

Kommittédirektiv



Översyn av postlagen m.m.

Dir.
2008:128

Beslut vid regeringssammanträde den 6 november 2008.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska analysera Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3, Celex 32008L0006).

Utredaren ska analysera de olika möjligheter till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten som ges i 2008 års postdirektiv och lämna förslag till hur dessa bestämmelser bör genomföras i postlagen (1993:1684).

Utredaren ska också analysera om bestämmelserna i 1997 års postdirektiv (ändrat genom direktiv 2002/39/EG) om redovisning och om avgifter, enligt vilka bl.a. priserna ska vara rimliga och grunda sig på kostnaderna, genomförts i den svenska regleringen på ett ändamålsenligt sätt och om ändringen av bestämmelserna genom 2008 års direktiv bör föranleda några ändringar. Inom ramen för denna analys ska utredaren även utreda principerna om öppenhet och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor.

I uppdraget ingår också att överväga om systemet för konsumentklagomål i Sverige uppfyller postdirektivets bestämmelser om tvistlösning och möjlighet för postanvändare att framföra klagomål.

Utredaren ska även göra en allmän översyn av postlagen. I översynen ingår bl.a. att analysera definitioner, bemyndiganden och den sammanhållna strukturen i postlagen.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar som övervägandena ger upphov till. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2009.

Behovet av en översyn

Bakgrund

Målet för politikområdet IT, elektronisk kommunikation och post är att alla ska ha tillgång till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar infrastruktur och därtill hörande samhällstjänster. Enligt det postpolitiska målet ska det finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som innebär att alla kan ta emot adresserade försändelser som väger högst 20 kilogram, dvs. förutom brev även paket samt adresserade tidningar, kataloger och böcker. Det ska finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser, och när det gäller enstaka försändelser, enhetliga priser. Försändelserna ska kunna försäkras och det ska vara möjligt att få kvitto från mottagaren på att försändelsen har tagits emot. Det övergripande målet som anger den tjänst som staten ska garantera och servicemålet som anger posttjänstens kvalitet och pris, utgör tillsammans den samhällsomfattande posttjänst, s.k. universal service, som alla i samhället ska ha tillgång till.

Utgångspunkten för det postpolitiska målet är medborgarnas och samhällets behov av en effektiv, sammanhållen och tillförlitlig posttjänst i hela landet. Staten har ansvaret för att säkerställa tillgången till en sådan. Därför innehåller regelverket bestämmelser om den samhällsomfattande posttjänsten, tillförlitligheten i all postverksamhet, tillgången till den postala infrastrukturen samt om tillstånds- och tillsynsförfaranden.

*Direktiv 2008/6/EG***Inledning**

Syftet med gemenskapens politik inom postsektorn är att gradvis liberalisera och konkurrensutsätta marknaden under kontrollerade former. Någon stegvis liberalisering har inte varit aktuell för Sveriges del eftersom monopolet på den svenska postmarknaden avskaffades redan 1993.

Det ursprungliga postdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (ändrat genom direktiv 2002/39/EG), tillät medlemsstaterna att använda lagstadgade monopol för att undanta befordran av försändelser som väger högst 50 gram från konkurrens. I Sverige är 1997 års postdirektiv genomfört genom de ändringar i postlagen som trädde i kraft den 1 juli 1998 (prop. 1997/98:127, bet. 1997/98:TU13, rskr. 1997/98:304). Senast den 31 december 2010 ska medlemsstaterna ha införlivat ändringsdirektivet 2008/6/EG och det kommer då inte längre vara möjligt att behålla nationella monopol på posttjänster. För elva av medlemsstaterna skjuts genomförandet av direktivet upp till den 31 december 2012.

2008 års postdirektiv innebär ingen ändring när det gäller omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten, dvs. att insamling och utdelning av post ska tillhandahållas minst fem dagar i veckan och till rimliga priser. För att säkerställa att de samhällsomfattande posttjänsterna erbjuds och är ekonomiskt bärkraftiga på en konkurrensutsatt marknad innehåller direktivet vissa kompletterande åtgärder.

Enligt 1997 års postdirektiv ska samhällsomfattande tjänster i första hand tillhandahållas genom att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster utses. Av 2008 års direktiv framgår (se skäl 23) att medlemsstaterna bör tillerkännas ytterligare flexibilitet att fastställa det effektivaste och lämpligaste sättet att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. Enligt ett beslut som Post- och telestyrelsen (PTS) fattat med stöd av 5 b §

postlagen tillhandahålls i dag den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige av Posten AB (Posten).

Finansiering och redovisning av samhällsomfattande tjänster

Genom artikel 7 i 2008 års direktiv har det införts nya bestämmelser om finansiering av samhällsomfattande tjänster. Finansieringen får ske genom upphandling och, om det konstateras att skyldigheten att tillhandahålla tjänsterna innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren, genom statsstöd eller ett system för att fördela nettokostnaden mellan tillhandahållare eller användare. Om finansiering genom fördelning av nettokostnaden tillämpas får en kompensationsfond inrättas, som finansieras av tillhandahållare eller genom avgifter från användare. Även andra i gemenskapslagstiftningen godkända finansieringssätt får användas av medlemsstaterna.

I artikel 9.4 i 1997 års direktiv gavs möjligheter till finansiering genom inrättandet av en kompensationsfond, om en medlemsstat bestämde sig för att skyldigheten att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna enligt artikel 3 i direktivet utgör en orättvis ekonomisk belastning för tillhandahållaren. Precis som i andra länder med växande konkurrens har kostnaden för den förmodade bördan att svara för tjänsten diskuterats i Sverige sedan länge, men har inte lett till att bestämmelser om finansiering förts in i postlagen (prop. 1997/98:127 s. 30 f. och SOU 2005:5, s. 148 f. och s. 307 f.). Av propositionen Samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143, s. 7 f.) följer att åtagandet för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten hittills inte har ansetts medföra en ekonomisk belastning för företaget, men att man inte kan bortse från risken att situationen förändras. Vidare följer att om det i framtiden skulle uppstå behov av finansiering av tjänsten kan det visa sig nödvändigt att antingen ändra kraven på tjänstens utformning eller att välja någon av de finansieringsmodeller som medlemsstaterna får överväga enligt postdirektivet.

Redan i 1997 års postdirektiv fanns bestämmelser om hur tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster skulle sköta sin redovisning. Skilda konton skulle användas åtminstone dels för var och en av tjänsterna inom den monopoliserade sektorn, dels för de icke-monopoliserade tjänsterna. Kontona för de icke-monopoliserade tjänsterna skulle tydligt skilja mellan tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och tjänster som inte gör det. Genom ändringen i artikel 14 i 2008 års direktiv ska denna särredovisning av varje enskild tjänst och produkt som ingår i samhällsomfattande tjänster och de som inte gör det användas när medlemsstaterna beräknar nettokostnaden för den samhällsomfattande tjänsten.

Icke-diskriminerande särskilda villkor m.m.

Enligt 1997 års postdirektiv är det viktigt att säkerställa en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet och att förhindra en snedvridning av konkurrensen. För att uppnå dessa mål ska avgifterna för var och en av de tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna vara objektiva, öppna för insyn, icke-diskriminerande och grunda sig på kostnaderna. Dessa principer följer av artikel 12 i postdirektivet och har delvis införlivats i 7 a § postlagen. I övrigt har de ansetts gälla enligt konkurrenslagen (2008:579) och till viss del enligt EG:s konkurrensrätt (prop. 1997/98:127, s. 25 f. och s. 40 samt SOU 2005:5 s. 289 f. och s. 294 f.). Post- och kassaserviceutredningen föreslog i sitt betänkande Postmarknad i förändring (SOU 2005:5, s. 297) att principen om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder skulle föras in i postlagen. PTS har också påpekat att ett krav på icke-diskriminerande särskilda villkor för den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten skulle innebära ett ytterligare stöd i den ekonomiska tillsynen (PTS rapport Service och Konkurrens 2008, PTS-ER-2008:10).

Tidigare utredningar

Regeringen beslutade i oktober 2003 att tillkalla en särskild utredare (Post- och kassaserviceutredningen) med uppdrag att utreda dels hur postverksamhet borde regleras, dels behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen. Utredningen överlämnade slutbetänkandet Postmarknad i förändring (SOU 2005:5) i januari 2005. I avvaktan på att EG:s nya postdirektiv skulle antas har regeringen inte vidtagit några åtgärder med anledning av Post- och kassaserviceutredningens förslag avseende reglering av postverksamheten.

Uppdraget

Anpassning till direktiv 2008/6/EG

Utredaren ska analysera de möjligheter till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten som ges i 2008 års postdirektiv och bedöma om de olika finansieringsmodellerna lämpar sig för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. Utredaren ska föreslå nödvändig reglering. En utgångspunkt vid analysen av möjligheterna till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten ska vara att bedöma om det finns ett faktiskt behov av att finansiera dessa tjänster. En annan utgångspunkt ska vara att de olika finansieringsmodellerna så långt möjligt främjar marknadstillträde för nya postoperatörer. Internationella erfarenheter ska beaktas.

Utredaren ska vidare analysera om de bestämmelser i artikel 12 och 14 i 1997 års postdirektiv som gäller avgifter respektive redovisning har genomförts i den svenska regleringen på ett ändamålsenligt sätt, mot bakgrund av de skyddsintressen som ligger till grund för bestämmelserna, och också beakta ändringen av bestämmelserna genom 2008 års direktiv. Vid behov ska ändringar föreslås. Utredaren ska vid analysen särskilt överväga om principerna om icke-diskriminering och öppenhet vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder bör införas i postlagen.

Utredaren ska också analysera om det nuvarande systemet för konsumentklagomål i Sverige står i överensstämmelse med artikel 19 i postdirektivet. Enligt postlagen finns det i dag inte någon möjlighet för postmottagare att överklaga några av Postens beslut. Samtidigt är det så att PTS inte fattar några beslut i ärenden med enskilda konsumentklagomål. Om utredaren kommer fram till att det svenska systemet inte överensstämmer med direktivets bestämmelser ska utredaren föreslå hur det svenska regelverket bör förändras.

Därutöver ska utredaren analysera om direktiv 2008/6/EG i övrigt föranleder några författningsändringar. Utredaren ska – som underlag för framtida överväganden – bl.a. översiktligt beröra frågan om tillgång till postnätet på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande i enlighet med artikel 11 i 2008 års postdirektiv.

Översyn av postlagen

Utredaren ska även göra en allmän översyn av postlagen och föreslå de ändringar som behövs för att få en ändamålsenlig, sammanhållen och strukturerad lagstiftning, som befrämjar en väl fungerande postmarknad. Inom ramen för denna översyn ska utredaren analysera och bedöma behovet av att ändra eller lägga till definitioner, t.ex. vad som avses med obeställbara brev inklusive ofrankerade och otillräckligt frankerade brev, samt behovet av att ändra eller förtydliga bemyndiganden.

I samband med översynen av postlagen ska utredaren i de ändringsförslag som lämnas beakta Post- och kassaserviceutredningens förslag om återkallelse av utnyttjat tillstånd, eftersändning av adresserade försändelser samt om utseende av tillhandahållare och förvaltare av postnummersystemet, som inte synes behöva utredas vidare. Dessutom ska utredaren bedöma om Världspostfördragen införlivats i svensk rätt på ett ändamålsenligt sätt.

Närliggande frågeställningar

Utredaren är fri att behandla andra frågeställningar som bedöms vara relevanta för uppdragets genomförande.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska vid uppdragets genomförande samråda med PTS och Konkurrensverket, andra berörda myndigheter, representanter för företag inom postsektorn och berörda organisationer. Utredaren ska dessutom beakta tidigare utredningars förslag såsom Postmarknad i förändring, SOU 2005:5. Utredaren ska kostnadsberäkna och lämna förslag till finansiering av eventuella förslag. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2009.

(Näringsdepartementet)