



Postavdelningen
Åsa Gustafsson
08-678 57 70
asa.gustafsson@pts.se

YTTRANDE

Datum	Vår referens	Sida
2009-12-11	Dnr: 09-9811	1(11)
Ert datum	Er referens	
2009-10-05	N2009/7490/ITP	

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Delbetänkande SOU 2009:82 En ny postlag

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. PTS lämnar nedan myndighetens synpunkter med utgångspunkt i myndighetens verksamhetsområden.

Sammanfattning

PTS instämmer i allt väsentligt i utredningens förslag.

- PTS instämmer i utredningens förslag att den samhällsomfattande tjänsten ska ha samma omfattning som idag.
- PTS delar i princip utredningens bedömning att det i första hand ska överlåtas till marknaden att tillgodose behovet av samhällsomfattande tjänster, men anser att det kommer att dröja lång tid innan det kan bli en realitet.
- PTS delar utredningens bedömning att den samhällsomfattande tjänsten i första hand ska kunna upphandlas om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att upprätthålla tjänsten. En förutsättning bör dock vara att tjänsten endast kan upprätthållas till en *nettokostnad* som är oskäligt betungande. Utöver detta anser PTS att statsstöd också bör finnas som en alternativ finansiering eller åtminstone utredas ytterligare.
- PTS instämmer i utredningens förslag att samhällsomfattande posttjänster ska tillhandahållas till kostnadsorienterade priser som främjar ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Birger Jarlsgatan 16
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

- PTS instämmer i utredningens förslag att prissättning av samhällsomfattande posttjänst ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande.
- PTS instämmer i utredningens förslag att den som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst ska ha skilda konton i den interna redovisningen för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det.
- PTS instämmer i utredningens förslag att andra postoperatörer än den som förvaltar postnummersystemet får begära hos tillståndsmyndigheten att ändring sker i postnummersystemet och att myndigheten får besluta att ändring ska ske om särskilda skäl föreligger.
- PTS föreslår en redaktionell ändring i den av utredningen föreslagna 6 § 3 st postlagen, innebärande att ordet ”handikappades” byts ut till ”personer med funktionsnedsättning”.

1 Den samhällsomfattande posttjänsten (kapitel 6.1.4)

PTS delar utredningens uppfattning att den samhällsomfattande tjänsten ska ha samma omfattning och försäkra medborgarna och andra användare en tjänst av samma kvalitet som idag.

PTS anser dock att den föreslagna 32 § postlagen ger intryck av att PTS tillsynsuppdrag ska bli mer begränsat. Myndigheten har hittills haft i uppgift inte bara att bevaka den samhällsomfattande tjänsten utan *hela* postområdet, d.v.s. ”att bevaka posttjänsten” för att följa den nya definitionen i 2 §. Här inbegrips sålunda även de delar som ligger utanför definitionen av den samhällsomfattande tjänsten. PTS föreslår att den nuvarande omfattningen av bevakningsuppdraget ska bibehållas och att detta tydliggörs i postlagen.

Anledningen till att PTS vill tydliggöra att tillsynsuppdraget omfattar hela postområdet är att detta ger förutsättningar för att identifiera behov som inte täcks av den för stunden rådande definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten. Med den förhållandevis snabba utveckling som nu sker, där bland annat sambandet mellan post och elektronisk kommunikation framträder tydligare, är ett sådant dynamiskt perspektiv av stor betydelse.

2 Marknad eller tillståndsvillkor (kapitel 6.2.2)

PTS delar i princip utredningens bedömning att det i första hand ska överlåtas till marknaden att tillgodose behovet av samhällsomfattande tjänster.

Myndigheten vill emellertid framhålla att detta i praktiken är en fråga för framtiden. Det framgår, åtminstone indirekt, av betänkandet att det även är utredningens ståndpunkt även om detta, enligt PTS mening, kanske kunde ha uttryckts något klarare. Det vore olyckligt om skrivningarna i betänkandet skulle kunna tolkas som, och användas som ett argument för, att någon tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten för dagen inte skulle behöva utses. Mot denna bakgrund vore det önskvärt att det av lagstiftningen eller dess förarbeten tydligt framgick att en tillfredsställande marknadslösning sannolikt inte kommer att uppkomma inom en överskådlig framtid.

Utredningen redovisar Post- och kassaserviceutredningens bedömning 2005 att det då inte fanns många områden på postmarknaden där marknaden i konkurrens tillgodosåg behovet av samhällsomfattande tjänster och att postmarknaden därför inte var mogen för att begränsa tillämpningsområdet för den samhällsomfattande posttjänsten. Därefter beskrivs i betänkandet kortfattat vissa utvecklingstendenser på marknaden som skulle kunna medföra att konkurrenssituationen förbättras. Det påpekas emellertid att bilden inte är entydig och att det därför är svårt att dra några säkra slutsatser om marknadens utveckling.

PTS vill erinra om att när det gäller den faktiska marknadssituationen på brevmarknaden i Sverige har mycket lite hänt sedan 2005. Bring CityMail har utökat sin geografiska täckning, och därmed tillskansat sig några procentenheters ökad marknadsandel, och ett par av de lokala postoperatörerna har lagt ner sin verksamhet. I övrigt är det mesta sig likt och det finns inga indikationer på att en utveckling mot ökad konkurrens skulle vara nära förstående, snarare tvärt om. Inte minst norska Postens beslut om att avveckla Bring CityMails verksamhet i Danmark visar hur bräcklig den befintliga konkurrensen på brevmarknaden i själva verket är.

Utredningen påpekar att kraven på den samhällsomfattande tjänsten enligt postdirektivet inrymmer flera olika komponenter och att en förutsättning för att tillståndsmyndigheten ska kunna avstå från att utse en tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten är att myndigheten bedömer att marknaden säkerställer att samtliga krav tillgodoses. Enligt PTS mening är det därvid inte en tillräcklig förutsättning för att säkerställa den samhällsomfattande tjänsten att den postoperatör som tidigare hade monopol på brevdistribution för närvarande tillhandahåller de tjänster som ingår i den samhällsomfattande tjänsten på ett fullgott sätt. Så länge det inte finns något alternativ till den som sålunda erbjuder de aktuella tjänsterna skulle man utan ett formellt utseende av tillhandahållare i praktiken överlåta åt postoperatören ifråga att i alltför stor utsträckning själv disponera över tjänsteutbudet. Det skulle i sin tur leda till att

den samhällsomsfattande tjänsten inte skulle kunna anses vara på ett betryggande sätt säkerställd.

Om någon tillhandahållare av den samhällsomsfattande tjänsten inte skulle utses skulle detta, enligt gällande reglering, också leda till att det inte skulle finnas någon skyldighet för denne, i praktiken Posten, att följa postdirektivets regler om kostnadsrelaterade priser och redovisningsregler. PTS skulle sålunda stå utan de möjligheter som idag finns att omedelbart ingripa genom riktade åtgärder om direktivets regler på dessa områden inte skulle följas. Därmed skulle även den konkurrens som idag ändå finns på brevområdet snabbt kunna sättas ur spel.

PTS vill således framhålla det angelägna i att det utses en (eller flera) tillhandahållare av den samhällsomsfattande tjänsten till skydd för svaga grupper och för att skydda den bräckliga konkurrens som finns på postområdet till dess marknaden i konkurrens kan tillgodose behovet av densamma. Vi är dock i dagsläget långt ifrån den situationen. Utvecklingen synes för närvarande närmast gå åt motsatt håll då Posten har stärkt sin position på marknaden ytterligare genom uppköpet av Strålfors och samgåendet med Post Danmark A/S.

3 Finansiering av den samhällsomsfattande posttjänsten (kapitel 6.2.3)

Upphandling

PTS delar utredningens bedömning att den samhällsomsfattande tjänsten, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten, i första hand ska kunna upphandlas.

För att detta ska fungera bör det finnas åtminstone *en* annan part förutom Posten som kan tänkas ha möjlighet att utföra tjänsten. Upphandling är ett instrument som kan fungera väl på en konkurrensutsatt marknad men i förevarande fall är risken överhängande att det enbart skulle finnas en enda anbudsgivare/tjänsteutövare. Prispressen skulle därmed bli obefintlig. Vidare bör finansiering via upphandling enligt PTS mening i första hand komma ifråga vid en hastigt uppkommen situation och då endast under en övergångsperiod.

Dessutom bör upphandling enbart kunna aktualiseras om skyldigheten att tillhandahålla tjänsten endast kan upprätthållas till en *nettokostnad* som är oskäligt betungande. Vid beräkningen av nettokostnaden ska, enligt bilaga 1 till postdirektivet, även hänsyn tas till övriga relevanta aspekter, inklusive eventuella immateriella förmåner och marknadsfördelar som tillkommer en utsedd

tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster, rätten till rimlig vinst samt incitament till kostnadseffektivitet.

Enligt postdirektivet krävs det visserligen ingen nettokostnadsberäkning för upphandlingsalternativet men PTS har inte funnit någon bättre metod för att avgöra om kostnaderna är oskäligt betungande eller inte. Tillämpning av metoden bör enligt PTS uppfattning därför utgöra en förutsättning för eventuell finansiering, oavsett vilken finansieringsform som väljs.

Kompensationsfond

PTS delar också utredningens uppfattning att kompensationsfond inte är något lämpligt alternativ till finansiering i händelse av att kostnaderna för att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten skulle bli alltför betungande.

Anledningen är att de få exempel som finns på så kallad solidarisk finansiering, som exempelvis kompensationsfond, inte har varit lyckade. Vidare anses ett system med kompensationsfond vara byråkratiskt och utgöra ett etableringshinder. Slutligen torde kompensationsfonder förutsätta att det finns ett antal operatörer med en viss storlek och stabilitet på marknaden för att fonderna ska kunna fylla sin funktion. Det är mindre troligt att vi kommer att få uppleva en sådan situation i Sverige inom en överskådlig framtid. PTS anser följaktligen att kompensationsfond inte är något lämpligt finansieringsalternativ.

Statsstöd

PTS delar inte utredningens uppfattning att statsstöd helt bör avfärdas som ett alternativ till upphandling utan anser att det alternativet också bör finnas eller åtminstone utredas ytterligare.

Skälet till detta är att i händelse av att finansiering av den samhällsomfattande tjänsten skulle bli aktuellt i framtiden så måste en rad förhållanden behöva beaktas utifrån de omständigheter som råder då. Det är omöjligt att förutse vilka hänsyn som måste tas. Därför bör man hålla flera alternativ till finansiering öppna för att kunna välja det mest lämpliga utifrån den rådande situationen vid den aktuella tidpunkten.

PTS anser att det hade varit önskvärt om utredningen haft mer tid och fått möjlighet att mer utförligt redovisa olika former av tillåtet statsstöd när det gäller finansiering av den samhällsomfattande tjänsten. Bland annat saknas en beskrivning av *Stöd av mindre betydelse* som regleras i kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006. PTS efterlyser även ett utförligare resonemang om

undantagen i artikel 87.1 i EG-fördraget om statsstöd i syfte att se om något av dessa undantag eventuellt skulle kunna vara en framkomlig väg.

4 Artikel 12 Kostnadsorienterade priser (kapitel 6.3.2)

PTS instämmer med utredningens förslag att samhällsomfattande posttjänster ska tillhandahållas till kostnadsorienterade priser som främjar ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

PTS anser att det är bra att använda just begreppet ”kostnadsorienterade priser” eftersom samma begrepp används i lagen om elektronisk kommunikation.

5 Icke-diskriminerande prissättning och insyn (kapitel 6.3.3)

PTS instämmer i utredningens förslag att prissättning av samhällsomfattande posttjänst ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande.

Myndigheten vill understryka vikten av att särskilda priser/rabatter och villkor tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt mellan kunder med likartade förutsättningar avseende volymer, eventuellt förarbete och övriga parametrar som normalt vägs in vid prissättningen. Kunderna ska på förhand självständigt kunna beräkna vilka priser och eventuella rabatter de är berättigade till under vissa givna förutsättningar.

PTS anser att det tydligare bör framgå vad som avses med insyn. Enligt myndighetens mening vore det rimligt att kravet på insyn innebär att tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten offentliggör alla individuella avtal som innehåller priser som avviker från den officiella prislistan för de aktuella tjänsterna. Denna skyldighet bör inte kunna kringgås, exempelvis genom åberopande av sekretessklausuler.

6 Redovisning (kapitel 6.3.4)

PTS instämmer i utredningens förslag att den som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst ska ha skilda konton i den interna redovisningen för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Enligt förslaget ska den interna redovisningen även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med 2008 års postdirektiv.

Enligt nuvarande rutiner tillhandahåller Posten för PTS granskning en kalkyldatabas med uppgifter om kostnader för produkter och tjänster. Uppgifterna omfattar såväl de produkter och tjänster som omfattas av den samhällsomfattande tjänsten som de som faller utanför definitionen.

Uppgifterna i kalkyldatabasen kan enkelt sorteras och filtreras. Detta medför att de produkter och tjänster som omfattas av den samhällsomfattande tjänsten kan hanteras för sig och att det därmed finns underlag för beräkningar och kontroller. Denna redovisning är enligt PTS uppfattning tekniskt enkel att administrera och innebär inte någon större belastning för Posten i uppgiftslämnarhänseende. Enligt PTS bedömning uppfyller denna praxis kravet på skilda konton i den interna redovisningen för den grundläggande ekonomiska tillsynen..

7 Postoperatörers möjlighet att påverka postnummersystemet (kapitel 6.4.3)

PTS instämmer på de av utredningen anförda skälen i förslaget att andra postoperatörer än den som förvaltar postnummersystemet får begära hos tillståndsmyndigheten att ändring sker i postnummersystemet och att tillståndsmyndigheten får besluta att ändring ska ske om särskilda skäl föreligger.

8 Tillgång till postnätet (kapitel 6.4.4)

Utredningen har föreslagit att PTS ges i uppdrag att utreda frågan om operatörers och andra företags tillgång till någon eller några delar av en annan operatörs distributionskedja.

PTS kan konstatera att det hittills inte har framställts några sådana önskemål från någon marknadsaktör. Mot bakgrund av hur bräcklig den befintliga konkurrensen på postmarknaden är, välkomnar PTS emellertid detta förslag som i förlängningen skulle kunna leda till en breddning av konkurrensen.

9 Alternativ tvistlösning (kapitel 7.3.2)

PTS delar utredningens uppfattning att Sverige genom Allmänna Reklamationsnämnden nöjaktigt har uppfyllt kravet på att uppmuntra oberoende förfaranden för tvistlösning utanför domstol enligt 19.1 tredje stycket i 2008 års postdirektiv.

Även om direktivets krav anses vara uppfyllt innebär, som utredningen också konstaterar, de regler som styr ARN:s verksamhet begränsningar när det gäller vilka tvister som kan tas upp till behandling av nämnden. En sådan begränsning är kravet att tvistebeloppet inte får understiga 500 kr för posttjänster. En annan begränsning är att endast konsumenttvister prövas av nämnden.

Begränsningarna innebär att majoriteten av konsumenttvister i postärenden inte kan prövas i ARN då tvistebeloppet endast undantagsvis hamnar över värdegränsen. Även juridiska personer, inklusive småföretag och föreningar, är

förhindrade att få sin sak prövad i ARN. Det bör i sammanhanget även beaktas att direktivet tar sikte på *användare*, som enligt definitionen utgörs av varje fysisk eller juridisk person som i egenskap av avsändare eller adressat drar nytta av att en posttjänst tillhandahålls.

Om man vill höja ambitionsnivån på konsumentensida – med ökade kostnader som följd – så skulle en möjlig lösning vara att beloppsgränsen hos ARN sänktes för just postärenden.

10 Postoperatörernas klagomålshantering och användarnas rätt till ersättning (kapitel 7.3.3)

PTS delar utredningens uppfattning att Sverige uppfyller postdirektivets krav att medlemsstaterna ska säkerställa att det inom ramen för postoperatörernas klagomålshantering, i befogade fall, finns möjlighet att kompensera användarna i samband med förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormer inte följs.

Även om direktivets krav på området får anses vara uppfyllt ser PTS att det finns utrymme för att på olika sätt stärka användarnas rätt när det gäller klagomålshantering och rätt till ersättning. Detta kan dock ske inom ramen för utredningens förslag till ny postlag.

11 Åtgärder för att stärka användarnas möjligheter att tillvarata sin rätt (kapitel 7.3.5)

Utredningen har föreslagit att PTS ges i uppdrag att verka för att operatörerna lämnar tydligare information om hur användarna ska gå tillväga för att tillvarata sin rätt.

PTS har inget att erinra mot att få uppdraget att se över hur myndigheten och postoperatörerna i framtiden ska informera användarna på ett bättre sätt om vilka möjligheter som står till buds när de önskar framföra ett klagomål mot en postoperatör.

12 Genomförande av världspostfördragen i svensk rätt (kapitel 8.4)

PTS delar utredningens uppfattning att frågan om hur Världspostfördragen inklusive konstitutionen bör införlivas är så omfattande att den inte tidsmässigt ryms inom det befintliga uppdraget utan bör utredas vidare i annat sammanhang.

Enligt PTS mening hör dock frågan mer hemma på traktaträttens område än inom postlagstiftningens.

13 Övrigt

Övriga kommentarer till de förslag och överväganden som framförts i betänkandet

- PTS delar utredningens uppfattning att den nya strukturen av postlagen gör det enklare att orientera sig i lagen.
- PTS delar utredningens uppfattning att kravet på mottagarlösen ska tas bort i definitionen av obeställbara brev i den föreslagna 2 § postlagen, vilket lämnar en större frihet åt operatörerna själva att bedöma vilken åtgärd som är lämpligast att vidta.
- PTS föreslår att 6 § 3 p postlagen ska lyda: ”*att i verksamheten ta hänsyn till behov av särskilda posttjänster för personer med funktionsnedsättning.*” Anledningen till den föreslagna ändringen är att termen ”handikapp” har utgått enligt Socialstyrelsens terminologiråd. Begreppet ”funktionsnedsättning” definieras som ”nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga”.¹
- PTS instämmer i utredningens förslag i 6 § 6 p postlagen rörande eftersändning då denna skyldighet, som inte tidigare har varit reglerad i postlagen, är en förutsättning för att tillgången till grundläggande postal infrastruktur för alla postoperatörer ska vara säkerställd.
- PTS instämmer i förslaget i 20 § 3 st postlagen som anger vad tillståndsmyndigheten får göra med innehållet i obeställbara brev som myndigheten inte kan sälja och som annars skulle förstöras. Bestämmelsen kodifierar gällande praxis.
- PTS instämmer på de av utredningen anförda skälen i förslaget att införa två nya grunder för återkallelse av tillstånd i 40 § då dessa möjligheter tidigare har saknats.
- PTS instämmer i det särskilda yttrandet rörande brevvolymer, långsiktig självfinansiering av den samhällsomfattande tjänsten och behovet av fastighetsboxar.

¹ <http://www.regeringen.se/sb/d/10489/a/102102#102102>

PTS kommentarer på Postens synpunkter (kapitel 6.1.3)

Posten har framfört en rad synpunkter som utredningen i huvudsak har valt att bortse ifrån. PTS delar utredningens ståndpunkt och de av utredningen anförda skälen för sitt ställningstagande.

PTS finner ändå anledning att lämna följande kompletterande kommentarer till Postens synpunkter på vad som bör ingå i den samhällsomfattande tjänsten, prissättningsvillkoren och kundindividuella avtal.

Omfattningen av den samhällsomfattande tjänsten

Posten menar att omfattningen av den samhällsomfattande tjänsten inte är tillräckligt preciserad i den nuvarande regleringen. PTS vill därför framhålla att de aktuella tjänsterna enligt myndighetens mening är definierade på en rimlig nivå i postlagen, postförordningen och i Postens tillståndsvillkor, både i den befintliga och i den nya föreslagna regleringen. Enligt den föreslagna 9 § postförordningen får PTS meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande tjänsten. Vidare kan omfattningen av den samhällsomfattande tjänsten tydliggöras ytterligare i tillståndsvillkoren om behov skulle uppstå. Härmed borde eventuella problem kunna undanröjas på ett tillfredsställande sätt.

Det framgår inte av Postens skäl till sina förslag (s 101) i vilket avseende Posten anser att det föreligger oklarheter. PTS vill ändå ta tillfället i akt och klargöra att myndigheten motsätter sig en bestämning av den samhällsomfattande tjänsten som grundar sig på Postens tjänstesortiment, ifall det är detta som åsyftas av Posten.

Orsaken härtill är att tjänster i sortimentet tillkommer och försvinner eller ändras till sitt innehåll över tiden. Att basera den samhällsomfattande tjänsten på Postens skiftande utbud av tjänster skulle knappast skapa en större säkerhet för kunderna. PTS anser sålunda att det är funktionen av tjänsten som ska inbegripas i den samhällsomfattande tjänsten och inte namnen på Postens olika produkter och tjänster.

Prissättningsvillkoren

Posten anser, som det får förstås, att det är otydligt i den befintliga regleringen vilka prissättningsvillkor som gäller för tjänster som innefattas i den samhällsomfattande posttjänsten respektive för tjänster som faller utanför den samhällsomfattande posttjänsten. PTS anser inte heller i det här fallet att det föreligger några oklarheter.

Vilka tjänster som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster är definierat, såsom tidigare nämnts, i postlagen, postförordningen och i Postens tillståndsvillkor. För dessa tjänster gäller de prissättningsvillkor som följer av lagen. För de tjänster som faller utanför den samhällsomfattande tjänsten bör Posten, något förenklat uttryckt, bestämma priserna med ledning av sina allmänna avkastningskrav och under beaktande av gällande konkurrenslagstiftning.

Kundindividuella avtal

PTS vill framhålla vikten av att behålla dagens omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten, i synnerhet vad avser sändningar och ekonomibrev. Orsaken är att inom det betydande marknadssegment som sändningar och ekonomibrev utgör finns endast begränsad konkurrens och bara inom vissa delar av landet. Det är därför viktigt att PTS kan upprätthålla tillsyn över Postens prissättning av dessa tjänster så att den konkurrens som föreligger inte försvagas eller elimineras.

Tvärtemot Postens uppfattning anser PTS att transparensen i Postens användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder (kundindividuella avtal) bör öka. Detta är även utredningens uppfattning och som kommer till uttryck i förslaget att prissättningen av samhällsomfattande posttjänst ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande (se förslag i kapitel 6.3.3).

Mot denna bakgrund anser PTS att kundindividuella avtal även i fortsättningen ska omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten på det sätt som utredningen föreslår.

Katarina Kämpe

Yttrandet har beslutats av ställföreträdande generaldirektören Katarina Kämpe. I ärendets slutliga handläggning har även enhetschefen Lars Forslund och avdelningsjuristen Åsa Gustafsson (föredragande) deltagit.