställning till lednings- och övervakningsfrågor. Postiliitto ry uppmärksammade ledningen och övervakningen av de delar av den samhällsomfattande posttjänsten som sköts av underleverantörer och Invalidförbundet rf i sin tur på behovet av att följa upp konsumentbelåtenheten såväl allmänt som för olika specialgruppers vidkommande.

I utlåtandena framkom även synpunkter som inte ingår i tillämpningsområdet för h-

gen om posttjänster. Tullstyrelsen redde i sitt utlåtande ut hur tullbehandlingen i fråga om postförsändelser sker. Enskilda synpunkter framfördes dessutom om utvecklingen av samservicecentraler, personalfrågor, understödjande av servicen, skattelagar som rör postverksamheten, förvaltningen och ledningen av Posten Finland Abp, mervärdes-skatten på posttjänster och samarbetet inom den offentliga förvaltningen då det gäller sammanjämkningen av verksamheten inom olika förvaltningsområden. Dessutom föreslås att en grupp för uppföljning av postverksamheten skall inrättas samt tillsättandet av en utredning om nivån på posttjänster och andra transporttjänster i glesbygdsområden.

7.2. Folklig debatt

I anslutning till redogörelsen var ett debattforum öppet för medborgarna på statsrådets webbsidor under tiden 24 september till 10 oktober. I debatten gjordes sammanlagt över 300 inlägg, varav 47 procent var kritiska till posttjänsterna och 44 procent var sådana som inte tog ställning, utan i vilka debattörerna t.ex. redogjorde för egna erfarenheter utan värdeomdömen. Berömmande kommentarer uppgick till sammanlagt nio procent. Resultatet av debatten kan inte utsträckas till att omfatta alla finländare, men det ger en god uppfattning om vilka delar av postens service medborgarna är mest intresserade av. Vid utvärderingen av debatten är det skäl att observera att ställningstagandena i första hand gällde den verksamhet som ett enskilt företag, dvs. Posten Finland Abp, bedriver.

Det som gav upphov till flest kritiska kommentarer var postutdelningstiderna eller utdelningsmetoderna och deras förhållande till den bestämmelse om likvärdig service i hela landet som ingår i lagen om posttjänster samt Posten Finland Abp:s roll som ett av staten ägt affärsföretag som skall erbjuda basservice. Utöver dessa var även indragningen av postkontor, postombuden som emellanåt betraktas som inkompetenta, dålig kundservice vid skador eller distributionsstörningar samt det som otillfredsställande betraktade uppföljnings- och ersättningsförfarandet i fråga om skadade försändelser föremål för kritik.

När kritiken betraktas som en helhet kan det konstateras att bilden av Posten Finland Abp som företag är mycket motsägelsefull; dels framförs krav på ökad effektivitet och en mera företagsmässigt bedriven verksamhet från bolagets sida, dels önskar man att bolaget skall återgå till att vare ett icke vinstbringande statligt verk.

De kommentarer som inte tog någon egentlig ställning anslöt sig i huvudsak till stillsamt begrundande av postverksamhetens karaktär (affärsverksamhet eller basservice), utvärdering av det förslag till revidering av Posten Finland Abp:s utdelning som blev offentligt medan debatten pågick och möjligheterna att övergå till en modell med postutdelning två gånger om dagen. Det förtjänar att nämnas att man i denna grupp även tog upp den ökade elektroniska meddelandeförmedlingens inverkan på postverksamheten, postombudsverksamheten och väderleks- och naturförhållandenas inverkan på postgången.

En stor del av de berömda kommentarerna anslöt sig till det ovan nämnda förslaget till revidering av postutdelningen. Förslaget ansågs vara av största betydelse och en förbättring i rätt tid, i synnerhet på landsbygden. Förslaget sågs som ett tecken på Posten Finland Abp:s beredskap att svara på utmaningar. Positiv kritik fick postverksamheten även för en pålitlig och mänskligt sett felfri service. Den höga servicenivån i vårt land i jämförelse med den i andra länder uppmärksammades också i debatten och postombuden fick i några fall tack för sina flexibla öppethållningstider och sin goda service.

8. Utvärdering av lagen om posttjänster

Har målen nåtts?

I samband med att lagen om posttjänster stiftades hade det som mål uppställts 1) att säkerställa posttjänster av god kvalitet och att samhällsomfattande posttjänster finns att tillgå på rättvisa villkor i hela landet, 2) att trygga smidig och kontinuerlig postverksamhet både inom landet och i internationell posttrafik, 3) att bestämma basnivån för de posttjänster som är åtkomliga för alla, 4) skyldighet för Posten Finland Ab att tillhå-

dhålla samhällsomfattande posttjänster, 5) att bevara möjligheten att bevilja konkurrerande koncessioner för postverksamhet som avses i lagen, men inte utvidga regleringen till annan distributions-, ilbuds-, kurir- och snabbtransportverksamhet och 6) att styra branschens verksamhet så att den i sin helhet finansierar sig själv utan stöd som betalas av skattemedel.

Målet med lagändringen som överförde säkringen av postverksamheten var för sin del att ålägga Kommunikationsverket uppgiften att reda ut den rätta mottagaren eller avsändaren av postförsändelser i sådana fall då postföretaget inte på grund av bristfälliga adressuppgifter kunnat leverera försändelsen till mottagaren och inte returnera den till avsändaren.

De i lagen om posttjänster avsedda samhällsomfattande posttjänsterna erbjuds i Finland av Posten Finland Abp som är den enda aktören och som i koncessionen har ålagts skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster. Med undantag för de avvikelser som lagen tillåter omfattas alla finländare av utdelning och insamling av post fem dagar i veckan. Med hänsyn till var befolkningen är bosatt och de geografiska faktorerna är de hushåll som inte omfattas av femdagarsservice (175 stycken) anmärkningsvärt få. Posten Finland Abp har ett nät av verksamhetsställen som täcker hela landet och de erbjuder de tjänster som motsvarar de samhällsomfattande posttjänsterna. Posten Finland Abp uppnår de i lagen nämnda, internationellt sett, mycket höga kvalitetsstandarderna för brevbefordringshastigheten. Företaget är i koncessionen ålagt att förmedla också utländska postförsändelser till och från Finland så som de internationella avtalen som binder Finland och EU:s lagstiftning förutsätter.

Regeringen anser att den basnivån för de i lagen avsedda posttjänsterna erbjuds alla medborgare med god kvalitet på lika villkor i hela landet och att de nuvarande bestämmelserna tryggar posttjänsternas smidighet. Regeringen anser det i varje fall nödvändigt att reda ut i vilken grad det är möjligt att, genom att utveckla kvalitetsstandarden eller dess definition, bättre än nu svara mot posttjänstkundernas behov eller förbättra förut-

**sättningarna att tillhandahålla samhälls-
omfattande posttjänster.**

Lagen gör det möjligt för konkurrerande postverksamhet att uppstå, även om konkurrensen hittills inte uppstått. Tröskeln att komma in på branschen har förblivit rätt hög. Med beaktande av branschens karaktär, den rådande lagstiftningen och Posten Finland Abp:s starka ställning på marknaden är det osannolikt att det i en nära framtid skulle uppstå verksamhet som konkurrerar med Posten Finland Abp. Inom EU håller marknaderna stegvis på att liberaliseras och målet är att branschen öppnas helt för konkurrens under kontrollerade former.

Med hänsyn till den rådande situationen anser regeringen att det inte har kommit fram behov till ändringar i fråga om konkurrensen inom postverksamheten.

Tillämpningsområdet för lagen om posttjänster har begränsats så att regleringen genom koncession inte sträcker sig längre än det är nödvändigt för att uppnå lagens syfte. I praktiken har det inte kommit fram tolkningssvårigheter att dra gränsen mellan koncessionsreglerad verksamhet och annan verksamhet.

**Med beaktande av den utveckling som skett på meddelandeförmedlingsmarknaden anser regeringen att avgränsningen av b-
gens tillämpningsområde fortfarande är
ändamålsenlig och att det inte finns orsak
att ändra den.**

Leverantören av samhällsomfattande posttjänster Posten Finland Abp har en ekonomi som står på stabil grund och en lönsam affärsverksamhet. Någon anmärkningsvärd konkurrens inom postbranschen är inte att vänta, men den elektroniska meddelandeförmedlingen och transaktionstjänster, som blir allt allmänna, inverkar i någon mån på de verksamhetsförutsättningar leverantören av samhällsomfattande tjänster har.

**Regeringen anser att skyldigheten att till-
handahålla samhällsomfattande tjänster
inte har blivit någon ekonomiskt oskäl-
ig belastning för Posten Finland Abp och bran-
schen kan fortfarande finansiera sig själv
utan statligt stöd. Det är i varje fall nödvän-
digt att följa upp hur de ekonomiska verk-
samhetsförutsättningarna utvecklas för de
samhällsomfattande posttjänsterna.**

Ändringen av lagen om posttjänster, där uppgifterna att säkerställa postgången överfördes till en myndighet trädde samtidigt i kraft med lagen om posttjänster från och med början av 2002. Postsäkringsenheten, som ingår i Kommunikationsverkets organisation, svarar för de uppgifter som åläggs i lagen.

**Regeringen anser att det var gynnsamt att
överföra uppgifterna att säkerställa post-
gången till Kommunikationsverket som en
myndighetsuppgift och att det i fortsättning-
en skall garanteras resurser och kunnande i
tillräcklig mängd för verksamheten.**

Styrning och tillsyn

Utvecklingen av lagstiftningen bygger på att utvecklingen och förändringarna i verksamhetsmiljön av postverksamheten följs upp och utvärderas. Den allmänna styrningen och utvecklingen av postverksamheten hör till kommunikationsministeriet. Ministeriet följer allmänt upp branschens utveckling både inom landet och internationellt. Postkundernas nöjdhet med nivån och kvaliteten på posttjänster följs regelbundet upp med utredningar. I samband med att postdirektivet ändrades anmodades kommissionen att göra en undersökning där de effekter som en genomföring av en intern marknad för posttjänsterna år 2009 skulle ha bedöms för varje medlemsland i fråga om de samhälls-omfattande tjänsterna. Utifrån undersökningen skall kommissionen före slutet av 2006 avlägga en redogörelse till Europaparlamentet och rådet.

**Regeringen anser att utvecklingen av
postverksamheten skall fortlöpande följas
upp och eventuella punkter i lagstiftningen
som behöver utvecklas skall kartläggas.**

Kommunikationsverkets uppgift är att övervaka att lagen om posttjänster och med stöd av den utfärdade bestämmelser och föreskrifter. Verket är också besvärsmyndighet i frågor som gäller utdelningsplaner och postutdelning.

**Regeringen anser att Kommunikations-
verket skall säkerställa resurser och kun-
nande i tillräcklig mängd så att användar-
nas rättigheter realiseras och postmarkna-
dens funktion kan säkras.**

Sammanfattning

Den period under vilken lagens funktion har följts upp är mycket kort. Därför kan man i denna redogörelse bara från en kort period framlägga iakttagelser hur lagen om posttjänster har tillämpats och med vilka effekter. Lagen bygger på den förra postlagen och EU:s postdirektiv. Med lagen om posttjänster modifierades lagstiftningen så att den motsvarar dagens förhållanden och i den infördes de ändringar som den nya grundlagen krävde.

Regeringen anser att jämfört med den förra postlagen klarlade den nya lagen om

posttjänster lagstiftningen och frågor som gällde postföretagens åligganden. Den förbättrade också tillgången till posttjänster även om det inte väsentligt ändrade förutsättningarna för utbud och efterfrågan av posttjänster.

Regeringen anser att några betydande missförhållanden inte har kommit fram i detta skede och att det därför inte finns något omedelbart behov att ändra den nuvarande lagen om posttjänster. Regeringen följer emellertid upp utvecklingen av postmarknaden och kundernas önskemål och är klar att vid behov framlägga förslag till ändringar som anses vara aktuella.