

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2004 rd

Statsrådets redogörelse om konsekvenserna och tillämpningen av lagen om posttjänster

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 november 2003 statsrådets redogörelse om konsekvenserna och tillämpningen av lagen om posttjänster (SRR 4/2003 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Elina Normo, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Suvi Anttila, finansministeriet
- överinspektör Johanna Rihto-Kekkonen, handels- och industriministeriet
- konkurrensråd Riitta Ryhänen, Konkurrentverket
- direktör Jorma Koivunmaa, Kommunikationsverket
- enhetsdirektör Ilkka Turunen, Befolkningsregistercentralen

- jurist Mika Hakamäki, Konsumentverket
- tullsekreterare Virpi Kantola, Tullstyrelsen
- överinspektör Heikki Partanen, dataombudsmannens byrå
- byråassistent Leila Tupasela, Hämeenkoski kommun, Yleispalvelupiste
- fältgruppschef Kalle Lähdesmäki, S-Gruppen
- generaldirektör Jukka Alho, kommunikationsdirektör Petri Aaltonen och direktör Juha Salovaara, Posten Finland Abp
- ordförande Esa Vilku, Postiliitto
- riksomfattande huvudförtroendeman Mirja Sandberg, Postens Tjänstemannaförbund
- landskapsombudsman Antti Iso-Koivisto, Finlands Kommunförbund
- byråsordförande Pirjo Vuorenpää, Lievestuore-seura.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av
— inrikesministeriet
— tidningen Keski-Suomalainen.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Redogörelsen innehåller dels en allmän översikt över marknaden för post- och smågodstransporter, dels en översikt över de viktigaste internationella frågorna. De samhällsomfattande tjänsterna behandlas ingående. Detsamma gäller kundnöjdheten både i Finland och i EU. I redogörelsen uttalar sig regeringen särskilt om de frågor som kommunikationsutskottet tog upp i

sitt betänkande TrUB 13/2000 rd och en sammanfattning av remissutlåtanden och responsen från allmänheten. Sammanfattningsvis anförs också en utvärdering av hur målen med lagen om posttjänster har uppfyllts och vilka utvecklingsbehov det finns.

I redogörelsen sägs bland annat att målen finns inskrivna i lagen om posttjänster. Lagen

ska säkerställa att det finns posttjänster av god kvalitet och samhällsomfattande posttjänster att tillgå på rättvisa villkor i hela landet och trygga en smidig och kontinuerlig postverksamhet både inom landet och i internationell posttrafik. Vidare föreskriver lagen att en basnivå för de posttjänster som är åtkomliga för alla ska läggas fast, liksom en skyldighet för Posten Finland Ab att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Lagen vill ha kvar möjligheten att medge konkurrerande koncessioner för postverksamhet som avses i lagen, men inte utvidga regleringen till annan distributions-, ilbuds-, kurir- och snabbtransportverksamhet. Dessutom avsåg lagen att styra verksamheten inom branschen så att den i sin helhet finansierar sig själv utan stöd från skattemedel.

Den lagändring som överförde säkerställandet av postgången på Kommunikationsverket ålade verket att reda ut den rätta mottagaren eller avsändaren av postförsändelser när ett postföretag på grund av bristfälliga adressuppgifter inte kunnat leverera försändelsen till mottagaren eller skicka tillbaka den till avsändaren.

Alla medborgare tillhandahålls den lagstadgade basnivån till god kvalitet på lika villkor i landet, anser regeringen och påpekar att de nuvarande bestämmelserna tryggar smidiga posttjänster. Regeringen anser det ändå nödvändigt att det utreds i vilken omfattning kundernas behov kunde tillgodoses ännu bättre alternativt hur förutsättningarna för att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster kunde förbättras ytterligare. Regeringen menar att förbättringar kunde göras genom satsningar på kvalitetsstandarden eller ändring av definitionen på den.

Med hänsyn till det rådande läget finns det ingenting som talar för att det behövs ändringar visavi konkurrensen inom postverksamheten, anser regeringen. Med beaktande av utvecklingen på marknaden för meddelandeförmedling behövs avgränsningen av lagens tillämpningsområde fortfarande, och det finns ingen anledning att ändra avgränsningen i dagsläget, anser regeringen vidare.

Skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster har inte blivit någon oskäligt stor ekonomisk belastning för Posten Finland Abp och branschen kan fortfarande finansiera sig själv utan statligt stöd, framhålls det vidare i redogörelsen. De ekonomiska förutsättningarna för de samhällsomfattande posttjänsterna bör trots allt följas upp.

Enligt redogörelsen var det till fördel att uppgiften att säkerställa postgången överfördes till Kommunikationsverket som myndighetsuppdrag. Framöver måste verksamheten tillföras adekvata resurser och behövlig kompetens. Utvecklingen i postverksamheten måste följas upp kontinuerligt och eventuella lagförbättringar kartläggas.

Kommunikationsverket måste garanteras adekvata resurser och kompetens för att användarnas rättigheter ska kunna tillgodoses och postmarknadens funktion säkerställas, anser regeringen.

Lagen om posttjänster har följts upp under en mycket kort tid. Därför kan regeringen i redogörelsen bara lägga fram iakttagelser om tillämpningen och effekterna från en kort period. Lagen bygger på den tidigare postlagen och på EU:s postdirektiv. Genom lagen om posttjänster anpassades lagstiftningen till dagens förhållanden. Den nya lagen utformades dessutom i enlighet med kraven i grundlagen.

Den nya lagen om posttjänster förtydligade lagstiftningen jämfört med den tidigare postlagen. Också bestämmelserna om postföretagens skyldigheter sågs över. Tack vare den nya lagen förbättrades tillgången till posttjänster trots att kriterierna för utbud och efterfrågan på posttjänster inte ändrades i någon större omfattning.

Några större missförhållanden har än så länge inte kommit fram, anser regeringen och påpekar att det inte finns något omedelbart behov av att se över lagen om posttjänster. Regeringen följer upp utvecklingen på postmarknaden och kundernas önskemål samt lägger i förekommande fall fram förslag till ändringar som är aktuella.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Motivering**Måluppfyllelsen*

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. Enligt de sakkunniga har lagens tillämpningsområde avgränsats på ett tydligt sätt. Formuleringen har inte medfört några svårigheter att avgöra vilken typ av verksamhet som kräver koncession.

Lagen lägger fast samhällsomfattande tjänster, alltså den basnivå för tjänster som ska finnas att tillgå på lika villkor för alla. Den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster tillhandahåller också annan postservice och den typ av posttjänster som inte ingår i lagens tillämpningsområde. Vid en granskning av lagen måste detta beaktas även om postoperatörens tjänster ses som en helhet av användarna och inte minst av konsumenterna och/eller kunderna. Vid en bedömning av postoperatörernas lagstadgade skyldigheter behövs i vilket fall som helst en indelning i samhällsomfattande tjänster och andra tjänster. Däremot bör andra konstlade indelningar undvikas vid en bedömning av de juridiska och konkurrensrättsliga aspekterna, framhåller utskottet.

Med hänvisning till utfrågningen av de sakkunniga omfattar utskottet regeringens ståndpunkt att den nya lagen om posttjänster förtydligade lagstiftningen i relation till den tidigare postlagen och klargjorde postföretagens skyldigheter. Samtidigt förbättrade den nya lagen tillgången till posttjänster även om lagen inte i någon större omfattning ändrade kriterierna för tillgång och efterfrågan på posttjänster.

Servicenivån på posttjänster

I 5 § i lagen om posttjänster ingår kvalitetsnormer för brevframsändelser som ingår i de samhällsomfattande posttjänsterna och har lämnats in till ett postföretag för att delas ut nästa arbetsdag. Minst 95 procent av dessa så kallade förstaklassens brev ska vara framme nästa arbetsdag.

Direktivet om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (97/67/EG, ändrat 2002/39/EG), nedan postdirektivet, kräver att medlemsstaterna ska fastställa kvalitetsnormer när det gäller nationella tjänster. Direktivet föreskriver ingen miniminivå för de nationella kraven. Däremot har direktivet kvalitetsnormer för gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen. Enligt normerna ska 85 procent av försändelserna vara framme tre arbetsdagar efter avlämningsdatum och 97 procent av försändelserna inom fem arbetsdagar efter avlämningsdatum. De nationella kvalitetsnormerna måste självfallet uppfylla minimikraven i direktivet för gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen.

När redogörelsen utarbetades uppstod det en debatt om möjligheten att luckra upp kvalitetsnormerna för att förbättra kvaliteten på tidningsutdelningen i glesbygden. Enligt de sakkunniga är det Posten Finland Abp som har hand om en stor del av tidningsdistributionen i glesbygden. Dagstidningarna delas ut i samband med den normala postutdelningen eftersom det inte är ekonomiskt vettigt för tidningsutgivarna att ordna med tidig utdelning. Följaktligen får läsarna sina dagstidningar relativt sent om man ser till kundernas behov. Posten Finland Abp anser att den normala utdelningen kunde tidigare läggas om man tummar på kvalitetsnormerna. Därmed skulle glesbygden få bättre service vad gäller dagstidningar.

I redogörelsen sägs att det måste utredas i vilken mån ändringar i kvalitetsnormerna för samhällsomfattande tjänster eller i definitionen av dem ger bättre möjligheter att tillgodose kundernas behov av posttjänster eller förbättra möjligheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. För närvarande har Posten Finland Abp försök med tidigare lagd normal utdelning i glesbygden på femton orter i olika delar av landet. Kommunikationsministeriet utreder förbättringsmöjligheterna och effekterna på lagstiftningen. Utskottet påpekar att det i vilket fall som

helst måste garanteras att dagstidningar delas ut på utgivningsdagen.

Enligt uppgifter till utskottet visar Posten Finland Abp:s försök med tidig utdelning i glesbygden att prenumeranterna är nöjda med den tidiga utdelningen och att tidningarna får nya prenumeranter. I de flesta intervjuer uppger prenumeranterna att det är viktigare att få tidningarna betydligt tidigare än att brevörsändelser i vissa fall levereras senare. Enligt de uppgifter utskottet har från dagstidningarna vill tidningarna hellre satsa på att förbättra utdelningen i samråd med Posten Finland Abp än bygga ut sin egen tidningsutdelning. Med hänvisning till tillgänglig information påpekar utskottet dock att en sådan utveckling kräver ny smidighet både i lagstiftningen och på arbetsmarknaden.

Vid behandlingen av redogörelsen framkastades det att en ändring av kvalitetsnormen för befordran av förstaklassbrev bara ska gälla glesbygden. Den gällande kvalitetsnormen gäller hela landet och är en miniminivå som måste uppnås i hela landet. Det är befogat att fortfarande hålla fast vid principen bland annat för att syftet med lagen ska uppfyllas. Det vore dessutom komplicerat både lagtekniskt och definitionsmässigt att lägga fast en kvalitetsnorm för en viss region eller enligt principen tätort kontra glesbygd. Det skulle medföra problem med övervakning och uppföljning. Kommunikationsministeriet anser att kvalitetsnormerna ska förbättras utifrån ett riksperspektiv.

Sett i ett större perspektiv kräver tidig utdelning av dagstidningar en lagändring eftersom modellen bara kan införas om förstaklassbrev får befordras långsammare till de aktuella regionerna. Därför anser utskottet att det krävs noggranna utredningar innan modellen breddas. Då gäller det särskilt att utreda om kvalitetsnormen ska vara rikstäckande eller om en normändring kan begränsas till glesbygd i den mening som Kommunikationsverkets definition avser och om det då också kan garanteras att förstaklassbrev för det så kallade egna området, lokala förstaklassbrev, kan befordras minst lika snabbt som nu. Vidare bör det utredas om en lagstadgad effektivisering och ändring i servicenivån både direkt

och indirekt bara kan omfatta de regioner som i dagsläget inte har någon separat tidigutdelning av dagstidningar och om det kan garanteras att förstaklassbrev och liknande produkter befordras lika snabbt som nu i städer och tätorter. En inventering av kvalitetsnormerna bör således beakta medborgarnas, företagens och organisationernas behov i samarbetet kring utdelning.

Verksamhetsställen

Lagen om posttjänster kräver att den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster har minst ett serviceställe i varje kommun. Utskottet påpekar att lagen anger ett minimikrav och hänvisar till proposition RP 74/2000 rd där frågorna kring verksamhetsställen diskuteras ingående. Utskottet påpekar ytterligare att tanken var att många kommuner bör ha flera än ett ställe där samhällsomfattande tjänster tillhandahålls och att serviceställena ska placeras med hänsyn till de lokala förhållandena. Exempel på lokala förhållanden är långa avstånd och kvaliteten på kommunikationerna. Utskottet påpekar också att det inte har ansetts nödvändigt att definiera verksamhetsställe i författningarna eller att ta in detaljerade bestämmelser för hur utbudet av verksamhetsställen ska ordnas på operativ nivå. Det är Kommunikationsverket som övervakar hur skyldigheten att tillhandahålla verksamhetsställen efterlevs och kravet på servicestandard på verksamhetsställena fullföljs.

Kommunikationsverket har uppgett att postombudsverksamheten har utretts heltäckande. Utredningen visar att en uppenbar fördel för kunderna är att postombuden har långa öppettider. Däremot finns det rum för förbättringar när det gäller produkter som postombuden mer sällan behöver hantera, informationen om besvärsadresser och utbildningens räckvidd. Kommunikationsverket har uppmanat Posten Finland Abp att satsa på förbättringar i dessa fall. Kommunikationsverket följer regelbundet upp postombudens service med hjälp av inspektioner och enkäter.

I sitt betänkande TrUB 13/2000 rd framhåller utskottet att Posten Finland Ab bör göra en noggrann utredning av möjligheterna att inrätta

samservicecentraler för den offentliga förvaltningen vid sidan av Postens egna expeditiönsställen och postombud. Enligt vad utskottet visste då hade inrikesministeriet förhandlat med Posten Finland Ab om att säkerställa posttjänsterna med hjälp av medborgarkontor och lovat främja tillkomsten av medborgarkontor i de regioner som har behov av posttjänster. Utskottet ansåg att medborgarkontor medverkar till att förbättra servicen till invånarna i och med att statliga och kommunala tjänster blir lätt tillgängliga på ett och samma ställe.

Även om utskottet i betänkandet lyfte fram fördelarna med medborgarkontor och ansåg det lämpligt att utlagda posttjänster i så många fall som möjligt förläggs till medborgarkontor har det än så länge inte gjorts särskilt mycket för att inrätta medborgarkontor. Vid utfrågningen av de sakkunniga fick utskottet i flera fall positiva omdömen om servicen vid medborgarkontor. Därför understryker utskottet vikten av att det ges ut adekvata ersättningar för verksamheten.

Den stora fördelen med medborgarkontor är att serviceställena är fasta och varaktiga i motsats till verksamhetsställen som bygger på postombudsavtal. Enligt utskottets uppfattning tillhandahåller verksamhetsställen varierad service och sakkunskap. En annan fördel är att de kan inrymmas i kommunala byråer och liknande allmänna serviceställen, till exempel bibliotek. Inte minst invånarna i kommunerna har nytta av medborgarkontor. Därför kunde kommunerna i högre grad ta initiativ till medborgarkontor. Utskottet understryker dock att medborgarkontoren inte får bli någon belastning för kommunerna, utan alla offentliga och privata aktörer som drar nytta av medborgarkontoren bör också vara med och bekosta verksamheten.

Inrikesministeriet har ansett det mycket viktigt att posttjänsterna finns kvar och tillhandahålls på lika villkor. Vidare har inrikesministeriet påpekat att medborgarkontor kan vara utmärkta distributionskanaler för posttjänster. Posttjänster och myndighetstjänster skulle då komplettera varandra och vårt land kunde då snabbare få ett heltäckande och välfungerande nätverk för samserviceställen. Andra än post-

kontorens posttjänster bör lämpligen i så många fall som möjligt ordnas i samband med medborgarkontor, anser utskottet. Därför föreslår utskottet ett uttalande där riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att främja tillkomsten av medborgarkontor. (*Utskottets förslag till uttalande*).

Tillsyn

Kommunikationsverket har framhållit att den nya lagen om posttjänster har fungerat väl och varit lyckad sett ur tillsynsmyndighetens perspektiv. Lagstiftningen har haft positiva effekter för tillgången på posttjänster och för möjligheterna att säkerställa posttjänster, nivån på servicen och förutsättningarna för myndighetsverksamheten. Kommunikationsverket har kunnat införa de nya tillsynsuppgifterna (bland annat tillsyn över verksamhetsställets servicenivå och hanteringen av obefordrade försändelser) utan problem.

Andra synpunkter

I 15 § i lagen om posttjänster ingår bestämmelser om postföretagens språkliga skyldigheter. Enligt paragrafen skall ett postföretag eller ett sådant företag som med stöd av ett avtal som det har ingått med ett postföretag tillhandahåller postföretagstjänster i sin verksamhet ge service på finska, svenska och samiska med iakttagande av vad språklagen föreskriver om myndigheters skyldigheter att ge service på dessa språk. Paragrafen gäller alla postföretag. I redogörelsen redogörs för hur språkliga rättigheter tillgodoses i praktiken. Under utskottsbehandlingen kom frågan upp om de krav på språkkunskaper som ställs på myndigheter kan tillämpas på företag.

Det bör utredas om det i syfte att garantera de språkliga rättigheterna vore relevant och lämpligt att till exempel hänvisa till språklagen (423/2003), som trädde i kraft den 1 januari 2004 och till den samiska språklagen (1086/2003) där det finns paragrafer om statliga bolags språkservice.

Med hänvisning till utredningar och annan information anser utskottet att hemligheten för

förtroliga meddelanden har kunnat garanteras i posttjänsterna.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår kommunikationsutskottet

att riksdagen sänder betänkandet till statsrådet för kännedom och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att främja tillkomsten av medborgarkontor.

Helsingfors den 4 mars 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Laukkanen /cent
vordf. Matti Kangas /vänst
medl. Mikko Alatalo /cent
Leena Harkimo /saml
Saara Karhu /sd
Inkeri Kerola /cent
Risto Kuisma /sd
Reino Ojala /sd
Erkki Pulliainen /gröna

Eero Reijonen /cent
Arto Seppälä /sd
Timo Seppälä /saml
Harry Wallin /sd
Lasse Virén /saml
Raimo Vistbacka /saf
ers. Reijo Paajanen /saml
Lyly Rajala /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.

RESERVATION

Missnöjda med utskottsmajoritetens sätt att bedöma nuläget inom posttjänsterna i vårt land och i synnerhet Posten Finland Abp:s sätt att agera framför vi följande reservation:

Det mest väsentliga verkar vara oklart för både Kommunikationsministeriet och Posten Finland Abp, alltså vad posttjänster i grund och botten handlar om. Posttjänster handlar inte om att maximera resultaten i en kvartalsekonomi, utan vi har att göra med en av de mest grundläggande samhällstjänsterna som måste finnas tillgänglig till ett och samma pris i hela landet precis som den gällande lagen säger. När vi vet att en bibehållen fast bosättning på sikt hänger på hur livskraftigt företaget är gäller det att extra mycket lyfta fram möjligheterna att tillgodose företagets behov i det dagliga livet. Detta framhåller bland annat Kommunförbundet i sina utlåtanden. Vi kan inte tillåta oss att tumma på kvalitetsnormerna. Det finns dessutom ingenting som talar för att lagen måste ändras. Detta innebär samtidigt att vi under inga omständigheter får gå in för att försämma kvalitetsnormen för förstaklassbrev. Det är en sak som utskottet entydigt borde ha sagt ut i betänkandet om redogörelsen för att få ett slut på spekulationerna och lobbandet kring frågan.

Nu lämnade utskottet dörren på glänt för en lösning som vissa landsortstidningar kallar för tidig utdelning, och utdelningen skulle ske på bekostnad av andra tjänster. Det är en lösning som måste utdömas av de orsaker som anförs ovan. Dessutom är det ett faktum att tidningarna

i vilket fall som helst kommer att delas ut två gånger. I största delen av landet hinner Helsingin Sanomat och de stora partitidningarna ändå inte med i den tidiga utdelningen. De ekologiska motiven som också lyfts fram är således bara önsketänkande. Försöket i Hämeenkoski kommun som presenterats för utskottet visade att utdelningen blev mycket försenad i tätorterna när den inleddes i glesbygden. Också det försöket dominerades av en ambition att generera ekonomiska resultat på bekostnad av servicen, för utdelningspersonalen skars ner när chansen yppade sig. Det är ytterligare ett bevis för hur Posten Finland Abp struntar i syftet med lagen.

Systemet med postombud har införts med varierande framgång och erbjudit dålig service. Det största felet har varit att postombuden inte har rekryterats enligt marknadsekonomiska principer utan med hjälp av "tariffer". Därför har Posten Finland Abp inte byggt upp någon förhandlingsmekanism utan tillämpar principen "take it or leave it" på potentiella aktörer. Det i sin tur har lett till en stor omsättning bland postombuden. Posten Finland Abp har inte heller visat något intresse för att ta sig an den marknadsnisch som bankernas höga serviceavgifter gett upphov till.

Avslutningsvis vill vi lyfta fram medborgarkontoren. Med löftet att inrätta "drygt 100" medborgarkontor gick lagen igenom i riksdagen. I dagsläget har bara en tiondel av de utlovade kontoren inrättats.

Helsingfors den 4 mars 2004

Erkki Pulliainen /gröna
Raimo Vistbacka /saf