

Lagrådsremiss

Ny postlag

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 11 februari 2010

Åsa Torstensson

Dan Sandberg
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att postlagen (1993:1684) ska ersättas med en ny lag. Den nya postlagen syftar till att införliva 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. Dessutom innehåller lagen även andra bestämmelser än sådana som följer av postdirektivet. Lagen har också fått en helt annan struktur än den nuvarande postlagen. Den innehåller också ett antal definitioner som är nya i förhållande till nuvarande postlag.

I lagrådsremissen föreslås att den samhällsomfattande posttjänsten ska ha samma omfattning och kvalitet som hittills. Enligt den nya lagen behöver någon tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten inte utses om tjänsten kan säkerställas på annat sätt och lagens krav på tjänsten uppfylls. Regeringen gör i lagrådsremissen bedömningen att det för närvarande saknas behov av att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Om det i framtiden skulle visa sig att kostnaderna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten skulle utgöra en orimlig ekonomisk belastning för en postoperatör, ska tillhandahållandet av tjänsten kunna säkerställas genom upphandling.

Den nya lagen innehåller uttryckliga bestämmelser om att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad, samt ska främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. För den eller de som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten förtydligas postdirektivets krav på redovisning av tjänsterna. Vidare innehåller lagen vissa bestämmelser om tillgång till postal infrastruktur

samt uttryckliga bestämmelser om att alla tillståndshavare ska ha förfaranden för att kunna hantera användarnas klagomål. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

Innehållsförteckning

1	Beslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till postlag	7
2.2	Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)	16
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning	17
2.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	18
3	Ärendet och dess beredning	19
4	Postdirektiven	19
4.1	1997 års postdirektiv	19
4.2	2002 års postdirektiv	21
4.3	2008 års postdirektiv	22
5	Gällande rätt	24
5.1	Liberaliseringen av postmarknaden	24
5.2	Postlagen	24
5.2.1	De postpolitiska målen	24
5.2.2	Samhällsomfattande posttjänst	25
5.2.3	Tillstånd att bedriva postverksamhet	26
5.2.4	Tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänst m.m.	26
5.2.5	Obeställbara brev	27
5.2.6	Tillsyn	28
5.2.7	Övrigt	28
5.3	Världspostfördragen	29
5.4	Postförordningen	29
5.4.1	Samhällsomfattande posttjänst	29
5.4.2	Post- och telestyrelsen	30
5.5	Konkurrenslagen	31
5.6	Upphandlingslagstiftning	32
5.6.1	Grundläggande principer för all upphandling	33
5.6.2	LUF – lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster	33
6	Postmarknaden	34
6.1	Allmänt	34
6.2	Brevmarknaden i Sverige	35
6.2.1	Sändningar	35
6.2.2	Kontorspost	36
6.2.3	Brevlådepost	36
6.3	Paketmarknaden i Sverige	36
6.4	Samgående mellan Posten AB och Post Danmark A/S	37

7	Nya definitioner i postlagen m.m.	38
8	Den samhällsomfattande posttjänsten.....	41
8.1	Tjänstens omfattning.....	41
8.2	Tillhandahållandet av tjänsten.....	45
8.2.1	Finansiering och upphandling	45
8.2.2	Tillhandahållare m.m.	48
8.3	Prissättning och redovisning	53
8.3.1	Bakgrund.....	53
8.3.2	Icke-diskriminerande prissättning och insyn	54
8.3.3	Kostnadsorienterade priser.....	57
8.3.4	Redovisning	59
9	Postal infrastruktur	61
9.1	Bakgrund.....	61
9.2	Postnummersystemet	61
9.3	Eftersändning	63
10	Konkurrensförbättrande åtgärder.....	65
11	Klagomålshantering.....	69
11.1	Postdirektivet	69
11.2	Postoperatörernas klagomålshantering.....	70
11.2.1	Post- och telestyrelsens tillsyn	70
11.3	Klagomålshandlingen i Sverige i förhållande till postdirektivets krav	71
11.3.1	Postoperatörernas klagomålshantering.....	71
11.3.2	Alternativ tvistlösning	73
11.3.3	Postanvändarnas rätt till ersättning.....	74
11.3.4	Rätten att vända sig till behörig myndighet.....	76
11.3.5	Andra åtgärder för att stärka användarnas möjligheter att tillvarata sin rätt	77
12	Återkallelse av tillstånd att bedriva postverksamhet.....	78
13	Överklagande.....	79
14	Lagtekniska frågor	80
15	Ikraftträdande.....	81
16	Konsekvensanalys	82
17	Författningskommentar.....	85
17.1	Förslaget till postlag.....	85
17.2	Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200).....	105
17.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning	105
17.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	105

Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En ny postlag (SOU 2009:82).....	106
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	112
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser.....	124
Bilaga 4	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008	125

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. postlag,
2. lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200),
3. lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning,
4. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

2.1 Förslag till postlag

Härigenom föreskrivs¹ följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om postverksamhet och samhälls-
omfattande posttjänst.

Definitioner

2 § I denna lag betyder

användare: varje fysisk eller juridisk person som i egenskap av
avsändare eller mottagare har nytta av att en posttjänst tillhandahålls,

brev: en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat
omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande
försändelser,

obeställbart brev: ett brev som

1. inte kan delas ut till mottagaren,

2. är ofrankerat eller otillräckligt frankerat, eller

3. har återsänts från en postförvaltning eller ett befordringsföretag i
utlandet till det postbefordringsföretag som befordrade brevet från
Sverige,

postförsändelse: en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och
som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en
tillhandahållare av posttjänster,

postnummersystemet: ett system av sifferserier som för post-
befordringsändamål används för att dela in landet i postnummerområden,

postverksamhet: regelbunden insamling, sortering, transport och
utdelning av brev mot betalning,

posttjänst: insamling, sortering, transport och utdelning av postför-
sändelser mot betalning.

2 kap. Postverksamhet

Tillstånd att bedriva postverksamhet

1 § Tillstånd enligt denna lag krävs för att bedriva postverksamhet.
Tillstånd ska beviljas endast om sökanden har förutsättning att bedriva
postverksamhet på det sätt som anges i 6 §.

¹ Jfr 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 (EGT L 15, 21.1.1998, s. 14, Celex 31997L0067),
senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG (EUT L 52,
27.2.2008, s. 3, Celex 32008L0006).

2 § Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

3 § Tillståndsmyndigheten ska efter ansökan meddela förhandsbesked om huruvida det behövs tillstånd enligt 1 § för en viss verksamhet. Ett förhandsbesked gäller under den tid och under de förutsättningar i övrigt som anges i beskedet.

Tillståndsvillkor

4 § Tillstånd enligt 1 § att bedriva postverksamhet får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att

1. på ett visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i 6 §,
 2. tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten enligt 3 kap. 1 § och på ett visst sätt fullgöra vad som föreskrivs där och i 3 kap. 2 §,
 3. årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats,
 4. i verksamheten ta hänsyn till de behov personer med funktionsnedsättning kan ha av särskilda posttjänster, och
 5. beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap.
- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillståndsvillkoren.

5 § Tillståndsvillkor ska gälla för en bestämd tid och får meddelas i samband med att tillstånd beviljas, i samband med att giltighetstiden för ett tidigare meddelat villkor löper ut eller när det annars finns särskilda skäl.

Tillståndsvillkor får ändras under löpande villkorsperiod endast enligt förbehåll i ett meddelat villkor eller sedan tillståndshavaren har medgivit detta och sedan andra tillståndshavare vars verksamhet direkt påverkas av ändringen har fått möjlighet att yttra sig.

Allmänna krav på postverksamhet m.m.

6 § Postverksamhet ska bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

7 § Förlust av brev, skada på brev eller försening av brev ger rätt till ersättning från postbefordringsföretaget endast om det har avtalats mellan företaget och avsändaren.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om och i vilken utsträckning det ska framgå av ett brev vem som har befordrat det.

Obeställbara brev

9 § Ett obeställbart brev ska om möjligt skickas tillbaka till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd ska brevet sändas till tillståndsmyndigheten. Detta gäller dock inte vykort, brevkort och liknande försändelser som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag.

10 § Ett obeställbart brev som är inneslutet i kuvert eller annat omslag får öppnas endast av tillståndsmyndigheten och endast om omslaget saknar sådana uppgifter om avsändaren som möjliggör att brevet kan skickas tillbaka till denne.

11 § Ett obeställbart brev som öppnats får inte undersökas närmare än som behövs för att det ska kunna skickas tillbaka till avsändaren. Om mottagaren, men inte avsändaren, framgår av brevets innehåll, får brevet sändas till mottagaren.

12 § Öppnade brev som fortfarande är obeställbara ska förvaras hos tillståndsmyndigheten.

Förvaringstidens längd bestäms av myndigheten. Innehåll som är utsatt för försämring eller som består av trycksaker, reklamblad eller liknande som kan antas sakna värde får omedelbart förstöras.

13 § Ett öppnat brev som inte har kunnat lämnats ut tillfaller staten vid förvaringstidens utgång. Skriftliga meddelanden ska då omedelbart förstöras.

Annat innehåll än pengar ska säljas om det är lämpligt och en försäljning inte kan antas kränka någons personliga integritet. I annat fall ska innehållet förstöras.

Innehåll som inte kan säljas och därmed ska förstöras får i stället skänkas till välgörande ändamål, om det inte kan antas kränka någons personliga integritet.

Tystnadsplikt m.m.

14 § Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som anges i 1–3 får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är

1. uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten,
2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, eller
3. uppgifter som handlar om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken.

Tystnadsplikten enligt första stycket 1 och 2 gäller inte i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevet.

För uppgifter om en enskild persons adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

15 § Den som bedriver postverksamhet och har fått del av eller tillgång till uppgifter som avses i 14 § första stycket ska på begäran lämna uppgifter

1. om en enskilds adress, telefonnummer eller arbetsplats till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. om enskilds adress till Kronofogdemyndigheten om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

3. om enskilds adress till Skatteverket om verket behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481) och verket finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

4. om enskilds adress till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om dessa behöver uppgiften för kontroll av rätten till ersättning och myndigheten i fråga finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende.

Den som bedriver postverksamhet ska, enligt vad som anges i första stycket, på begäran även lämna uppgifter som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindringare straff än fängelse i två år.

16 § Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2000:1281) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

17 § I det allmännas verksamhet ska offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas i stället för 14 och 15 §§.

För utlämnande av annan personuppgift i postverksamhet än som avses i 14 § första och tredje styckena gäller personuppgiftslagen (1998:204).

18 § Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i brottsbalken.

3 kap. Samhällsomfattande posttjänst m.m.

Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

1 § Det ska finnas en posttjänst i hela landet som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser.

Tjänsten enligt första stycket ska benämnas den samhällsomfattande posttjänsten.

Den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kraven att

1. det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser,

2. expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas,

3. de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

4. det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot,

5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och

6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhälls-omfattande posttjänsten och om krav på befordringstider.

Undantag från tredje stycket 1 ska meddelas Europeiska kommissionen och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen.

Prissättning och redovisning

2 § Prissättningen av den samhälls-omfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad, samt ska främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

För den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhälls-omfattande posttjänsten gäller utöver vad som anges i första stycket att

1. den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i den samhälls-omfattande posttjänsten och de som inte gör det,

2. den interna redovisningen, förutom vad som anges i 1, ska ställas upp i överensstämmelse med 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 tjänsterna², senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG³,

3. verksamheten årligen ska redovisas för tillståndsmyndigheten i enlighet med direktiv 97/67/EG, och

4. vid tillämpning av särskilda priser och andra särskilda villkor prissättningen och tillhörande villkor ska vara öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Tillståndsmyndigheten får i enlighet med artikel 14.8 i direktiv 97/67/EG besluta om undantag från kraven i andra stycket 1–3.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven enligt första och andra styckena.

3 § Regeringen får meddela föreskrifter om att priser för tjänster som omfattas av den samhälls-omfattande posttjänsten och som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer.

² EGT L 15, 21.1.1998, s. 14, (Celex 31997L0067).

³ EUT L 52, 27.2.2008, s. 3, (Celex 32008L0006).

Tillgång till samhällsomfattande posttjänst och andra posttjänster

4 § Tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fortlöpande följa utvecklingen på postområdet, samt bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

4 kap. Gemensamma bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst m.m.

Postal infrastruktur

1 § Det ska finnas ett postnummersystem i landet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska utse en tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

2 § Den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet är skyldig att på begäran från andra tillståndshavare tilldela dem postnummer för postboxanläggningar inom de postnummerområden som de begär.

Tillståndsmyndigheten får i enskilda fall besluta om undantag från första stycket om en tilldelning av ett begärt postnummer i avsevärd utsträckning skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av postnummersystemet.

3 § Den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet får inte utan tillståndsmyndighetens godkännande ändra i systemet om inte ändringen endast berör enstaka mottagare. Tillståndsmyndigheten ska i sådana ärenden höra andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

En ändring får genomföras tidigast sex månader efter det att tillståndsmyndigheten godkänt den. Om det finns särskilda skäl får myndigheten besluta att ändringen får genomföras tidigare.

4 § Andra tillståndshavare än den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet får hos tillståndsmyndigheten begära en ändring i postnummersystemet.

Om det finns särskilda skäl får tillståndsmyndigheten besluta att den begärda ändringen ska ske. Tillståndsmyndigheten ska innan den beslutar om ändringen höra den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet, andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

5 § En tillståndshavare ska se till att det är möjligt att postförsändelser som väger högst 2 kg och som befordrats av andra tillståndshavare kan

nå de anläggningar för postöverlämning till mottagare som tillståndshavaren innehar. Villkoren för detta ska vara skäligen och konkurrensneutrala, samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

6 § En tillståndshavare ska på begäran av en annan tillståndshavare se till att postförsändelser som väger högst 2 kg kan eftersändas till adresser belägna utanför den andre tillståndshavares utdelningsområde. Villkoren för detta ska vara skäligen och konkurrensneutrala, samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

Internationell postbefordran

7 § Ett postbefordringsföretag får delta i det internationella post-samarbetet inom ramen för världspostfördragen om

1. företaget har en verksamhet och organisation som garanterar att det på ett godtagbart sätt kan utföra internationell postbefordran,
2. företaget tillämpar fördragets bestämmelser, och
3. regeringen godkänt företaget för sådant deltagande.

8 § I gränsöverskridande postbefordran som sker inom ramen för världspostfördragen får endast frimärken som har portovärdet angivet i arabiska siffror och beteckningen Sverige användas. Sådana frimärken får endast ges ut av ett postbefordringsföretag som avses i 7 §.

Andra portobeteckningar än sådana frimärken som anges i första stycket, och som används i gränsöverskridande postbefordran inom ramen för världspostfördragen, ska vara stämplade av, eller med tillstånd av, ett postbefordringsföretag som avses i 7 §.

Postverksamhet i krig m.m.

9 § Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som beror på att det är krig utanför Sveriges gränser eller på att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om postverksamhet som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om planering och andra åtgärder som behövs i fredstid för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer under sådana förhållanden som anges i första stycket.

Klagomålshandtering

10 § Tillståndshavare ska fastställa förfaranden för handläggningen av användarnas klagomål som är öppna för insyn och ägnade att skapa rättvisa, samt är snabba och medför rimliga handläggningskostnader.

11 § Den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhälls-omfattande posttjänsten ska årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats.

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om klagomålshanteringen och offentliggörandet av uppgifter om klagomål enligt 10 och 11 §§.

Tillsyn

13 § Tillståndsmyndigheten ska ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen.

14 § Tillståndsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Tillståndsmyndigheten har också rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där verksamhet som står under tillsyn bedrivs. Denna tillträdesrätt omfattar inte bostäder.

Tillståndsmyndigheten har rätt att få verkställighet hos Kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder för tillsynen enligt första och andra styckena. Då gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet eller avhysning.

15 § Tillståndsmyndigheten ska vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att det träffas avtal mellan tillståndshavare som säkerställer att

1. de postförsändelser som väger högst 2 kg som tillståndshavarna befordrar när andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagarna,

2. eftersändning av postförsändelser som väger högst 2 kg och som befordrats av en tillståndshavare, kan ske till adresser som är belägna utanför tillståndshavarens utdelningsområde, och

3. regleringen i 3 kap. 2 § andra stycket 4, om att prissättningen och tillhörande villkor ska vara öppna för insyn och icke-diskriminerande vid tillämpning av särskilda priser och andra särskilda villkor, efterlevs.

Uppkommer tvist om sådana avtal, ska tillståndsmyndigheten skyndsamt undersöka förhållandena och, om särskilda skäl inte talar för annat, medla mellan parterna. Myndigheten får i en sådan tvist yttra sig på begäran av en part.

16 § Tillståndsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av denna lag eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen.

17 § Tillståndsmyndigheten ska förelägga den som bedriver postverksamhet utan tillstånd enligt denna lag att upphöra med verksamheten. Tillståndsmyndigheten får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

Är det osäkert om en viss verksamhet utgör postverksamhet enligt denna lag, får tillståndsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om så är fallet.

Bestämmelserna i 14 § andra och tredje styckena ska tillämpas även i fråga om beslut om åtgärder enligt denna paragraf.

18 § Förelägganden och förbud enligt denna lag får förenas med vite.

19 § Har någon ålagts att betala konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579) eller dömts till att betala vite enligt 6 kap. 2 § samma lag, får vite enligt 18 § denna lag inte dömas ut för samma förfarande.

20 § Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd att bedriva postverksamhet om

1. tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av lagen,

2. tillståndshavaren inte har bedrivit postverksamhet under minst sex månader,

3. tillståndshavaren begär det, eller

4. tillståndshavaren har försatts i konkurs.

Om det är tillräckligt får tillståndsmyndigheten i ett fall som avses i första stycket 1 meddela varning i stället för att återkalla tillståndet.

Om tillståndet återkallas får tillståndsmyndigheten besluta hur verksamheten ska avvecklas.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

Avgifter

21 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet eller ansöker om förhandsbesked enligt 2 kap. 3 § att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

Överklagande

22 § Tillståndsmyndighetens godkännande enligt 3 § får inte överklagas. Tillståndsmyndighetens beslut i övrigt enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tillståndsmyndighetens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska gälla omedelbart.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010, då postlagen (1993:1684) ska upphöra att gälla.

2.2 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 30 g § och 5 kap. 9 § mervärdesskattelagen (1994:200)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

30 g §

Från skatteplikt undantas omsättning av transporttjänster och därtill anslutna tjänster som ett postbefordringsföretag som bedriver sådan postverksamhet som avses i 3 § postlagen (1993:1684) tillhandahåller ett utländskt postbefordringsföretag i samband med distribution inom landet av inkommande brev eller paket för detta företags räkning.

Från skatteplikt undantas omsättning av transporttjänster och därtill anslutna tjänster som ett postbefordringsföretag som bedriver sådan postverksamhet som avses i 1 kap. 2 § postlagen (2010:000) tillhandahåller ett utländskt postbefordringsföretag i samband med distribution inom landet av inkommande brev eller paket för detta företags räkning.

5 kap.

9 §²

En varu- eller persontransporttjänst är omsatt inom landet om transporten i sin helhet genomförs i Sverige, om inte annat följer av andra stycket eller 10 §.

Första stycket gäller inte en varutransporttjänst som tillhandahålls en näringsidkare.

Befordran av brev i postverksamhet som avses i 3 § postlagen (1993:1684) ska anses som en omsättning inom landet.

Befordran av brev i postverksamhet som avses i 1 kap. 2 § postlagen (2010:000) ska anses som en omsättning inom landet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Lagen omtryckt 2000:500.

² Senaste lydelse 2009:1333.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

En övervakningskamera får efter anmälan enligt 17 § sättas upp för allmän kameraövervakning i en banklokal, en lokal hos ett kreditmarknadsföretag eller ett postkontor, i området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal samt vid betalningsautomater eller liknande anordningar i anslutning till en sådan lokal, om

1. övervakningen har till enda syfte att förebygga eller avslöja brott och
2. övervakningskameran är fast monterad och försedd med fast optik.

Med banklokal och lokal hos kreditmarknadsföretag avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs rörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Med postkontor avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs verksamhet i vilken ingår postverksamhet enligt postlagen (1993:1684).

Med banklokal och lokal hos kreditmarknadsföretag avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs rörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Med postkontor avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs verksamhet i vilken ingår postverksamhet enligt postlagen (2010:000).

Avlyssning eller upptagning av ljud får ske endast sedan anordning för avlyssning eller upptagning av ljud aktiverats på grund av misstanke om brott.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Senaste lydelse 2004:442.

2.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

44 kap.

4 §

Rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

- | | |
|---|--|
| 1. 19 § första stycket 1 och 3 postlagen (1993:1684), | 1. 2 kap. 14 § första stycket 1 och 3 postlagen (2010:000), |
| 2. 6 kap. 20 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om innehållet i ett elektroniskt meddelande eller som annars rör ett särskilt sådant meddelande, och | |
| 3. 6 kap. 21 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag eller om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare. | 3. 6 kap. 21 § lagen om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag eller om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare. |

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 6 november 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att 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 fick även i uppdrag att göra en allmän översyn av postlagen. Den 30 september 2009 överlämnade utredningen delbetänkandet En ny postlag (SOU 2009:82).

Regeringen beslutade den 27 augusti 2009 om tilläggsdirektiv till utredningen. I tilläggsdirektiven fick utredningen bl.a. i uppdrag att studera effekterna av samgåendet mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143, bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253) på den samhällsomfattande posttjänsten. Utredningen överlämnade den 11 januari 2010 slutbetänkandet Samgående mellan Posten AB och Post Danmark A/S – en analys (SOU 2009:100).

En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Delbetänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2009/7490/ITP). *Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län* och *Post- och telestyrelsen* har under hand beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslaget att ändra överklagandebestämmelsen i postlagen.

4 Postdirektiven

4.1 1997 års postdirektiv

Sedan mitten av 1990-talet har ett av målen för Europeiska unionens politik inom postsektorn varit att gradvis konkurrensutsätta postsektorn under kontrollerade former, samtidigt som man långsiktigt garanterar tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Genom 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 (EGT L 15, 21.1.1998, s. 14, Celex 31997L0067) fastställdes ett regelverk för postsektorn. Direktivet genomfördes 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).

Direktivet syftar till att få en väl fungerande postsektor med harmoniserande bestämmelser rörande samhällsomfattande tjänster, s.k. universal service, och att förbättra kvaliteten på postservicen inom den inre marknaden. Direktivet innefattar åtgärder för att garantera samhällsomfattande tjänster och innehåller bl.a. maximigränser för sådana posttjänster som medlemsstaterna får fortsätta att låta omfattas av monopol för tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster med målsättningen att bevara de samhällsomfattande tjänsterna för att sedan gradvis och

successivt avveckla dem. Direktivet syftar således också till att säkerställa att marknaden gradvis liberaliseras under kontrollerade former.

I postdirektivet anges i artikel 4 att medlemsländerna ska säkerställa att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster garanteras. Posttjänsten definieras i artikel 2.1 som insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser.

Av artikel 3 i postdirektivet framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna garanteras minst fem arbetsdagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som de nationella tillsynsmyndigheterna bedömer vara undantagsvis förekommande, och innebär minst en insamling samt ett överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive hemvist. I undantagsfall kan ett överlämnande ske även vid lämpliga anläggningar. Varje sådant undantag som beviljas av en nationell tillsynsmyndighet måste meddelas Europeiska kommissionen och samtliga nationella tillsynsmyndigheter. Vederbörlig hänsyn måste tas till nationella förhållanden. För svensk del har Post- och telestyrelsen (PTS) utfärdat allmänna råd (PTSFS 2008:06) om utdelning av post vid tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänst.

Varje medlemsstat ska enligt artikel 3 i postdirektivet besluta om nödvändiga åtgärder för att de samhällsomfattande tjänsterna ska omfatta följande minimiprestationer:

- Insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser som väger högst 2 kg.
- Insamling, sortering, transport och utdelning av postpaket som väger högst 10 kg.
- Tjänster för rekommenderade och assurerade försändelser.

De nationella tillsynsmyndigheterna får höja viktgränsen för vad som täcks av de samhällsomfattande tjänsterna när det gäller postpaket till högst 20 kg. Medlemsstaterna är dock alltid skyldiga att se till att postpaket på upp till 20 kg som tas emot från andra medlemsstater överlämnas inom deras territorium, oavsett vilken viktgräns för postpaket som bestämts beträffande de samhällsomfattande tjänsterna i just denna medlemsstat.

De samhällsomfattande tjänsterna som de definieras i artikel 3 i postdirektivet ska täcka såväl nationella tjänster som gränsöverskridande tjänster.

I bilagan till direktivet finns kvalitetsnormer för den gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen. Kvalitetsnormen bestäms i förhållande till befordringstiden för postförsändelser inom den snabbaste normalkategorin. Normen uppställer två mål, dels att 85 procent av försändelserna ska vara utdelade inom tre dagar från inlämning, dels att 97 procent av försändelserna ska vara utdelade inom fem dagar från inlämning.

De nationella kraven ska harmonisera med de krav som finns i direktivet. Andra krav i direktivet gäller likabehandling av alla användare, kostnadsbaserade och rimliga taxor samt transparenta redovisningar hos den eller de operatörer som utses att tillhandahålla de samhälls-omfattande tjänsterna.

Enligt artikel 9 i direktivet får medlemsstaterna införa tillståndsförfaranden och tillstånden får förenas med villkor bl.a. beträffande skyldighet att tillhandahålla samhälls-omfattande tjänster och om krav på tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och utförande. Medlemsländerna ska enligt artikel 12 vidta åtgärder för att se till att priserna för den samhälls-omfattande tjänsten grundar sig på kostnaderna och är rimliga samt ge samtliga användare möjlighet att få tillgång till de tjänster som erbjuds. Tillämpningen av en enhetlig taxa utesluter inte att den eller de som tillhandahåller samhälls-omfattande tjänster har rätt att ingå individuella avtal om priser med kunder. Enligt direktivet måste priserna vara klara, tydliga och icke-diskriminerande. Korssubventionering av samhälls-omfattande tjänster utanför den sektor som omfattas av monopol med inkomster från tjänster inom denna sektor är i princip förbjuden.

Vad gäller redovisning åläggs medlemsländerna att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de som tillhandahåller samhälls-omfattande tjänster i sin interna redovisning har skilda konton åtminstone dels för var och en av tjänsterna inom den monopoliserade sektorn, dels för de icke-monopoliserade tjänsterna. Kontona för de icke-monopoliserade tjänsterna ska tydligt skilja mellan tjänster som ingår i de samhälls-omfattande tjänsterna och tjänster som inte gör det. De interna redovisningssystemen ska bygga på enhetligt tillämpade och objektivt försvarbara principer för kostnadsredovisning.

Direktivet föreskriver även att tvister måste lösas snabbt och effektivt. Som komplement till de möjligheter till domstolsprövning som gemenskapslag och nationell lag tillhandahåller ställs därför krav på att medlemsstaterna säkerställer att ett förfarande för klagomål införs, som är öppet för insyn, smidigt och föga kostsamt samt ger möjlighet för alla berörda parter att delta.

4.2 2002 års postdirektiv

Vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 manade rådet medlemsstaterna att påskynda liberaliseringen av alla marknader i EU. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen (EGT L 176, 5.7.2002, s. 21, Celex 32002L0039), fastställdes en tidtabell för gradvis liberalisering av postsektorn. För att säkerställa de samhälls-omfattande tjänsterna fick medlemsstaterna låta vissa posttjänster omfattas av fortsatt monopol för de eller dem som tillhandahåller tjänster. Vad som fick omfattas av monopol var brev inom en viktgräns av 100 gram från och med den 1 januari 2003 och 50 gram från och med den 1 januari 2006.

4.3 2008 års postdirektiv

Den 20 februari 2008 antogs 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). Direktivet trädde i kraft den 27 februari 2008 och medlemsstaterna ska senast den 31 december 2010 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. För elva av medlemsstaterna, dock inte Sverige, skjuts genomförandet av direktivet upp till den 31 december 2012.

2008 års postdirektiv syftar till att åstadkomma en inre marknad för posttjänster. Detta innebär att särskilda eller exklusiva rättigheter avskaffas inom postsektorn. Alla användare i alla EU-länder garanteras samhällsomfattande tjänster på samma nivå och att harmoniserade principer uppställs för regleringen av posttjänster på en öppen marknad, för att undanröja andra hinder för den inre marknadens funktion. Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten är dock oförändrad. Direktivet möjliggör även särskilda finansieringssystem om detta är nödvändigt och proportionerligt för att kompensera de kostnader som det eventuellt inte går att få täckning för vid tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster.

För närvarande innebär artikel 4 i postdirektivet att medlemsstaterna i förväg ska utse vem som ska tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten. Genom ändringarna av artikel 4 och 3.3 får medlemsstaterna möjlighet att välja den effektivaste och lämpligaste mekanismen för att garantera tillgången på samhällsomfattande tjänster, samtidigt som det anges att principerna om objektivitet, öppenhet och insyn, icke-diskriminering, proportionalitet och minsta möjliga snedvridning av marknaden ska följas. Mekanismerna ska underlätta tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna eller delar av dem genom att exempelvis överlåta tillhandahållandet till marknaden. Medlemsstaterna kan alternativt få fastställa för vilka särskilda tjänster eller regioner som de samhällsomfattande tjänsterna inte kan garanteras av marknadskrafterna och finansiera tillhandahållandet på det sätt som anges i artikel 7.

Medlemsstaterna har frihet att finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom olika utpekade metoder eller på något annat sätt som är förenligt med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och får välja den metod som bäst passar deras speciella situation, samtidigt som de ska anstränga sig att undvika oproportionerlig snedvridning av marknaden. De alternativ till finansiering som ges i direktivet är offentliga bidrag i form av direkt statligt stöd eller indirekt finansiering genom användning av offentlig upphandling. Slutligen finns det en möjlighet att införa ett system för att fördela nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mellan tillhandahållare och/eller användare, vilket kan ske genom inrättandet av en kompensationsfond.

Medlemsstaterna får, när det är motiverat, fortsätta att använda tillstånd och individuella licenser i enlighet med artikel 9 som krav för att få tillhandahålla posttjänster när det är motiverat. För att motverka och

undanröja omotiverade hinder på marknaden införs dock en förteckning över förbjudna tillståndsvillkor.

En nyhet är att medlemsstaterna enligt artikel 11 a om det krävs för att skydda användarnas intressen eller för att främja effektiv konkurrens får se till att alla postoperatörer på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande har tillgång till delar av postens infrastruktur eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten, t.ex. postnummersystem, adressdatabaser, postboxar, brevlådor, uppgifter om adressförändringar, eftersändningsservice, returservice. Artikel 11 a påverkar inte regleringen av tillträde till senare led av postnätet som t.ex. sorterings- och utdelningsfunktioner.

Enligt artikel 12 är medlemsstaterna skyldiga att vidta åtgärder för att se till att avgifterna för var och en av de tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna stämmer överens med vissa principer. Ändringen i artikeln genom 2008 års postdirektiv innebär att priserna ska vara kostnadsrelaterade och ge incitament till ett effektivt tillhandahållande av de samhällsomfattande tjänsterna. Det finns även möjlighet att besluta om en enhetlig taxa om allmänintresset så kräver. Vidare ska avgifterna vara öppna för insyn och icke-diskriminerande. När tillhandahållarna av de samhällsomfattande tjänsterna använder sig av specialavgifter, t.ex. gentemot stor- och företagskunder eller förmedlare av post från olika användare ska de tillämpa principerna om öppenhet och icke-diskriminering både på avgifterna och tillhörande villkor. Eftersom det är särskilt viktigt med posttjänster för blinda och synskadade konsumenter, bekräftas i artikel 12 första strecksatsen att konkurrensutsättningen inte hindrar fortsatt tillgång till vissa kostnadsfria tjänster för dessa grupper.

Genom direktivet görs ändringar i artikel 14 för att avspegla den nya situationen när det inte längre kommer att finnas ett monopoliserat område. Av artikel 14.2 framgår att tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster i den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Särredovisningen ska användas när medlemsstaterna beräknar nettokostnaden för den samhällsomfattande tjänsten. Sådana interna redovisningssystem ska bygga på enhetligt tillämpade och objektiva försvarbara principer för kostnadsredovisning.

Genom artikel 14.2 får de nationella tillsynsmyndigheterna, konkurrensmyndigheterna och kommissionen tillgång till de uppgifter som krävs för att fatta beslut om samhällsomfattande tjänster och kontrollera att marknadsförhållandena är rättvisa. En uppdelad och öppen redovisning syftar till att ge medlemsstaterna och de nationella tillsynsmyndigheterna tillräckligt detaljerad information om räkenskaperna för att fatta beslut avseende samhällsomfattande tjänster. Artikeln 14.3 b kompletteras med en fjärde punkt angående redovisning av gemensamma kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla både samhällsomfattande tjänster och icke samhällsomfattande tjänster.

Artikel 14.8 innebär att om en medlemsstat inte har använt ett finansieringssystem enligt artikel 7 för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster, och om den nationella tillsynsmyndigheten kontrollerat att ingen av dem som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster erhåller statligt bistånd, dolt eller på annat sätt, samt att fri konkurrens råder på

marknaden, får den nationella tillsynsmyndigheten besluta att inte tillämpa kraven i artikel 14.

Tillämpningen av miniminormer när det gäller klagomålsförfaranden enligt artikel 19 vidgas till att även omfatta tillhandahållare av andra tjänster än samhällsomfattande tjänster. Detta syftar till att stärka konsumentskyddet på en marknad i förändring.

För att effektivisera de nationella tillsynsmyndigheterna görs ett antal ändringar och tillägg i artikel 22. Dessa syftar till att säkerställa myndigheternas oberoende och öppenhet kring frågan beträffande vilka tillsynsuppgifter som nationella organ med tillsynsuppgifter har och beträffande deras inbördes samarbete. Genom artikel 22.3 ges varje part som berörs av ett beslut som fattats av en nationell tillsynsmyndighet rätt att överklaga beslutet till en instans som är oberoende av den myndigheten. För att garantera rättssäkerhet och säkerhet på marknaden ska de nationella tillsynsmyndigheternas beslut gälla tills dessa förfaranden avslutats.

5 Gällande rätt

5.1 Liberaliseringen av postmarknaden

Frågan om en liberalisering av postmarknaden utreddes i olika sammanhang i början av 1990-talet. De frågor som aktualiserades var vilka förutsättningar som skulle komma att råda inom EU och vilka marknadsförändringar som förväntades. Våren 1992 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att föreslå den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövdes vid en ändrad konkurrenssituation på postområdet. Utredaren lämnade i januari 1993 sina förslag i betänkandet Postlag (SOU 1993:9) och där ingick bl.a. förslag om en ny postlag.

Postverkets ensamrätt att befordra brev avskaffades den 1 januari 1993. Detta skedde genom att kungörelsen (1947:175) angående Postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. upphävdes (jfr prop. 1992/93:132, bet. 1992/93:TU11, rskr. 1992/93:152). Paketbefordran har alltid varit oreglerad. Postområdet öppnades således helt för konkurrens mellan olika postoperatörer i och med detta. Dåvarande Citymail AB hade vid denna tid dock redan börjat befordra företagspost i Stockholm och på Lidingö.

I oktober 1993 lade regeringen fram propositionen Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket, m.m. (prop. 1993/94:38) med bl.a. förslag till postlag. Efter riksdagens beslut (bet. 1993/94:TU11, rskr. 1993/94:119) trädde postlagen (1993:1684) i kraft den 1 mars 1994. Postverket bolagiserades och drivs sedan den 1 mars 1994 i ett av staten helägt aktiebolag, Posten AB (Posten) med dotterbolag.

5.2 Postlagen

5.2.1 De postpolitiska målen

I förarbetena till postlagen (prop. 1993/94:38 s. 3) uttalades att postlagen har till syfte att i lag fastställa grunden för den omfattning av postservice

som ska tillhandahållas allmänheten. Postlagen ska vidare ge staten förutsättningar att på en öppen marknad för postverksamhet följa upp verksamheten så att de politiska målen för postservicen kan uppfyllas. I lagen ges vidare vissa centrala bestämmelser för postverksamhet som motiveras av skyddet för den personliga integriteten.

De postpolitiska målen fick sin nuvarande utformning genom propositionen Statens ansvar på postområdet (prop. 1997/98:127, bet. 1997/98:TU13, rskr. 1997/98:304).

Utgångspunkten för de postpolitiska målen är medborgarnas och samhällets behov av en effektiv, sammanhållen och tillförlitlig posttjänst. Staten har ansvaret för att säkerställa en sådan posttjänst i hela landet.

De postpolitiska målen är uppdelade i dels ett övergripande mål, som anges i postlagen, dels servicemål, som anges i postförordningen (1993:1709) och som därutöver preciseras genom tillståndsvillkor.

Servicemålen utvecklas ytterligare i ovan nämnda proposition där det anges att användarnas behov och önskemål ska sättas i centrum vid utformning av den samhällsomfattande posttjänsten. Samma basservice ska säkerställas i hela landet. Posttjänsten ska innefatta insamling minst fem dagar i veckan av postförsändelser upp till 20 kg. Vidare ska det ske en tydlig anpassning av servicenivån till kundernas behov vad gäller lokalisering av insamlingspunkter, regelbunden och tillförlitlig befordran, lika behandling och publicering av kvalitetskrav, vilka ska fastställas i tillståndsvillkor. Kraven på befordringstid för adresserade brevöverskridande post ska vidare enligt propositionen vara anpassade till den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt postdirektivet.

Postlagen har reviderats vid flera tillfällen dels för att på ett bättre sätt uppnå de postpolitiska målen, dels för att anpassa lagstiftningen till EU:s postdirektiv. Därutöver har ändringar gjorts som syftar till att skapa förutsättningar för ett mer konkurrensneutralt och bättre samutnyttjande av den postala infrastrukturen (prop. 1998/99:95, bet. 1998/99:TU11, rskr. 1998/99:237).

5.2.2 Samhällsomfattande posttjänst

Den inledande bestämmelsen i postlagen reglerar den samhällsomfattande posttjänsten och motsvarar i princip det statliga åtagandet på postområdet. Enligt 1 § postlagen ska det finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Posttjänsten ska vara av god kvalitet, och det ska finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom ska enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det ska även finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Av 2 § postlagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov. Post- och telestyrelsen (PTS) har tilldelats denna uppgift.

5.2.3 Tillstånd att bedriva postverksamhet

Enligt 4 § postlagen krävs tillstånd enligt lagen för rätten att bedriva postverksamhet. Frågor om tillstånd prövas enligt 4 a § av tillståndsmyndigheten, som enligt 2 § postförordningen är PTS.

I 5 § första stycket postlagen anges att postverksamhet ska bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls. Tillståndsmyndigheten får enligt 5 b § första stycket 1 postlagen förena ett tillstånd att bedriva postverksamhet för en eller flera tillståndshavare med en skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Myndigheten får föreskriva på vilket sätt tillståndshavaren ska tillhandahålla tjänsten. Genom tillståndsvillkoren och eventuella föreskrifter kan det generella kravet på att tjänsten ska vara av god kvalitet preciseras när det gäller insamlingsfrekvens, befordringstider m.m. på ett sådant sätt att postdirektivets krav på samhällsomfattande tjänster uppfylls (prop. 1997/98:127 s. 47). Myndigheten får också föreskriva hur de åligganden som följer av 7 a § ska fullgöras för de postoperatörer som ålagts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst.

Av 5 § första stycket 2 postlagen framgår att tillståndet får förenas med villkor som närmare anger hur kraven i 5 § postlagen på tillförlitlighet och integritetsskydd ska fullgöras, anpassat till de individuella förutsättningarna för varje operatör.

I tillståndsvillkoren får vidare enligt 5 § första stycket 3–4 anges skyldigheter för den som bedriver postverksamhet att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av särskilda posttjänster samt att beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap. Genom dessa bestämmelser kan viss service till funktionshindrade och vissa beredskapsåtgärder för totalförsvaret tillförsäkras genom föreskrifter i tillståndsvillkor.

I 5 b § andra stycket postlagen ges ett bemyndigande till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande tillståndsmyndigheten, att meddela närmare föreskrifter om tillståndsvillkoren. Bemyndigandet ligger till grund för bestämmelserna i postförordningen om samhällsomfattande posttjänst.

En tillståndshavare är enligt 5 d § postlagen skyldig att möjliggöra att försändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå de anläggningar för postöverlämning (t.ex. postboxar) till mottagare som tillståndshavaren innehar. Villkoren för detta ska vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

6 § postlagen innehåller en bestämmelse om postbefordringsföretags ansvar när en försändelse gått förlorad, skadats eller blivit försenad. Rätt till ersättning föreligger bara om det har avtalats mellan företaget och avsändaren.

5.2.4 Tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänst m.m.

I 7 a § första stycket postlagen finns bestämmelser om tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten. Den som, med stöd av till-

ståndsvillkor enligt 5 b §, ska tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst ska tillhandahålla tjänsten till priser som grundar sig på kostnaderna. En sådan operatör ska årligen redovisa verksamheten för tillståndsmyndigheten i enlighet med postdirektivet. Operatören ska vidare hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga. Slutligen ställs krav på att operatören ska fastställa ett förfarande för klagomål och årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur dessa har behandlats.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får enligt 7 a § tredje stycket postlagen meddela närmare föreskrifter om sådana krav som ställs på den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst. PTS är enligt postförordningen tillståndsmyndighet. Enligt 10 § postförordningen får PTS meddela föreskrifter enligt 7 a § första stycket postlagen om krav på den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst.

I 7–10 §§ postförordningen finns bestämmelser som rör samhällsomfattande posttjänst. Enligt 7 § postförordningen ska PTS, för en eller flera tillståndshavare, förena tillståndet att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

Enligt 7 a § andra stycket postlagen ska regeringen utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Regeringen beslutade den 3 juni 1999 att Posten ska förvalta postnummersystemet.

Enligt 7 b § postlagen får regeringen föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer. Bestämmelsen omfattar i enlighet med definitionen av postverksamhet i 3 § postlagen endast brev och därmed i lagen jämställda försändelser. Adresserade tidningar och tidskrifter som inte är inneslutna i omslag omfattas således inte.

Den som tillhandahåller postnummersystemet är enligt 7 c § första stycket postlagen skyldig att på begäran från andra tillståndshavare tilldela dem postnummer för postboxanläggningar inom begärda postnummerområden. På detta sätt ges alla postoperatörer möjlighet att erbjuda sina kunder en postbox med ett särskilt postnummer. Om en postoperatör vill tillhandahålla en postboxanläggning inom ett visst geografiskt område, kan operatören begära ett postnummer inom den postnummerserie som gäller för området.

Tillståndsmyndigheten får i enskilda fall bevilja undantag från skyldigheten att på begäran tilldela postnummer, om tilldelning av begärt postnummer i beaktansvärd utsträckning skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av postnummersystemet.

För en ändring i postnummersystemet som inte endast berör enstaka postadressater krävs enligt 7 d § postlagen tillståndsmyndighetens godkännande. Myndigheten ska i ärendet bl.a. höra andra tillståndshavare och berörda kommuner.

5.2.5 Obeställbara brev

I 8 § postlagen anges de fall då ett brev ska anses som obeställbart. Ett brev är obeställbart om det inte kan delas ut till mottagaren eller om det

är ofrankerat eller otillräckligt frankerat och mottagaren inte löser ut det och slutligen om det har återsänts från en postförvaltning eller ett befodringsföretag i utlandet till det postbefodringsföretag som befodrade brevet från Sverige.

Ett obeställbart brev ska enligt 9 § postlagen om möjligt returneras till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd ska brevet sändas till tillståndsmyndigheten. Detta gäller inte vykort, brevkort och liknande försändelser som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag. Postbefodringsföretaget bestämmer fritt, med beaktande av avsändarens och mottagarens integritet, hur dessa försändelser ska hanteras.

Tillståndsmyndighetens hantering av obeställbara brev regleras genom bestämmelserna i 10–13 §§ postlagen. Där finns bestämmelser om öppnande av obeställbara brev och om förvaring av försändelser som inte kan återställas till avsändare eller mottagare.

5.2.6 Tillsyn

Bestämmelser om tillsyn finns i 15–17 c §§ postlagen. Tillståndsmyndigheten har enligt 15 § postlagen tillsyn över efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Av 16 a § postlagen framgår att tillståndsmyndigheten ska verka för att avtal träffas som gör att tillståndshavarens försändelser når andra tillståndshavarens anläggningar för postöverlämning till mottagare. Myndigheten bör behandla frågan inom ramen för sin tillsynsverksamhet med beaktande av tillståndshavarnas skyldighet enligt 5 d § postlagen.

Om någon har ålagts att betala konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579) eller dömts till att betala vite enligt 6 kap. 2 § samma lag får enligt 17 b § postlagen vite enligt postlagen inte dömas ut för samma förfarande.

5.2.7 Övrigt

Tillståndsmyndigheten ges i 18 § postlagen möjlighet att ta ut avgifter för att bekosta myndighetens verksamhet enligt postlagen.

I 19 § postlagen finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som i postverksamhet fått del av eller tillgång till uppgifter som rör särskild brev försändelse som befodrads inom verksamheten, annan uppgift som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befodraren av brev, eller slutligen uppgift som hänför sig till åtgärd att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken. Ett antal inskränkningar i tystnadsplikten finns i 20 § postlagen. Internationell postverksamhet regleras till viss del genom 23–24 §§ postlagen, se närmare härom i avsnitt 5.3. Beslut av tillståndsmyndigheten överklagas, enligt 25 § postlagen, hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut enligt 7 d § som rör godkännande av ändringar i postnummersystemet får dock inte överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

5.3 Världspostfördragen

Vad gäller internationell postbefordran styrs den av de fördrag som träffats inom ramen för Världspostföreningen (Universal Postal Union, UPU). Sverige har undertecknat de obligatoriska avtalen konstitutionen, Allmänna reglementet och Världspostkonventionen. Sverige har genom regeringsbeslut tillträtt och ratificerat konstitutionen från 1964 och efterföljande tilläggsprotokoll. Sverige har också genom regeringsbeslut godkänt det allmänna reglementet och Världspostkonventionen (se t.ex. SÖ 1966:36–45 och 2005:65). Världspostkonventionen reglerar bl.a. ansvarsförhållanden, rätten till ersättning och frågan om ansvarsfrihet vid förlorad eller skadad försändelse. I postlagen återfinns reglerna om internationell postbefordran i 23 och 24 §§. För att ett postbefordringsföretag ska få delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen, krävs enligt 23 § att företaget har en verksamhet och organisation som garanterar att det på ett godtagbart sätt kan utföra internationell postbefordran och därvid tillämpa fördragens bestämmelser samt att regeringen godkänt företaget för sådant deltagande. Posten har av regeringen den 24 februari 1994 utsetts att vara den postoperatör som fullgör Sveriges skyldigheter enligt fördragen samt företräder Sverige i frågor som avser operativ verksamhet inom postområdet. Av 7 § 2 förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen framgår vidare att verket handlägger frågor som rör Sveriges deltagande inom Världspostföreningen.

Det saknas i svensk rätt i övrigt föreskrifter rörande internationell postbefordran. När postmarknaden liberaliserades och Postverket bolagiserades år 1994 uttalade regeringen att tillsynsmyndigheten (tillståndsmyndigheten) skulle ha huvudansvaret i den utsträckning det rör sig om regulatörsuppgifter. Ansvaret för de frågor som avser affärs- mässig och operativ verksamhet på postområdet, t.ex. taxor och system för avräkning och tekniska standarder, skulle åligga Posten. Detta åstadkoms genom att Posten formellt godkändes som nationell operatör inom UPU-samarbetet. I samband med godkännandet förband sig Posten att följa de internationella överenskommelser som Sverige har ingått. Härigenom blir åtagandena enligt de internationella överenskommelserna också gällande inom landet (prop. 1993/94:38 s. 146).

5.4 Postförordningen

I postförordningen (1993:1709) ges bestämmelser som kompletterar postlagen. Av förordningen framgår att PTS är tillståndsmyndighet. I 3, 4, 6 och 10 §§ ges PTS rätt att utfärda en rad olika föreskrifter som rör postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten.

5.4.1 Samhällsomfattande posttjänst

I 7–9 §§ postförordningen kommer de servicemål som den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla till uttryck. Servicemålen har utvecklats i prop. 1997/98:127 s. 22 där det anges att användarnas behov

och önskemål ska sättas i centrum vid utformning av den samhällsomfattande posttjänsten. Kraven på befordringstid för adresserade brev-försändelser ska vidare enligt propositionen vara anpassade till den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt postdirektivet.

Av 7 § postförordningen framgår att PTS för en eller flera tillståndshavare ska förena tillståndet att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Posten är av PTS utsedd att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

I 8 § postförordningen anges vilka krav på den samhällsomfattande posttjänsten som PTS ska ställa i tillståndsvillkoren. Villkoren innebär att expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas. Det ska vidare ställas villkor om att minst en insamling och en utdelning av försändelser ska ske varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som PTS bedömer utgör skäl för undantag. Av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid ska minst 85 procent, oavsett var i landet de lämnats in, ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag. Minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar. Den senaste inlämningstiden får inte ändras väsentligt utan PTS godkännande.

Om det görs undantag från kravet på insamling och utdelning ska detta meddelas Europeiska kommissionen och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen. PTS ska årligen kontrollera att kravet på leveranstid uppfylls och offentliggöra resultatet av kontrollen.

Enligt 9 § postförordningen får den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst inte höja priset per kalenderår för inrikes befordran av enstaka övernattbefordrade brev som väger högst 500 g mer än förändringen i konsumentprisindex (KPI) mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan. Härvid får dock ett pris avrundas till närmaste femtiotal öre, även om detta innebär att höjningen blir större än förändringen i KPI. Ett utrymme för prishöjning som inte utnyttjats under ett kalenderår får användas under ett av de tre påföljande åren. Det totala utrymmet för prishöjning ska dock minskas med sådan höjning utöver ändringen i KPI som skett på grund av avrundning.

5.4.2 Post- och telestyrelsen

PTS är förvaltningsmyndighet för postområdet. PTS har enligt förordningen med instruktion för Post- och telestyrelsen till uppgift att

1. främja att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst finns tillgänglig för alla enligt de mål som anges i postlagen,
2. fortlöpande följa utvecklingen och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov,
3. övervaka prisutvecklingen,
4. pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn enligt postlagen, och
5. meddela föreskrifter enligt postförordningen.

PTS ska främja att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konsumentperspektiv och ur den regionala tillväxtpolitikens perspektiv. Myndigheten ska vidare särskilt verka för att de handikappolitiska målen uppnås

inom dess ansvarsområde. Myndigheten ska därvid vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

PTS ska i konkurrens- och konsumentfrågor samt i frågor rörande regional tillväxtpolitik och handikappolitiska frågor samråda med berörda myndigheter och ta initiativ till ett löpande informationsutbyte mellan myndigheterna. PTS har, utöver vad som följer av postlagen, inte i uppgift att aktivt främja konkurrensen eller lösa de konkurrensproblem som eventuellt kan uppstå på marknaden. PTS uppgift inskränker sig enligt förarbetena till postlagen (prop. 1997:98:127 s. 39) i stället till att bevaka infrastrukturfrågor, dvs. postboxar, adressändringar, efter-sändningar och postnummersystemet.

PTS uppgifter enligt postlagen innebär bl.a. att myndigheten prövar ansökningar om tillstånd att bedriva postverksamhet och lämnar förhandsbesked om sådant tillstånd behövs samt beslutar om tillståndsvillkor. PTS ska även utöva tillsyn över efterlevnaden av postlagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

PTS har i uppdrag att hantera brev som en postoperatör inte kunnat dela ut till mottagaren. Obeställbara brev öppnas av myndigheten och med ledning av innehållet försöker myndigheten om möjligt skicka tillbaka brevet till avsändaren. Under år 2008 fick myndigheten ta hand om drygt 300 000 försändelser varav 27 procent återsändes.

5.5 Konkurrenslagen

Konkurrenslagen (2008:579) är en generell lagstiftning som omfattar alla sektorer av samhället, inklusive postsektorn. Lagens ändamål är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens när det gäller produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Konkurrenslagen har utformats med EU:s konkurrensrätt som förebild. Avsikten har varit att konkurrenslagen i materiellt hänseende ska likna EU-rätten så mycket som möjligt. Konkurrenslagen bygger på den konkurrensrättsliga förbudsprincipen som innebär att vissa konkurrensbegränsningar i sig är skadliga och därför ska vara förbjudna.

När det gäller förhållandet mellan konkurrenslagen och annan lagstiftning framgår av motiven att, när riksdagen efter avvägning mellan olika allmänna intressen genom lag beslutat om offentliga regleringar som medför konkurrenshämmande verkningar, den situationen kan uppkomma att konkurrenslagen inte alls ska tillämpas (prop. 1992/93:56 s. 70). Konkurrensbegränsande avtal eller avtalsvillkor som inte ger uttryck för den fria partsviljan, utan är en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna, kan således inte angripas med stöd av konkurrenslagen.

Konkurrenslagen innehåller två grundläggande förbud mot dels konkurrensbegränsande avtal mellan företag, dels mot missbruk av företags dominerande ställning. Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete finns i 2 kap. 1 § konkurrenslagen. Förbudet omfattar avtal eller samordnade förfaranden mellan företag eller beslut av en företags-sammanslutning som har till syfte eller resultat att konkurrensen på marknaden hindras, begränsas eller snedvrids på ett märkbart sätt. 2 kap. 2–5 §§ innehåller undantag från förbudet i 1 §. Förbudet mot missbruk av

dominerande ställning finns i 2 kap. 7 § konkurrenslagen. En dominerande ställning kännetecknas av en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en marknad genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter, kunder och i sista hand konsumenterna. Ett företags dominerande ställning är i sig inte förbjuden. Det är endast ett missbruk av den dominerande ställningen som är förbjudet. Ett förfarande som är godtagbart när det utförs av ett företag som inte har en dominerande ställning kan vara förbjudet för ett företag med en sådan ställning.

De två förbudsbestämmelserna i 2 kap. 1 och 7 §§ konkurrenslagen motsvaras av bestämmelserna i artiklarna 101 respektive 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). EU:s konkurrensregler är tillämpliga på avtal och förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Konkurrenslagen innehåller i 3 kap. 27 § en regel som gör det möjligt att pröva konkurrenskonflikter som uppstår när staten, en kommun eller ett landsting säljer varor och tjänster på marknaden i konkurrens med privata aktörer. Den regeln kompletterar förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete respektive missbruk av dominerande ställning.

5.6 Upphandlingslagstiftning

Den 1 januari 2008 ersattes lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (ÅLOU) av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Genom LOU genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 30.4.2004, s. 114, Celex 32004L0018, det klassiska direktivet). Genom LUF genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 134, 30.4.2004, s. 1, Celex 32004L0017, försörjningsdirektivet). Syftet med upphandlingsdirektiven är att bidra till att förverkliga den inre marknaden genom att motverka hinder mot den fria rörligheten för varor och tjänster.

LOU reglerar förfarandena m.m. för offentlig upphandling som görs av myndigheter, kommuner, landsting samt bolag, föreningar, delägarförvaltningar, samfälligheter och stiftelser som tillgodoser ett behov i det allmännas intresse under förutsättning att behovet inte är av kommersiell eller industriell karaktär (offentligt styrda organ). LUF reglerar förfarandena m.m. för upphandling som görs av myndigheter och offentligt styrda organ men därutöver av dels företag vilka en myndighet har ett bestämmande inflytande över (offentliga företag), dels privata företag som bedriver verksamheter inom försörjningssektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster. Vidare är Sverige, genom EU, anslutet till ett avtal avseende offentlig upphandling, det så kallade General Procurement Agreement (GPA) inom ramen för samarbetet i världshandelsorganisationen (WTO).

Konkurrensverket är sedan september 2007 ansvarig myndighet för tillsynen enligt LOU och LUF och ersatte därmed den tidigare tillsynsmyndigheten Nämnden för offentlig upphandling, NOU.

Upphandlingslagstiftningen innebär inte någon absolut skyldighet för en offentlig aktör att upphandla sin verksamhet, men om den offentliga aktören väljer att upphandla sin eller delar av sin verksamhet i stället för att bedriva den i egen regi ska dock bestämmelserna i LOU och LUF följas.

5.6.1 Grundläggande principer för all upphandling

I alla upphandlingar ska den upphandlande myndigheten eller enheten beakta de grundläggande principer som kan härledas ur EUF-fördraget och upphandlingsdirektiven. Principerna om icke-diskriminering, lika-behandling, transparens (öppenhet och förutsäbarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande anses följa av artiklarna 49, 56 och 101 i EUF-fördraget, vilka motsvaras av 1 kap. 24 § LUF och 1 kap. 9 § LOU. Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Även om den upphandlande myndigheten inte förväntar sig att något utländskt anbud skulle komma in får den inte ställa krav som endast svenska företag känner till eller kan utföra.

Principen om likabehandling innebär att samtliga anbudsgivare ska ges lika förutsättningar. Principen om transparens innebär framför allt skyldighet att skapa öppenhet, lämna tydlig information om det praktiska tillvägagångssättet och utvärderingsmetoden. Det ska vara tydligt hur anbuden utvärderas och vilka krav som ställs på det som ska upphandlas.

Proportionalitetsprincipen avser att krav och kravspecifikation ska ha ett naturligt samband och stå i proportion till det som ska upphandlas. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter också ska gälla i övriga EU/EES-länder.

5.6.2 LUF – lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

För att en organisation ska omfattas av LUF och betraktas som en upphandlande enhet måste i princip två villkor vara uppfyllda. För det första måste verksamheten tillhöra någon av de så kallade försörjningssektorerna, vilka definieras som vatten, energi, transport eller posttjänster. För det andra måste verksamheten bedrivas av en upphandlande myndighet, av ett privat företag som har särskild rättighet eller ensamrätt att bedriva den typen av verksamhet (t.ex. ett legalt monopol) eller av ett företag som en upphandlande myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande över. För försörjningssektorn är således inte utgångspunkten vilket syfte verksamheten har utan avgörande är i stället vilken typ av verksamhet som en upphandlande enhet eller annat organ bedriver eller är verksam inom.

Organisationer som bedriver verksamhet inom postsektorn omfattas av LUF från och med januari 2009. Upphandling inom postsektorn regleras således av LUF och försörjningsdirektivet 2004/17/EG. Europeiska kommissionen har dock medgivit Sverige undantag från direktiv 2004/17/EG för vissa tjänster inom postsektorn. De tjänster som bedöms vara direkt konkurrensutsatta på marknader med fritt tillträde och som undantas från bestämmelserna i direktivet är bl.a. sorterade sändningar av ekonomiförsändelser i storstäder, inrikes och internationella paket-tjänster, tredje- och fjärdepartislogistik, inrikes lätta frakttjänster samt express- och budtjänster för paket. För dessa tjänster gäller således inte en skyldighet att i Sverige följa bestämmelserna i försörjningsdirektivet.

Reglerna i LUF är något mer flexibla än i LOU. Inom försörjningssektorerna kan upphandlande enheter fritt välja mellan öppet, selektivt eller förhandlat förfarande enligt 4 kap. 1 § LUF. Öppet förfarande avser förfarande där alla leverantörer får lämna anbud. Selektivt förfarande avser förfarande där alla leverantörer kan ansöka om deltagande men endast anbudssökande som inbjuds av den upphandlande enheten får lämna anbud. Förhandlat förfarande avser förfarande där den upphandlande enheten inbjuder utvalda leverantörer och förhandlar om kontraktsvillkoren med en eller flera av dem.

6 Postmarknaden

6.1 Allmänt

Posttjänsterna har stor betydelse i EU:s ekonomi och bedöms svara för ca 1 procent av EU:s BNP. Sektorn för posttjänster är också en viktig arbetsgivare. Under år 2006 var omkring 1,6 miljoner personer anställda direkt av operatörerna. Brevvolymerna på den europeiska brevmarknaden ökade fram till och med år 2000 och har sedan dess varit tämligen konstanta. De största ökningarna har observerats i de medlemsländer som anslöts till EU 2004 och 2007. Under det senaste åren har dock brevvolymerna minskat såväl i Sverige som i andra medlemsländer. Exempelvis minskade antalet adresserade försändelser i Sverige under 2008 med 2,1 procentenheter jämfört med närmast föregående år.

De senaste åren har postmarknaden genomgått stora förändringar. Fysisk post ersätts allt mer av leverans via flera olika kanaler och skräddarsydda lösningar för kunderna. De etablerade postoperatörerna möter konkurrens från nya aktörer. Det blir exempelvis allt vanligare att olika former av meddelanden som tidigare distribuerades som brev nu helt sänds via elektroniska distributionsvägar. Postoperatörerna har varit tvungna att möta denna utveckling på olika sätt, t.ex. genom att omstrukturera verksamheten med förbättrad effektivitet, ökad kostnads-kontroll och bättre kvalitet som mål. En del postoperatörer går till och med ett steg längre och ger sig in på angränsande marknader genom att utveckla IT-tjänster för kunderna, exempelvis inom området säker e-kommunikation.

I och med den förestående fullständiga liberaliseringen av den europeiska brevmarknaden genom 2008 års postdirektiv har de stora

operatörerna i större utsträckning börjat agera internationellt på brevmarknaden. Det finns flera exempel på att de tidigare nationella brev-företagen etablerat sig i flera länder eller att man sökt strategiska samarbeten med varandra över nationsgränserna. Den första samman-slagningen av två nationella postföretag blev den mellan Posten AB (Posten) och Post Danmark A/S.

Även om företagen nu ser brevmarknaden som en internationell marknad, åtminstone i Europa, har det senaste årets utveckling med väsentligt minskade brevvolymer dock fått flera företag att ompröva sina internationella satsningar och istället fokusera på hemmamarknaden. Exempel på detta är exempelvis nederländska TNT som tidigt varit aktivt internationellt med etableringar i både Tyskland och Storbritannien, men nyligen presenterat en strategi där fokus läggs på den nederländska marknaden. Ett annat exempel är att Posten Norge lägger ned sin brev-verksamhet i Danmark. Det råder dock ingen större tvekan om att flera internationella affärer eller samarbeten kommer att följa. Genom sådana affärer kan konkurrenssituationen, både i ett europeiskt och i ett nationellt marknadsperspektiv, snabbt förändras. Det finns dock i dags-läget inget som talar för att Postens dominerande ställning kommer att rubbas i Sverige.

2008 års postdirektiv öppnar även upp möjligheter för etablerandet av små lokala aktörer i alla medlemsländer. Denna typ av små lokalpost-företag finns sedan länge även i Sverige och många av dessa erbjuder en differentierad merservice, exempelvis hämta-/lämnaservice, frankering, sortering etc. till sina kunder.

6.2 Brevmarknaden i Sverige

Den svenska brevmarknaden är en mycket diversifierad marknad. Kunderna omfattar alla typer av aktörer, från hushåll som köper ett fåtal frimärken per år till storkunder som banker, försäkringsbolag och myndigheter som årligen skickar miljontals försändelser. Brev är dock i dagsläget primärt en kanal för information från företaget till hushåll.

Den 31 december 2008 fanns det i Sverige 31 postoperatörer som med några enstaka undantag bedriver postverksamhet. Som mest fanns det år 1997 fler än 100 postoperatörer med tillstånd.

Posten med sina 89 procent av den totala brevmarknaden har en särställning på den svenska postmarknaden beroende dels på sin storlek och finansiella styrka, dels på att bolaget har ålagts att tillhandahålla den s.k. samhällsomfattande posttjänsten på postområdet. Av de övriga post-operatörerna är Bring Citymail, för närvarande ägt av norska Posten, det i särklass största företaget.

Brevmarknaden, dvs. marknaden för adresserade inrikes försändelser upp till två kilo, brukar delas in i tre delmarknader.

6.2.1 Sändningar

Med sändningar avses serier av försändelser med samma format och vikt som vanligtvis produceras industriellt och med hjälp av datorstöd.

Sändningarna omfattar ca 70 procent av volymerna på den inrikes brevmarknaden. Kännetecknande är att en sändning möjliggör att försändelserna försorteras och inte överlämnas för befordran i en brevlåda.

På marknaden för sändningar är Posten och Bring Citymail i praktiken de enda konkurrenterna. Bring Citymail tar emot sändningar från hela landet men utdelningsverksamheten har varit geografiskt koncentrerad till Stockholmsregionen, Göteborgsregionen samt västra Skåne och Gotland. Under år 2008 har Bring Citymail Sweden AB påbörjat utdelning i Örebro, Södermanlands och Västmanlands län. Bolaget når därmed numera 54 procent av Sveriges hushåll. När det gäller övernatt-befordrade sändningar är dock Posten den helt dominerande aktören.

6.2.2 Kontorspost

Med kontorspost avses post som normalt frankeras i frankeringsmaskin och vanligtvis distribueras som enstaka försändelser. Kontorspost utgörs av adresserade försändelser inneslutna i kuvert eller annat omslag med den maximala vikten två kg, där vykort och liknande försändelser jämföras med brev. Kontorsposten omfattar ca 20 procent av volymerna på den inrikes brevmarknaden och består framför allt av enstaka försändelser som skickas från företag och andra organisationer till hushåll och företag.

När det gäller rikstäckande kontorspost har Posten i praktiken monopol på denna typ av försändelser. Bring Citymail förmedlar årligen omkring tre miljoner osorterade enstaka försändelser som genererats av Citymail International AB och på lokal nivå utgörs konkurrensen av ett trettiotal postoperatörer som delar ut knappt 9 miljoner försändelser.

6.2.3 Brevlådepost

Med enstaka försändelser eller s.k. brevlådepost avses post som postas i brevlåda, vanligtvis frankerad med frimärken, och distribueras som enstaka försändelser. Brevlådeposten omfattar 5–10 procent av volymerna på den inrikes brevmarknaden. Posten har i praktiken monopol på all rikstäckande brevlådepost. När det gäller lokal befordran av post möter Posten konkurrens från ett 30-tal privata postföretag.

6.3 Paketmarknaden i Sverige

Paketmarknaden omfattar marknaden för lättgods, dvs. försändelser som väger upp till 35 kg, medan tyngre försändelser omfattas av marknaden för tunggods. Även paketmarknaden innefattas således i den samhällsomfattande tjänsten, som omfattar brev och andra adresserade försändelser upp till 20 kg. Paketmarknaden i Sverige har som helhet aldrig varit reglerad, utan det har varit en påtaglig konkurrens mellan marknadens aktörer. Posten är, däremot genom sitt uppdrag att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, den enda paketdistributören i Sverige som står under Post- och telestyrelsens tillsyn. Utvecklingen på mark-

naden leder till att gränsdragningen mellan paketdistribution och kurir- och expressbefordran blir allt mer otydlig. Detta beror främst på att paketdistributörerna numera ofta samarbetar och köper transportkapacitet av varandra.

Förutom Posten finns det ett antal paketdistributörer i Sverige att välja mellan, åtminstone vad gäller företagspaket, dvs. paket som skickas av företag antingen till andra företag eller till privatpersoner. Dessa är DHL/Danzas som ägs av tyska Posten (Deutsche Post), Schenker Privpak AB, TNT samt Pan Nordic Logistics (PNL) som ägs av Posten Norge AS (Posten Norge). Därtill kommer ett antal mindre lokala transportföretag. Posten har länge varit den största aktören på inrikesmarknaden i Sverige för företagspaket med vikten 0–35 kg trots konkurrens från ett antal paketdistributörer.

Tidigare var det endast Posten som erbjöd paketdistribution mellan konsumenter. Under 2008 har dock Schenker Privpak AB och DHL Express AB öppnat sina ombuds nät för distribution mellan konsumenter. Innan dessa förändringar skedde var Postens andel på denna marknad 98 procent.

6.4 Samgående mellan Posten AB och Post Danmark A/S

Den 1 april 2008 undertecknades en avsiktsförklaringen om ett samgående mellan Posten och Post Danmark. Riksdagen gav den 18 juni 2008 klartecken till samgåendet mellan Posten och Post Danmark A/S. Syftet med samgåendet är att stärka den affärsmässiga utvecklingen av Posten och säkra samhällsservicen. Regeringen får rätt att minska statens ägarandel till som lägst 34 procent av rösterna i det sammanslagna bolaget. Därmed behåller staten kontrollerande makt över bolagsordningen och ett dominerande inflytande. I avsiktsförklaringen anger regeringen att det sammanslagna bolaget även i fortsättningen ska bedriva en verksamhet som gör det möjligt att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst i Sverige (prop. 2007/08:143, bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253).

Den 2 februari 2009 undertecknades det slutliga avtalet om samgående av svenska Näringsdepartementet och danska Transportministeriet. EU-kommissionen godkände samgåendet den 21 april 2009. Samgåendet genomfördes den 24 juni 2009.

Regeringens förslag: Ett antal nya definitioner ska tas med i postlagen.

Om ett brev som tillståndsmyndigheten öppnat och inte har kunnat lämna ut har ett innehåll som inte kan säljas och därmed ska förstöras, ska innehållet i stället få skänkas till välgörande ändamål om det inte kan antas kränka någons personliga integritet.

Regeringens bedömning: Det bör inte längre finnas något krav i postlagen på att mottagaren ska erbjudas att lösa ut ett ofrankerat eller otillräckligt frankerat brev för att det ska anses som obeställbart.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig särskilt över dessa förslag är *Posten AB (Posten)*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Fria Postoperatörers förbund*, *DHL Express AB* samt *Post- och telestyrelsen (PTS)*. Posten anser att ytterligare ett antal definitioner från postdirektivet ska tas in i postlagen och menar att innehållet i vissa av de föreslagna definitionerna kan ifrågasättas. Att ta bort kravet på mottagarlösen i definitionen av obeställbara brev är helt i överensstämmelse med Postens inställning. Kammarrätten i Stockholm anser att de skilda definitionerna av postverksamhet och posttjänst inte är tydliga och att det är oklart hur begreppen förhåller sig till varandra. Enligt Fria Postoperatörers förbund är det värdefullt att begreppet användare har förts in i postlagen då begreppet tar sikte på alla som utnyttjar den samhällsomfattande posttjänsten och framförallt individuella användare, såväl som små och medelstora företag. Enligt PTS lämnas en större frihet åt operatörerna själva att bedöma vilken åtgärd som är lämpligast att vidta om kravet på mottagarlösen tas bort i definitionen av obeställbara brev.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Nya definitioner i postlagen

Postlagen (1993:1684) innehåller ett antal definitioner i olika paragrafer. Dessa definitioner föreslås nu samlas i en paragraf i lagen. Dessutom föreslås nya definitioner av begreppen användare, postförsändelse och posttjänst som i stort överensstämmer med definitionerna av begreppen i postdirektivet.

I artikel 2 i 1997 års postdirektiv samt i 2008 års postdirektiv finns ett flertal definitioner av begrepp som, främst av lagtekniska skäl, inte tas med i den nya postlagen. Dessa begrepp ska dock vid tillämpningen av den nya lagen ges samma innebörd som i postdirektivet.

Med postförsändelse avses en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Posttjänst definieras som tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning. Skälet till att begreppen definieras är att tydliggöra skillnaden mellan den tillståndspliktiga postverksamheten

som omfattar brev upp till 2 kg och den samhällsomfattande posttjänsten som omfattar postförsändelser upp till 20 kg.

Begreppet brev har sedan postlagen trädde i kraft 1994 definierats som en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Skillnaden mellan brev och de postförsändelser som väger högst 2 kg är att begreppet postförsändelse är vidare och förutom brev även innefattar sådana tidningar och kataloger m.m. som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag.

Obeställbara brev och mottagarlösen

Ett brev anses enligt postlagen som obeställbart om det inte kan delas ut till mottagaren, om det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat och mottagaren inte löser ut det eller slutligen om det har återsänts från en postförvaltning eller ett beforderingsföretag i utlandet till det postbeforderingsföretag som beforderade brevet från Sverige. Regeringen uttalade vid tillkomsten av postlagen (prop. 1993/94:38 s. 92) att det bör överlåtas åt varje postbeforderingsföretag att besluta om ofrankerade eller otillräckligt frankerade brev ska delas ut utan lösen eller inte. Den som bedriver postverksamhet får därmed enligt nuvarande regler anses ha en långtgående beforderingsplikt av ofrankerade eller otillräckligt frankerade brev. Särskilt stort blir problemet för det eller de företag som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten. Posten, som är det företag som ålagts att svara för den samhällsomfattande posttjänsten och som enligt sina tillståndsvillkor är skyldigt att upprätthålla ett rikstäckande brevlådenät för insamling av brev, exponeras därmed i större utsträckning än andra operatörer för ofrankerade eller otillräckligt frankerade postförsändelser.

Om avsändaren finns angiven på brevet kan beforderingsföretaget antingen kontakta avsändaren och begära rätt frankering, alternativt skicka tillbaka brevet till avsändaren med uppgift om att brevet måste förses med rätt porto. Problem uppstår när uppgifter om avsändaren inte framgår av kuvert eller annat omslag, vilket är det vanliga vid medvetet fusk med portot. Post- och kassaserviceutredningen (SOU 2005:5 s. 335 f) uppmärksammade att det satts i system att få brev beforderade gratis eller till ett för lågt porto genom att utnyttja det faktum att beforderingsföretaget i annat fall måste erbjuda mottagaren att lösa ut brevet, vilket är mer omständligt för beforderingsföretaget än att bara befordra brevet, inte verkar ha förutsetts av lagstiftaren när de nuvarande reglerna om obeställbara brev överfördes till postlagen från lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser. Post- och kassaserviceutredningen föreslog att kravet på mottagarlösen skulle tas bort i postlagen (SOU 2005:5 s. 331 f) vilket i huvudsak bemöttes positivt av remissinstanserna.

Enligt regeringen bör postlagens bestämmelser om obeställbara brev inte vara utformade på ett sådant sätt att de kan främja ett beteende där man medvetet försöker få brev beforderade gratis eller till ett för lågt porto. Med hänsyn härtill och då skyldigheten för beforderingsföretaget att ge mottagaren tillfälle att lösa ut brevet får anses hindra en rationell hantering anser regeringen att det inte längre bör finnas något krav i postlagen på att mottagaren ska erbjudas att lösa ut ett ofrankerat eller

otillräckligt frankerat brev för att det ska anses som obeställbart. Ett brev ska därmed anses som obeställbart om det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat. Befordringsföretaget bör i en sådan situation själv få avgöra om det vill ge mottagaren tillfälle att lösa ut brevet. Föreligger omständigheter som tyder på att det är fråga om rena misstag att brevet frankerats otillräckligt eller att t.ex. frimärket lossnat efter att det lagts på brevlådan, anser regeringen att det lämpligaste förfarandet bör vara att antingen bara befordra brevet till mottagaren utan lösen eller att erbjuda mottagaren att lösa ut det.

Följden av att den nya postlagen inte innehåller något krav på mottagarlösen blir att ett ofrankerat eller otillräckligt frankerat brev antingen ska befordras till mottagaren med eller utan lösen eller, om möjligt, skickas tillbaka till avsändaren eller, om avsändarens adress inte är känd, sändas till tillståndsmyndigheten för att hanteras där enligt bestämmelserna om obeställbara brev. Regeringen anser därmed att tillräcklig hänsyn tas till skyddet för den enskildes integritet och egendom.

Innehåll i obeställbara brev som inte kan säljas

Ett obeställbart brev som öppnats och som inte har kunnat lämnats ut tillfaller enligt postlagen staten vid förvaringstidens utgång. Skriftliga meddelanden som finns i breven ska då omedelbart förstöras genom tillståndsmyndighetens försorg. Det är inte ovanligt att öppnade brev innehåller föremål av ekonomiskt värde. Pengar ska tas om hand av tillståndsmyndigheten och andra värdeföremål ska säljas för statens räkning, om försäljningen kan beräknas ge ett överskott och inte kan antas medföra att någons personliga integritet kränks. Sådant innehåll som inte säljs och som inte utgörs av pengar ska förstöras.

Ett stort antal av de föremål som tillståndsmyndigheten tar hand om är inte möjliga för myndigheten att sälja med överskott, trots att de kan betinga ett visst värde. Tillståndsmyndigheten har i dessa fall, för att inte tvingas förstöra dessa föremål, skänkt dem till välgörenhetsorganisationer som säljer föremål på basarer eller liknande och tillgodogör sig inkomsten. Regeringen har inget att invända mot detta förfaringssätt, om det inte kan antas kränka någons personliga integritet. Dock bör postlagen ändras så att förfarandet ryms inom lagen. Regeringen anser därför att det i postlagen bör läggas till en bestämmelse om att innehåll som inte kan säljas i stället får skänkas till välgörande ändamål, om det inte kan antas kränka någons personliga integritet.

8 Den samhällsomfattande posttjänsten

8.1 Tjänstens omfattning

Regeringens bedömning: Den samhällsomfattande posttjänsten bör ha samma omfattning och försäkra alla användare en tjänst av samma kvalitet som hittills.

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och om krav på befordringstider.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fortsättningsvis följa utvecklingen på postområdet, samt bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Utredningens bedömning och förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har föreslagit att den bevakning som ska ske av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer endast ska omfatta att användarna har tillgång till en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet och att tjänsten motsvarar samhällets behov.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig är positiva till utredningens bedömning och förslag. De remissinstanser som tillstyrker har påtalat vikten av att behålla omfattningen och kvaliteten på de samhällsomfattande tjänsterna oförändrade. *Post- och telestyrelsen (PTS)* framhåller att det är viktigt att behålla omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten i synnerhet vad avser sändningar och ekonomibrev. Tjänsterna är redan definierade på en rimlig nivå i postlagen, postförordningen och i tillståndsvillkoren för Posten AB. PTS anför även att myndighetens tillsynsuppdrag ska omfatta hela postområdet eftersom detta ger förutsättningar för att identifiera behov som även faller utanför den gällande definitionen av samhällsomfattande posttjänst. Flera instanser, däribland *Tillväxtverket*, *Krokoms kommun*, *Hylte kommun*, *Företagarna* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, framhåller att en samhällsomfattande posttjänst av samma omfattning och kvalitet är viktig för företagande och arbetstillfällen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller att en välfungerande posttjänst är ett viktigt regionalpolitiskt instrument och att samordnad distribution är positivt om inte kvaliteten på tjänsten försämras. *Statskontoret* anser att det är angeläget att följa upp och göra en bedömning av behovet och den närmare definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten. Liknande synpunkter framförs av *Lycksele kommun* och *Hylte kommun*. *Posten AB (Posten)* har framfört att det krävs en närmare definition och avgränsning av den samhällsomfattande posttjänsten och att denna ska anges av regeringen i förordning. Detta är nödvändigt bl.a. för att kunna ha skilda konton i redovisningen och för att kunna peka ut vilka tjänster som ska upphandlas. Posten anser bl.a. att den samhällsomfattande posttjänsten endast bör omfatta enskilda brev och andra enskilda adresserade postförsändelser, såsom böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt enskilda postpaket som väger högst 20 kg. Effekterna

blir då, enligt Posten, att det tydliggörs att sändningar inte omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten. Detta skulle också i enlighet med den s.k. TNT-domen (EU-domstolens dom av den 23 april 2009 i mål C-357/07) innebära att sändningar skulle förbli momspliktiga, medan enskilda försändelser skulle bli momsbefriade. *Tidningsutgivarna* förordar en ändring i fråga om kravet på övernattbefordran, vilket skulle underlätta samdistribution av post och tidningar.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Med samhällsomfattande posttjänst avses i artikel 3 i 1997 års postdirektiv stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Minimikravet är enligt artikel 3 att den samhällsomfattande posttjänsten ska omfatta postförsändelser som väger högst 2 kg och paket upp till 10 kg. Alla medlemsländer är emellertid skyldiga att säkerställa en distribution av försändelser från andra medlemsländer om de väger högst 20 kg. I direktivet ställs även vissa krav på servicenivån, t.ex. vad gäller frekvensen av insamling av brev och anpassning av insamlingspunkterna till användarnas behov. Vidare ställs krav på utdelning varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan. I bilaga II till 2008 års postdirektiv (tidigare bilaga till 1997 års postdirektiv) finns kvalitetsnormer för den gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen. Motsvarande nationella krav ska beslutas av medlemsländerna själva. Enligt bilagan ska 85 procent av försändelserna vara utdelade inom tre dagar från inlämning och 97 procent av försändelserna inom fem dagar från inlämning. Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten är oförändrad i 2008 års postdirektiv i förhållande till 1997 års postdirektiv.

I 1 § postlagen (1993:1684) anges omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten. Begreppet motsvarar i princip det statliga åtagandet på postområdet. Det ska finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Posttjänsten ska vara av god kvalitet och det ska finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom ska enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det ska även finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Angående utformningen av den samhällsomfattande tjänsten och kraven på denna anförde regeringen följande med anledning av införandet av 1997 års postdirektiv i Sverige (prop. 1997/98:127 s. 23).

”Ett servicemål som utgår från EG:s postdirektiv innebär att flera nya krav ställs utöver de som i dag gäller i Sverige. Det gäller exempelvis tömningstider och lokalisering av brevlådor samt möjlighet att bedöma posttjänstens kvalitet genom öppen redovisning av uppnått resultat. Servicemålet skall understryka att det är användarnas behov och önskemål som skall sättas i centrum vid utformning av den posttjänst som staten skall säkerställa. Samma basservice skall säkerställas i hela landet.

Regeringen anser att det servicemål som staten skall ange för posttjänsten i hela landet skall vara en insamling minst 5 dagar i veckan av postförsändelser upp till 20 kg. Vidare skall det ske en

tydlig anpassning av servicenivån till kundernas behov vad gäller lokalisering av insamlingspunkter, regelbunden och tillförlitlig befordran, lika behandling och publicering av kvalitetskrav. Dessa krav skall fastställas i de tillståndsvillkor...

Regeringen avser vidare att kraven på befordringstid för adresserade brevöversändelser skall anpassas till den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt EG:s direktiv. På nationell nivå innebär det att 85 % av de brevöversändelser som lämnas in för övernattbefordran skall komma fram över natten och 97 % över tre arbetsdagar.”

I 8 § postförordningen (1993:1709) anges vilka krav på den samhälls-omfattande posttjänsten som PTS ska ställa i tillståndsvillkoren. Villkoren innebär att expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas. Det ska vidare ställas villkor om att minst en insamling och en utdelning av försändelser ska ske varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som PTS bedömer utgör skäl för undantag. Av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid ska minst 85 procent, oavsett var i landet de lämnats in, ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag. Minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar. Den senaste inlämningstiden får inte ändras väsentligt utan PTS godkännande.

PTS kan genom tillståndsvillkor enligt 5 b § postlagen precisera kraven på den samhälls-omfattande tjänsten i de enskilda tillstånden. Därutöver ges genom bemyndigandet i 7 a § tredje stycket postlagen regeringen eller efter regeringens bemyndigande tillståndsmyndigheten en möjlighet att i föreskrifter precisera de krav som ges i 7 a § första och andra stycket om den samhälls-omfattande posttjänsten, dvs. krav om bl.a. kostnadsbaserade priser, klagomålshantering och redovisning.

Omfattningen av den samhälls-omfattande posttjänsten och de kvalitetskrav som ställs är främst en fråga om vilka tjänster som ska garanteras användarna och inte om vilka tjänster som erbjuds på marknaden. Enligt regeringens bedömning bör det statliga åtagandet definieras utifrån användarnas behov så som det är angett i artikel 3 i postdirektivet och som definieras närmare i postlagen, postförordningen med tillhörande föreskrifter och tillståndsvillkor (prop. 1997/98:127 s. 22). Som majoriteten av remissinstanserna framför är en oförändrad omfattning och kvalitet på de samhälls-omfattande tjänsterna viktigt både för företag och enskilda i hela Sverige.

Regeringen delar således inte Postens uppfattning att den samhälls-omfattande posttjänsten ska avgränsas och endast omfatta enskilda brev och andra enskilda adresserade postöversändelser, såsom böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt enskilda postpaket som väger högst 20 kg. Detta skulle i så fall innebära att t.ex. sändningar av brev respektive sändningar av adresserade tidningar, kataloger och böcker inte skulle omfattas av den samhälls-omfattande posttjänsten. Sändningar omfattas idag av den samhälls-omfattande posttjänsten.

I samband med samgåendet mellan Posten och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143) berördes frågan om omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringen konstaterade att postmarknaden inte hade nått en sådan mognadsgrad vad gäller konkurrensutsättning och utbud av tjänster att det i dagsläget skulle vara möjligt och önskvärt att på något sätt begränsa omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten.

Enlig regeringens bedömning gör sig dessa skäl fortsatt gällande och det föreligger i dagsläget inte några skäl att ändra omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten.

Det ska således alltså finnas en posttjänst i hela landet som är av god kvalitet och som innebär att alla användare stadigvarande kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Den samhällsomfattande posttjänsten ska omfatta minst en insamling och en utdelning varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan om inte omständigheter eller geografiska förhållanden utgör skäl för undantag. Vidare ska expeditions- och inlämningsställena ligga så tätt att användarnas behov beaktas. De krav på befordringstider som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska efterlevas. Det ska vidare finnas möjlighet att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot. Enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser och villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Vad gäller kravet på befordringstider är regeringens avsikt att på samma sätt som i dag föreskriva om andelen övernattbefordrade brev och andelen brev som ska vara utdelade inom tre arbetsdagar. Därutöver avser regeringen att i förordning bemyndiga PTS att meddela närmare föreskrifter om befordringstider som har betydelse för fullgörandet av den samhällsomfattande posttjänsten, vilket bl.a. kan innefatta senaste inlämningstidpunkt.

En viss precisering av vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten kan vara nödvändig för att klargöra omfattningen, både för användare och postoperatörer. Mot bakgrund av detta bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela närmare föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringens avsikt är att i förordning bemyndiga PTS att meddela sådana föreskrifter.

Även om det, som förut framhållits, i dagsläget inte finns skäl att förändra omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten, finns det behov av att noga följa utvecklingen inom området och fortlöpande bevaka samhällets behov. Detta har också framförts av bl.a. Statskontoret och Lycksele kommun.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska därför fortlöpande följa utvecklingen på postområdet samt bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla. I uppdraget ingår därmed även att bevaka att sådana posttjänster som inte ingår i den samhällsomfattande posttjänsten motsvarar samhällets behov. Syftet bör vara att löpande utreda och analysera behovet av förändringar i det statliga åtagandet och även bedöma utförande, behov och den närmare definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten. En redo-

visning ska ingå av sådana risker för förändringar i den samhällsomfattande posttjänsten som kan innebära ökade kostnader för staten.

8.2 Tillhandahållandet av tjänsten

8.2.1 Finansiering och upphandling

Regeringens bedömning: Det finns för närvarande inget behov av att särskilt finansiera den samhällsomfattande posttjänsten.

Regeringens förslag: Tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten.

Utredningens bedömning och förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt utredningens bedömning, däribland *Ekonomistyrningsverket*, *Statskontoret*, *Konkurrensverket*, *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)*, *Fria postoperatörers förbund*, *Tillväxtverket*, *SDR Svensk Direktreklam AB*, *Itella AB*, *Bring Citymail Sweden AB (Bring Citymail)*, *PTS* och *Posten*. Flertalet av de remissinstanser som särskilt yttrat sig över förslaget instämmer i detsamma, däribland *PTS*, *Tillväxtverket*, *Hylte kommun*, *SDR Svensk Direktreklam AB*, *Bring Citymail* och *Posten*. *Ekonomistyrningsverket* pekar på att en förutsättning för upphandling är att tjänsten kan preciseras och att det finns en fungerande konkurrens på marknaden. *Statskontoret* anser att det är otillfredsställande att det inte är möjligt att beräkna nettokostnaden eller nettointäkten för den samhällsomfattande tjänsten. *PTS* anser att det finns en risk att det enbart skulle finnas en enda anbudsgivare vid en upphandling och därigenom en obefintlig prispress. Upphandling bör bara komma ifråga vid en hastigt uppkommen situation och då endast under en övergångsperiod och om nettokostnaden skulle vara oskäligt betungande. Nettokostnadsmetoden bör vara en förutsättning för eventuell finansiering, oavsett vilken finansieringsform som väljs. Kompensationsfond är inte lämpligt och utgör etableringshinder. Finansiering via statsstöd bör utredas närmare. *Konkurrensverket* framhåller att samgåendet förbättrar möjligheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten bl.a. genom synergivinster och en starkare finansiell ställning. *Tillväxtverket* anför att det sannolikt är så att förändringar på marknaden i framtiden kan innebära att det blir en finansiell belastning och att det är viktigt att noga definiera när staten ska ingripa på marknaden. *Fria postoperatörers förbund* framför att den rikstäckande verksamheten inte är en belastning ur ekonomisk synpunkt utan snarare bidrar till Postens positiva resultat. Liknande synpunkter framförs av *SDR Svensk Direktreklam AB*. *Företagarna* anför att det inte kan uteslutas att den ekonomiska bördan kan bli mer kännbar i framtiden. Det krävs flexibilitet i den nya postlagen för att möta sådana förändringar och företagarna stödjer därför upphandlingsmodellen. *Fackförbundet ST* framför att utredningens resonemang är alltför förenklat. Det krävs analyser vad gäller

kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten och förtydligande vad som är en oskälig börda, vilket inte är utrett. *SEKO – Facket för Service och Kommunikation* anser att det är rimligt att alla operatörer medverkar till en eventuell finansiering och förordar modellen med kompensationsfonder. SEKO tar avstånd från förslaget om upphandling och att tillståndsmyndigheten ska avgöra om och när det är dags att införa finansiering. Posten delar bedömningen och tillstyrker förslaget men anför att en förutsättning för egenfinansieringen är att Posten ges möjlighet att driva sin verksamhet på affärsmässiga och konkurrensneutrala grunder, utifrån vad kunderna efterfrågar. Om en nettokostnad för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst skulle uppstå, som utgör en orimlig ekonomisk belastning, ska det finnas möjlighet till finansiellt stöd. Posten anför att den samhällsomfattande posttjänsten måste avgränsas och vara tydligt definierad i postlagstiftningen för att det ska kunna bedömas om behov av finansiering föreligger. Vidare anför Posten att vikande brevvolymer och ett eventuellt undantag från mervärdesskatt på posttjänster kan komma att aktualisera behov av upphandling.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Finansiering

Någon ersättning för den samhällsomfattande posttjänsten har hittills inte utgått i Sverige. I och med genomförandet av 2008 års postdirektiv och den liberalisering av postmarknaden som kommer att ske inom EU finns det skäl att återigen ta ställning till behovet av finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten.

Frågan om en finansiering av och kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten har tidigare diskuterats. Post- och kassaserviceutredningen redogör i betänkandet *Postmarknad i förändring* (SOU 2005:5 s. 148 f) för flera av de försök som gjorts att beräkna kostnaderna. Även i samband med samgåendet mellan Posten och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143) berördes frågan. Av propositionen framgår bl.a. att Posten inte ansåg att åtagandet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten var betungande och att de heller inte hade framfört några krav på särskild finansiering. Mot bakgrund av utvecklingen på postmarknaden gjorde regeringen bedömningen att samgåendet mellan Posten och Post Danmark skulle erbjuda en väsentlig möjlighet att genom ökade volymer och finansiella resurser värna den samhällsomfattande posttjänsten på lång sikt. Vidare konstaterade regeringen att genom ökade skalfördelar värnas Postens förmåga att med bibehållen infrastruktur och tillgänglighet vidmakthålla en samhällsomfattande posttjänst. Regeringen gör bedömningen att det som anfördes i propositionen (prop. 2007/08:143 s. 10 f) i sin helhet fortsatt är gällande och att det därmed under överskådlig tid saknas behov av att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten.

Skulle det i framtiden visa sig att tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten skulle innebära en nettokostnad och utgöra en orimlig ekonomisk belastning kan frågan om tjänstens omfattning och kvalitet samt frågan om finansiering återigen behöva omprövas. Vad som

i en sådan situation kan övervägas att ändra är främst kvalitetskraven beträffande befordringstider, där Posten idag med marginal uppfyller kraven. Mot bakgrund av de överväganden som gjordes vid samgåendet och då Posten inte har framfört något krav på finansiering finns det under överskådlig tid inte något behov av särskild finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen på postområdet i detta avseende.

Upphandling

Genom artikel 7 i 2008 års postdirektiv öppnas en möjlighet till finansiering av tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna. Medlemsstaterna får finansiera tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna genom vissa särskilt utpekade metoder eller på annat sätt som är förenligt med fördraget. Ett alternativ är att garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster med offentliga medel genom upphandling. Om skyldigheten att tillhandahålla tjänsten innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren eller tillhandahållarna, är ett alternativ att kompensera berörda företag med offentliga medel. Ett annat sätt är att fördela nettokostnaden mellan tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster eller användarna, vilket enligt postdirektivet kan ske genom inrättandet av en kompensationsfond. En sådan kompensationsfond har dock inte någon motsvarighet i svensk budgetlagstiftning.

I bilaga I till 2008 års postdirektiv finns riktlinjer för beräkningen av den eventuella nettokostnaden för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Det har hittills saknats möjligheter i den svenska postlagstiftningen att finansiellt kompensera de postoperatörer som förpliktigas att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Det har inte heller funnits någon begränsning av den ekonomiska börda som den samhällsomfattande posttjänsten kan innebära. Som redovisats ovan saknas det i dagsläget behov av att särskilt finansiera den samhällsomfattande posttjänsten och det finns inte något som tyder på att detta kommer att förändras inom någon snar framtid. Om det i framtiden skulle bli sådana förändringar på marknaden att det skulle bli en orimlig ekonomisk belastning för en tillhandahållare att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten som enligt postdirektivet ska säkerställas av en medlemsstat, bör dock någon av de möjligheter att finansiera tjänsten som föreskrivs i artikel 7 i 2008 års postdirektiv införas i postlagen.

Erfarenheterna av att finansiera samhällsomfattande tjänster med *kompensationsfonder* har hittills varit mycket begränsade. Erfarenheterna från Finland visar dock att det kompensationsystem med koncessionsavgifter som inrättats där, i praktiken har utgjort ett hinder för nya aktörer att etablera sig på marknaden. Europeiska kommissionen har också under våren 2009 aviserat att de avser att initiera ett överträdelseärende mot Finland med anledning av landets avgiftssystem.

Om det skulle visa sig vara nödvändigt att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige bedöms upphandling i dagsläget vara det mest ändamålsenliga sättet att säkerställa tjänsten till en så låg

kostnad för det allmänna som möjligt. En upphandling kan genomföras snabbt om det visar sig att marknaden eller den som är utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten inte förmår att tillgodose hela eller delar av tjänsten, utan en orimlig ekonomisk belastning. Regeringen föreslår därför att det i postlagen tas med en bestämmelse om att tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten.

Om det skulle visa sig vara nödvändigt att tillförsäkra den samhällsomfattande posttjänsten genom upphandling krävs dock ytterligare utredning och analys. Det kan t.ex. gälla i vilka delar den samhällsomfattande posttjänsten inte kan upprätthållas och varför samt de statsfinansiella kostnaderna för detta, dvs. förändringar i tillhandahållandet av tjänsten och en bedömning av behovet av statliga insatser på området. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen på postområdet i detta avseende.

8.2.2 Tillhandahållare m.m.

Regeringens bedömning: Postlagen behöver inte ändras vad gäller den möjlighet som ges i 2008 års postdirektiv att inte utse någon tillhandahållare av de samhällsomfattande tjänsterna.

Regeringens förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om att priser för tjänster som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten och som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer.

Utredningens bedömning och förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utredningens bedömning ska det i första hand överlåtas till marknaden att tillgodose behovet av samhällsomfattande tjänster.

Remissinstanserna: De instanser som yttrat sig över bedömningen tillstyrker densamma, däribland *PTS*, *Företagarna*, *Lycksele kommun*, *Bring Citymail* och *Tidningsutgivarna*. *Bring Citymail* framhåller att problemet är att bestämmelserna om kostnadsbaserad prissättning, insyn och icke-diskriminering inte gäller om någon tillhandahållare inte utses. *PTS* tillsyn över brevmarknaden skulle också begränsas väsentligt. Dessutom skulle pristaket för enstaka försändelser upphöra att gälla. Följden av att inte utse en tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst blir därmed att konkurrensförutsättningarna försvagas. *Posten* välkomnar bedömningen att någon tillhandahållare inte behöver utses, då det minskar regleringstrycket och skapar bättre förutsättningar för en konkurrensneutral marknad och bibehållen momsplikt för Postens samtliga tjänster. En förutsättning är dock att det i postlagstiftningen tydligt anges att en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten endast får utses om det kan visas att ett sådant behov föreligger genom ett faktiskt inträffat marknadsmisslyckande och då endast för den posttjänst där marknadsmisslyckandet har uppträtt. Jämförelse bör ske med lagstiftningen för elektronisk kommunikation där ett myndighetsingripande ska ske först i samband med ett faktiskt marknadsmisslyckande. Lagstiftaren bör enligt *Posten* fastställa klara och tydliga spel-

regler för när ett marknadsmisslyckande föreligger. Detta ska anses vara fallet först när den samhällsomfattande posttjänsten allvarligt och ej tillfälligt försämras, såsom vid upphörande av övernattbefordrade försändelser till glesbygdsområden, upphörande av femdagars distribution eller om det kan visas att något annat av postdirektivets minimikrav inte har uppfyllts. PTS framhåller att ett överlåtande till marknaden är en fråga för framtiden och det är inte tillräckligt att en postoperatör tillhandahåller de tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Det bör tydligt framgå av lagstiftningen eller förarbetena att en tillfredsställande marknadslösning sannolikt inte kommer att uppkomma inom en överskådlig framtid. Om en tillhandahållare inte skulle utses finns ingen skyldighet att tillämpa direktivets kostnadsrelaterade priser och redovisningsregler. Den konkurrens som finns på marknaden skulle snabbt kunna sättas ur spel. När det gäller den faktiska marknadssituationen på brevmarknaden i Sverige har mycket lite hänt på marknaden sedan 2005. Vad gäller pristaket anför Posten och *Fackförbundet ST* att detta bör avskaffas. Bring Citymail anser att pristaket bör finnas kvar. *SEKO* anför att man i en ny postlag måste hitta principer för fastställande av enhetsporto. *Konkurrensverket* anför att en tillträdesreglering skulle kunna innebära att pristaket, som är ett trubbigt instrument, skulle kunna avskaffas.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Postdirektivet

Av artikel 4 i 1997 års postdirektiv framgår att varje medlemsstat ska säkerställa att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster garanteras och att medlemsstaten ska meddela Europeiska kommissionen vilka åtgärder den vidtagit för att uppfylla skyldigheten, särskilt namnet på den eller de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. I skäl 23 till 2008 års postdirektiv uttalas att det i 1997 års postdirektiv fastställs att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster i första hand ska ske genom att tillhandahållare utses, men att den ökade konkurrensen och valfriheten innebär att medlemsstaterna bör tillerkännas ytterligare flexibilitet att fastställa det effektivaste och lämpligaste sättet att tillhandahålla tjänsterna. Samtidigt bör principerna om objektivitet, öppenhet, icke-diskriminering, proportionalitet och minsta möjliga snedvridning av marknaden följas för att säkerställa det fria utbudet av posttjänster på den inre marknaden. Av skäl 23 följer vidare att medlemsstaterna får välja mellan att låta marknaden tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna, att ett eller flera företag utses att tillhandahålla olika delar av samhällsomfattande tjänster eller att täcka olika delar av landet och att tjänsterna upphandlas offentligt.

Artikel 4 i 2008 års postdirektiv har därmed fått en annan utformning genom att medlemsstaterna får utse ett eller flera företag för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i hela landet eller utse olika företag att tillhandahålla olika delar av tjänsterna i hela eller delar av landet. Tillhandahållandet av tjänsterna eller delar av dem kan också helt eller delvis överlåtas till marknadskrafterna.

Den svenska postlagstiftningen

Enligt 5 b § första stycket 1 postlagen får ett tillstånd att bedriva postverksamhet för en eller flera tillståndshavare förenas med en skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst som den definieras i 1 § och att fullgöra vad som föreskrivs där samt i 7 a § postlagen. Innebörden av bestämmelsen är att tillståndsmyndigheten alltid ska utse en tillhandahållare. I 7 a § postlagen räknas ett antal krav upp som den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla. Av 7 § postförordningen följer att det är PTS, som för en eller flera tillståndshavare ska förena tillståndet att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

Genom bestämmelsen i 5 b § postlagen om att förena tillstånd med villkor om skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst säkerställs kraven i 1997 års postdirektiv på en samhällsomfattande posttjänst och servicenivån på denna. Genom tillståndsvillkoren kan de allmänt hållna kraven i postlagen beträffande den samhällsomfattande tjänsten preciseras. Exempelvis kan kravet på att tjänsten ska vara av ”god kvalitet” preciseras beträffande insamlingsfrekvens, befordringstider, etc. på sådant sätt att postdirektivets krav uppfylls.

Tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten behöver inte utses

En eller flera postoperatörer ska enligt den nuvarande postlagen och i enlighet med 1997 års postdirektiv utses oavsett hur väl marknaden tillgodoser behovet av en samhällsomfattande posttjänst. Genom 2008 års postdirektiv behöver som nämnts någon tillhandahållare inte utses.

Genomförandet av 2008 års postdirektiv innebär att det monopoliserade området försvinner på den europeiska brevmarknaden. Detta kan innebära att den förändring som tidigare skett av paketmarknaden även kan komma att ta fart också på brevmarknaden. Post- och kassaserviceutredningens studie (SOU 2005:5 s. 282) av postmarknaden fann inte många områden där konkurrensen på marknaden var tillräcklig för att tillgodose behovet av samhällsomfattande tjänster. Ett sådant område kunde enligt utredningen i och för sig vara ekonomibrevsändningar av försorterad post i storstadsområdena. På denna marknad fanns en konkurrent till Posten, nämligen Bring Citymail. Post- och kassaserviceutredningen bedömde emellertid att postmarknaden inte var mogen för att begränsa tillämpningsområdet för den samhällsomfattande posttjänsten.

Sedan Post- och kassaserviceutredningens studie har exempelvis konkurrensen på paketmarknaden för distribution mellan konsumenter ökat genom att Schenker Privpak AB och DHL Express AB etablerat sig på denna marknad. Vidare kan antas att framtida brevvolymer kommer att minska till följd av ökad elektronisk kommunikation samt att andelen tidskritiska försändelser, s.k. A-brev, kommer att minska. Det är svårt att dra några säkra slutsatser om marknadens utveckling. Det går dock inte att bortse från att det i dagsläget finns flera aktörer på vissa delar av marknaden.

Posten upprätthåller i dagsläget en mycket hög kvalitet på posttjänsten. Kvaliteten uppfyller de krav som finns inskrivna i bolagets tillståndsvillkor och vad gäller befordringstider överträffar Posten med god marginal dessa krav. Det finns i dagsläget inte heller något som talar för att Posten i framtiden i någon avgörande grad kommer att förändra sin verksamhet i Sverige.

Vidare följer av bolagsordningen för Posten Norden AB (publ) att verksamhetsföremålet för bolaget ska vara att bedriva rikstäckande postverksamhet i Sverige. Regeringen har fått riksdagens godkännande att minska statens ägarandel i det sammanslagna svenska och danska postbolaget som läggs ner till 34 procent av röstinflytandet. Nivån valdes eftersom den innebär att staten då kan förhindra beslut bland ägarna som kräver kvalificerad majoritet, bl.a. ändringar av bolagsordningsbestämmelser om verksamhetsföremål (prop. 2007:08:143 s. 12, bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253).

Enligt regeringens bedömning saknas det skäl att, på sätt som sker enligt den nuvarande postlagen, utse en eller flera postoperatörer att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, om den tillgodoses av marknadsaktörer i konkurrens på kommersiella grunder. En förutsättning är då att tillståndsmyndigheten inte längre ser något behov av att utöva tillsyn över att kraven på den samhällsomfattande posttjänsten i postlagen som endast gäller om någon tillhandahållare har utsetts, är uppfyllda. Regeringen anser därför att postlagstiftningen bör inta samma principiella utgångspunkt som kommer till uttryck i 2008 års postdirektiv. Om tillhandahållarna på en fungerande marknad tillgodoser samtliga aspekter av den samhällsomfattande posttjänsten ska staten inte behöva vidta några åtgärder för att tjänsten ska säkras. Tillgodoser marknaden endast en del av den samhällsomfattande posttjänsten, behöver denna del inte omfattas av statliga åtgärder. En förutsättning för att inte utse någon tillhandahållare är alltså att alla krav på den samhällsomfattande posttjänsten enligt postlagen uppfylls.

Regeringen anser dock att tillståndsmyndigheten, bl.a. i avsaknad av en sådan marknadssituation, bör ges möjlighet att vid behov utse en eller flera tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst. Kraven på den samhällsomfattande posttjänsten inrymmer flera olika komponenter såsom krav rörande kvalitet, rikstäckning, tillgänglighet, prissättning och redovisning. En förutsättning för att kunna avstå från att utse en tillhandahållare är att tillståndsmyndigheten bedömer att marknaden säkerställer att samtliga krav tillgodoses, bl.a. ska den föreslagna omfattningen av den samhällsomfattande tjänsten som närmare anges i avsnitt 8.1 upprätthållas. Detta innebär t.ex. att posttjänsten ska vara av god kvalitet, tillhandahållas till rimliga priser och att alla användare ska kunna ta emot postförsändelser. Vidare ska bl.a. prissättningen vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad enligt vad som behandlas i avsnitt 8.3.2 och 8.3.3.

När det gäller postförsändelser hanteras de av den eller dem som svarar för den samhällsomfattande posttjänsten i ett och samma produktionsystem oavsett om det avser kontorspost, brevlådepost eller sändningar. Vid sådant förhållande är det mot bakgrund av skyddsintressena svårt att skilja ut en viss typ av brev från den samhällsomfattande posttjänsten. Denna omständighet ska beaktas vid bedömningen om det finns skäl att

garantera hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten genom att utse en tillhandahållare.

En direkt följd av att någon postoperatör inte utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten blir, som berörts tidigare, att de bestämmelser som föreslås i avsnitt 8.3.2 vad gäller särskilda priser och andra särskilda villkor inte blir tillämpliga. Detsamma gäller de föreslagna redovisningsbestämmelserna, som behandlas i avsnitt 8.3.4. Dessa bestämmelser som har sin grund i postdirektivet gäller nämligen endast för en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst. Detta följer av artikel 2.13 i 2008 års postdirektiv enligt vilken tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster definieras som den offentliga eller privata tillhandahållare av posttjänster som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster eller delar därav och vars identitet har meddelats Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 4.

En konsekvens av att någon tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten inte utses blir alltså, som också berörts av vissa remissinstanser, att tillståndsmyndighetens tillsyn inskränks eftersom ett antal av bestämmelserna i postlagen för att bli tillämpliga förutsätter att en tillhandahållare är utsedd. Detta gäller, vilket nämnts, redovisningsbestämmelserna som måste anses vara nödvändiga för att tillståndsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn över prissättningen. Denna tillsyn är en förutsättning för att kvalitets-, prissättnings- och redovisningskraven på den samhällsomfattande posttjänsten ska kunna upprätthållas. Regleringen rörande redovisningsbestämmelserna kan därför komma att utgöra ett viktigt skäl för PTS att utse den eller de som ska tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten trots att tjänsterna som sådana kan bedömas bli utförda i Sverige utan att någon viss aktör har utsetts. Som också behandlats i avsnitt 8.1 ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande följa utvecklingen på postområdet samt bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla. Regeringen kommer att följa utvecklingen och om tillståndsmyndigheten bedömer att en aktör inte längre behöver utses kan vidare utredning behövas av vilka effekter detta kan få, t.ex. för konkurrensen.

Ytterligare en konsekvens av att någon tillhandahållare inte utses är effekterna på pristaket i postlagen och postförordningen. Regeringen har i 7 b § postlagen bemyndigats att föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer. I 8 och 9 §§ postförordningen har regeringen avgränsat pristaket att gälla priser för enstaka övernattbefordrade brev befordrade av den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst. I enlighet med riksdagens tillkännagivande den 25 januari 2006 bör förändringar av prisregleringen inom postområdet bli föremål för riksdagens prövning (rskr. 2005/06:141). För det fall någon tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst i framtiden inte kommer att utses kan regeringen i enlighet med bemyndigandet i postlagen anpassa villkoren för när pristaket ska gälla utifrån de nya omständigheterna.

Bemyndigandet i postlagen vad gäller pristaket är i dag relativt omfattande då det gäller alla försändelser inom postverksamheten. Som redogjorts för ovan har regeringen utnyttjat bemyndigandet genom att

endast låta priser för enstaka övernattbefordrade brev befordrade av den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst omfattas av pristaket. I enlighet med vad som tillämpats föreslår regeringen att bemyndigandet endast ska omfatta tjänster som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten och som ingår i postverksamhet, då det inte föreligger några skäl att ha ett vidare bemyndigande.

8.3 Prissättning och redovisning

8.3.1 Bakgrund

Prissättning – artikel 12 i postdirektivet och postlagen

I artikel 12 i postdirektivet anges principerna för prissättning av de samhällsomfattande tjänsterna. Enligt artikel 12, i dess lydelse enligt 1997 års postdirektiv, måste priserna vara rimliga och ge samtliga användare möjlighet att få tillgång till de tjänster som tillhandahålls. Vidare framgår att priserna för var och en av de tjänster som ingår i tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna ska grunda sig på kostnaderna. Medlemsstaterna får besluta att en enhetlig taxa ska gälla inom hela det nationella territoriet. Tillämpningen av en enhetlig taxa utesluter inte att den eller de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster har rätt att ingå individuella avtal om priser med kunder. Avgifterna måste vara klara och tydliga och icke-diskriminerande.

Artikel 12 kompletterades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen (EGT L 176, 5.7.2002, s. 21, Celex 32002L0039) med bestämmelserna att när de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster använder sig av specialavgifter, t.ex. gentemot stor- och företagskunder eller förmedlare av post från olika kunder, ska de tillämpa principerna om insyn och icke-diskriminering både på specialavgifterna och tillhörande villkor.

Postlagens bestämmelser med syfte att skydda mot alltför kraftiga prisökningar av de samhällsomfattande tjänsterna grundar sig delvis på postdirektivet men motiveras även, vad gäller kravet på enhetliga priser som får ställas av medlemsstaterna enligt postdirektivet, av postpolitiska skäl. Då postdirektivets krav på prissättningen inte har ansetts tillräckliga i Sverige för att skydda postkunderna mot alltför höga portokostnader, har dessa krav kompletterats med en särskild prisreglering.

Kraven gällande prissättningen i postlagen utgår från skyddsintressen både vad gäller konsumenter och konkurrenter. Det finns ett generellt prisskydd i postlagen genom kraven att den samhällsomfattande posttjänsten i landet ska erbjudas alla till rimliga priser (1 §), att enstaka postförsändelser som ingår i tjänsten ska befordras till enhetliga priser samt att tjänsten ska tillhandahållas till priser som grundar sig på kostnaderna (7 a § första stycket 1). Som redan nämnts i avsnitt 8.2.2 finns också ett specifikt skydd, det s.k. pristaket, enligt vilket regeringen bemyndigats att föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer (7 b §). Regeringen har i postförordningen (8 och 9 §§) avgränsat pristaket att gälla priser för enstaka

övernattbefordrade brev befordrade av den som tillhandahåller samhälls-
omfattande posttjänst. I postlagen finns vidare en bestämmelse, som
grundas på postdirektivet, om en skyldighet för den som tillhandahåller
en samhällsomfattande posttjänst att hålla villkoren för tjänsten allmänt
tillgängliga (7 a § första stycket 3).

Redovisning – artikel 14 i postdirektivet och postlagen

Av artikel 14 i postdirektivet följer att de som tillhandahåller samhälls-
omfattande tjänster ska sköta sin redovisning i enlighet med bestäm-
melserna i direktivet. Tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster
ska bl.a. i den interna redovisningen ha skilda konton för att tydligt skilja
mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande
tjänsterna och de som inte gör det.

Bestämmelserna om redovisning i postdirektivet har genomförts i
postlagen genom 7 a § första stycket 2 enligt vilken den som tillhandahåller
samhällsomfattande posttjänst årligen ska redovisa verksamheten
för tillståndsmyndigheten i enlighet med postdirektivet. Enligt tredje
stycket samma paragraf får närmare föreskrifter om krav enligt första
stycket, t.ex. på kostnadsredovisningssystem, meddelas av regeringen
eller tillståndsmyndigheten.

8.3.2 Icke-diskriminerande prissättning och insyn

Regeringens förslag: Prissättningen av den samhällsomfattande post-
tjänsten ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande.

För den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhälls-
omfattande posttjänsten ska gälla att vid tillämpning av särskilda priser
och andra särskilda villkor ska prissättningen och tillhörande villkor vara
öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna
tillstyrker förslaget, nämligen *Statskontoret, Konkurrensverket,
Länsstyrelsen i Norrbottens län, Lycksele kommun, Lantbrukarnas
Riksförbund (LRF), Fria Postoperatörers förbund, SDR Svensk
Direktreklam AB, Itella AB* och *Bring Citymail*. Även *PTS* tillstyrker
förslaget och anför att det är särskilt viktigt 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. Vidare
anförs att det tydligare bör framgå vad som avses med insyn. *SDR
Svensk Direktreklam AB* och *Itella AB* framhåller att det behövs bättre
tillsyn av kraven på prissättning. *Statskontoret* tillstyrker förslagen om
förtydliganden av prissättningen och insyn för att dessa förslag sannolikt
gör det enklare att i framtiden uppskatta nettokostnaderna eller netto-
intäkterna för den samhällsomfattande posttjänsten. *DHL Express AB*

anser att insynen bör vara offentlig för att skapa transparens och för att säkerställa att intäkter från posttjänsten inte subventionerar andra konkurrensutsatta tjänster som tillhandahålls av postföretaget. *SEKO* avstyrker förslaget. *Posten* avstyrker utredningens förslag att införa en bestämmelse om icke-diskriminering i postlagen då det som ska regleras redan omfattas av konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning och då införandet av konkurrensregler i postlagen leder till dubbelreglering och samtidig prövning av konkurrensrättsliga frågor utifrån olika regelverk.

Skälen för regeringens förslag: Kraven enligt artikel 12 i 1997 års postdirektiv på att priserna för de samhällsomfattande tjänsterna ska vara klara och tydliga och icke-diskriminerande genomfördes delvis genom en uttrycklig bestämmelse i postlagen om att villkoren för tjänsten ska hållas allmänt tillgängliga. Något motsvarande krav på att priserna ska vara icke-diskriminerande infördes inte i postlagen. På uppdrag av regeringen redovisade PTS i april 2004 att artikel 12 i postdirektivet genomförts i svensk rätt på ett ändamålsenligt sätt. Kravet i direktivet på icke-diskriminerande priser bedömdes vara uppfyllt genom konkurrenslagen och till viss del av EU:s motsvarande konkurrensregler.

Post- och kassaserviceutredningen konstaterade (SOU 2005:5 s. 289 f) att genomförandet av artikel 12 i svensk rätt inte var ändamålsenligt. För att artikel 12 och dess icke-diskrimineringskrav skulle vara genomfört i svensk rätt måste nämligen konkurrensrättens förbud mot missbruk av dominerande ställning vara tillämpligt. Både postdirektivet och postlagen förutsätter att samhällsomfattande posttjänster kan tillhandahållas av flera postoperatörer och att det inte bara behöver vara en enda aktör som tillhandahåller en riksomfattande tjänst. Utredningen påpekade att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst inte behöver ha en dominerande ställning på en relevant marknad, även om det sannolikt var fallet idag. Slutsatsen blev att om den eller de aktörer som tillhandahöll den samhällsomfattande posttjänsten inte hade en dominerande ställning på den relevanta marknaden blev konkurrensrättens förbud mot missbruk av en sådan ställning inte tillämpligt.

Kravet i artikel 12 i 1997 års postdirektiv på att priserna ska vara ”klara och tydliga” uttrycks i 2008 års postdirektiv i stället som att priserna ska vara ”öppna för insyn”. Principen om insyn i 1997 års postdirektiv uttrycks i 2008 års postdirektiv som principen om öppenhet. I alla de tre postdirektiven används i den engelska versionen begreppen ”transparent” och ”principle of transparency”.

Genom 2002 års postdirektiv kom ett förtydligande om specialavgifter och tillhörande villkor för vissa kundkategorier att läggas till i artikel 12. Förtydligandet innebär att principerna om insyn och icke-diskriminering ska iakttas vid tillämpning av dessa särskilda priser och villkor. Av skäl 29 till 2002 års postdirektiv framgår närmare vad gäller bestämmelsen om specialavgifter och tillhörande villkor att de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster normalt erbjuder tjänster, t.ex. till stor- och företagskunder samt förmedlare av post från olika kunder (användare i 2008 års postdirektiv), vilka ger dem möjlighet att gå in i postkedjan i olika led och på andra villkor jämfört med vad som gäller för vanliga brevtjänster. När detta sker ska principerna om insyn och icke-diskriminering tillämpas. Ändringarna genom 2002 års postdirektiv

bedömdes inte kräva några ändringar i postlagen. I 2008 års postdirektiv har bl.a. en förändring gjorts i artikel 12 femte strecksatsen som klargör att icke-diskriminerande priser ska vara tillgängliga särskilt för enskilda användare samt små och medelstora företag. Tidigare användes formuleringen konsumenter. Övergången till begreppet användare i stället för konsumenter poängterar att icke-diskrimineringen är viktig inte enbart för slutkunder, utan även för alla som på olika sätt köper tillträde till distributionskedjan i någon del av denna.

Regeringen anser att artikel 12 i postdirektivet på ett tydligare sätt bör införlivas i postlagen och att det bör framgå att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande. Den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska även tillämpa principerna om öppenhet och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor. Priser och andra villkor ska tillämpas lika i förhållande till olika avtalsparter, såväl faktiska som möjliga sådana. Sådana avtalsparter kan exempelvis vara företagskunder, förmedlare av post från olika användare och andra postoperatörer. De särskilda priserna och villkoren ska även gälla för användare, t.ex. enskilda användare och små och medelstora företag, som använder posttjänster på liknande sätt. Priserna och villkoren ska sålunda även gälla för de användare som uppfyller villkoren för de särskilda priserna, dvs. om användarna uppfyller villkoren för när tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster använder sig av särskilda avgifter gentemot stor- och företagskunder samt förmedlare av post från olika användare ska de ha rätt till de särskilda avgifterna.

Posten har anfört att bestämmelser om icke-diskriminering inte kan införas i postlagen eftersom det leder till dubbelreglering och samtidig prövning av konkurrensrättsliga frågor utifrån olika regelverk. Av skälen till 2008 års postdirektiv (skäl 59) framgår att direktivet inte påverkar tillämpningen av bestämmelserna om konkurrens i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det innebär att fördragets konkurrensregler om t.ex. förbud mot missbruk av dominerande ställning i artikel 102 i EUF-fördraget kan tillämpas utan hinder av reglerna i postlagen när handeln mellan medlemsstater påverkas. Förbudet i 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579) mot missbruk av dominerande ställning bygger på förbudet i artikel 102 i EUF-fördraget. Förbudet förutsätter för sin tillämpning att ett företag missbrukar sin dominerande ställning på marknaden. Här måste alltså fastställas om företaget har en sådan ställning på marknaden att det kan agera utan att ta nämnvärd hänsyn till reaktioner från t.ex. konkurrenter eller konsumenter. Dessutom måste det bedömas om marknadsbeteendet är av sådant slag att det direkt kan skada kunderna eller konsumenterna eller om det indirekt kan skada dem genom att påverka strukturen för en effektiv konkurrens. Motsvarande krav uppställs inte för att tillämpa de föreslagna reglerna om icke-diskriminering i postlagen. Reglerna om icke-diskriminering i postlagen gäller för den postoperatör som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst, oavsett om operatören har en dominerande ställning på marknaden eller ej. Därför torde det inte vara fråga om någon dubbelreglering som medför att regler om icke-diskriminering inte kan införas i postlagen. När det gäller frågan om en samtidigt prövning kan det inte

uteslutas att både postlagen och konkurrenslagen kan vara tillämpliga i ett enskilt fall när en operatör kan anses ha en dominerande ställning på marknaden. En prövning kan ske enligt postlagen av tillståndsmyndigheten. Även Konkurrensverket, som är behörigt att tillämpa förbudet mot missbruk av dominerande ställning i såväl EUF-fördraget som konkurrenslagen, kan inleda en prövning. Vid sådant förhållande bör myndigheterna vidta åtgärder i samråd med varandra för att lösa det uppkomna problemet på ett ändamålsenligt sätt. Den omständigheten att prövningen enligt de olika regelverken i någon mån kan sammanfalla utgör enligt regeringens mening inte något hinder mot att införa regler om icke-diskriminering i postlagen. I det sammanhanget bör också noteras att det i postlagen finns bestämmelser som hindrar att någon åläggs att betala vite enligt postlagen när denne redan har ålagts att betala vite eller konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen.

Vad som avses med att priserna ska vara öppna för insyn och icke-diskriminerande, berörs närmare i skälen till 1997 års postdirektiv. I skäl 14 i direktivet framgår att de som utnyttjar de samhällsomfattande tjänsterna måste ges tillräcklig information om utbudet av de tjänster som erbjuds, leverans- och användarvillkor, kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls samt priser. Vidare framgår av skäl 26 samma direktiv att priserna för de samhällsomfattande tjänsterna bör vara objektiva, öppna för insyn, icke-diskriminerande och grunda sig på kostnaderna för att säkerställa en fullgod förvaltning av de samhällsomfattande tjänsterna och förhindra snedvridning av konkurrensen. Kraven gäller för alla tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. I avsnitt 8.3.3 finns förslag som ger befogenhet att meddela föreskrifter i detta avseende.

8.3.3 Kostnadsorienterade priser

Regeringens förslag: Prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara kostnadsorienterad, samt ska främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om kraven på prissättningen, vilket inbegriper kraven att den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad, att den ska främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten samt att vid tillämpning av särskilda priser och andra särskilda villkor prissättningen och tillhörande villkor ska vara öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig särskilt över utredningens förslag tillstyrker förslaget, däribland *Konkurrensverket*, *PTS*, *Bring Citymail*, *Statskontoret*, *Lycksele kommun*, *Itella AB* och *SDR Svensk Direktreklam AB*. Konkurrensverket anför att målkonflikter kan uppstå såvitt avser kravet att den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahållas till kostnadsorienterade priser och kravet att priserna ska främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten, dvs. ett effektivt resursutnyttjande. Därför är det viktigt att klargöra vilka

principer som ska gälla för prissättningen samt vilka kostnads- och intäktsuppgifter som Posten ska redovisa till PTS, för att myndigheten ska kunna utöva en effektiv tillsyn. PTS understryker vikten av att särskilda villkor tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt mellan kunder med likartade förutsättningar. Kunderna ska på förhand kunna beräkna vilka priser de är berättigade till under vissa givna förutsättningar. *Ekonomistyrningsverket* konstaterar att båda begreppen ”kostnadsrelaterade priser” och ”kostnadsorienterade priser” saknar vedertagen ekonomisk innebörd, men att kostnadsrelaterade priser på språkliga grunder är att föredra. Dock anser verket, samt även *Fria Postoperatörers förbund*, att det bästa vore att behålla den gällande skrivningen i postlagen om ”priser som grundar sig på kostnaderna”. *Posten* avstyrker förslaget att använda begreppet kostnadsorienterade priser i stället för kostnadsrelaterade priser. Någon avgörande skillnad kan inte anses föreligga mellan begreppen, men den språkliga överensstämmelsen med postdirektivet är viktig. Även *SEKO* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som behandlats tidigare har postdirektivets krav i artikel 12 på att priserna ska grunda sig på kostnaderna förts in i 7 a § första stycket 1 postlagen. I artikel 12 andra strecksatsen i 2008 års postdirektiv har dock lydelsen att priserna ska grunda sig på kostnaderna ändrats till att priserna ska vara kostnadsrelaterade. Av direktivet framgår inte att det finns någon egentlig betydelskillnad mellan dessa formuleringar, och så bedöms heller inte vara fallet, dock att begreppet kostnadsrelaterade, vilket i den engelska versionen av direktivet uttrycks som ”cost-oriented”, får anses vara mer väldefinierat. Postlagen bör ändras i enlighet med 2008 års postdirektiv.

Någon avgörande skillnad synes inte föreligga mellan tillämpningen av begreppen kostnadsrelaterade priser och kostnadsorienterade priser. Begreppet kostnadsorienterade priser används i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation som PTS utövar tillsyn över. Enhetliga begrepp i de lagar som PTS utövar tillsyn över bidrar till en ökad tydlighet. Redan idag utövar PTS tillsyn över att den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahålls till kostnadsbaserade priser. Regeringen föreslår att begreppet kostnadsorienterade priser även används i postlagen, trots att begreppet kostnadsrelaterade priser används i 2008 års postdirektiv. Eftersom ingen förändring i sak är avsedd kommer den praxis som myndigheten har utvecklat även fortsättningsvis att ligga till grund för myndighetens tillsyn över att kostnadsorienterade priser tillämpas.

I artikel 12 andra strecksatsen i 2008 års postdirektiv har ytterligare en förändring gjorts, som bör genomföras i postlagen. Priserna på de samhällsomfattande tjänsterna ska även ge incitament till ett effektivt tillhandahållande av den samhällsomfattande tjänsten. Regeringen anser att motsvarande ändring bör införas i postlagen.

I den gällande postlagen finns i 7 a § tredje stycket ett bemyndigande för regeringen eller tillståndsmyndigheten att meddela föreskrifter om de krav som den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla, bl.a. att tjänsten ska tillhandahållas till kostnadsbaserade priser och att villkoren för tjänsten ska hållas allmänt tillgängliga. I förordning har rätten att meddela föreskrifter givits till PTS. Ett liknande bemyndigande bör ges till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringens avsikt är att i förordning, på samma sätt

som nu gäller, bemyndiga PTS att meddela dessa föreskrifter. PTS kommer därmed att få möjlighet att meddela föreskrifter om prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten och också närmare kunna specificera bl.a. vad som avses med att prissättningen ska vara öppen för insyn.

8.3.4 Redovisning

Regeringens förslag: Den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten ska i den interna redovisningen ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och de som inte gör det. Den interna redovisningen ska även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med postdirektivet.

Tillståndsmyndigheten ska få besluta att dessa krav på redovisningen inte behöver tillämpas om de förutsättningar som anges i artikel 14.8 postdirektivet föreligger.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om kraven på redovisningen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av *PTS*, *Itella AB* och *Posten*. *Fria Postoperatörers förbund* som tillstyrker förslaget om särredovisning ställer sig dock mycket tveksam till möjligheten för tillståndsmyndigheten att besluta om undantag från redovisningen. Övriga remissinstanser har varken avstyrkt eller yttrat sig särskilt över förslaget. PTS anför särskilt att Posten enligt nuvarande rutiner tillhandahåller en kalkyl-databas med uppgifter om kostnader för produkter och tjänster för myndighetens granskning. Uppgifterna omfattar såväl de produkter och tjänster som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten, som de som faller utanför definitionen och ger nödvändigt underlag för beräkningar och kontroller av de tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Redovisningen är tekniskt enkel att administrera och innebär inte någon större belastning för Posten i uppgiftslämnarhänseende. Enligt PTS uppfyller denna praxis kravet på skilda konton i den interna redovisningen för den grundläggande ekonomiska tillsynen.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelserna om redovisning i artikel 14 i postdirektivet förutsätter att en eller flera postoperatörer utsetts att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna (jfr artikel 2.13 med artikel 4 i 2008 års postdirektiv). För svenska förhållanden kommer detta innebära att bestämmelserna om redovisning i postlagen som delvis hänvisar till postdirektivet endast kommer att bli tillämpliga om tillståndsmyndigheten har använt sig av möjligheten att utse en tillståndshavare att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, se närmare härom i avsnitt 8.2.2.

Enligt 7 a § postlagen och 10 § postförordningen (1993:1709) föreskriver PTS i Postens tillståndsvillkor hur Posten ska ställa upp sin interna redovisning för att uppfylla artikel 14. Genom tillsynsbestämmelserna i postlagen kan tillståndsmyndigheten på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Förutom dessa

bestämmelser finns även kravet för den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst att redovisa verksamheten i enlighet med postdirektivet. PTS får vidare meddela närmare föreskrifter om de krav på redovisning som ställs enligt artikel 14 i postdirektivet. PTS får dessutom i tillståndsvillkor enligt 5 b § postlagen föreskriva villkor för tillståndshavaren att på visst sätt fullgöra redovisningsskyldigheten enligt artikel 14 i postdirektivet.

Artikel 14 i postdirektivet (1997 års direktiv ändrat genom 2008 års postdirektiv) medför en skyldighet för medlemsstaterna att se till att det finns ett detaljerat kostnadsredovisningssystem som tillämpas av de postoperatörer som har utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Vad gäller fördelning av kostnader anges i artikel 14 i 2008 års postdirektiv att kostnader som direkt kan hänföras till en bestämd tjänst eller produkt ska hänföras till denna. Vidare anges utförligt hur gemensamma kostnader, dvs. kostnader som inte direkt kan hänföras till en bestämd tjänst eller produkt, ska fördelas. Bestämmelserna om kostnadsredovisningssystemet och en uppdelad och öppen redovisning avser primärt att förhindra korssubventionering. Vidare syftar bestämmelserna till att ge tillräckligt detaljerad information om räkenskaperna för att kunna säkerställa att prissättningen av de samhällsomfattande tjänsterna följer de krav och principer som den ska uppfylla, bl.a. kravet på rimliga och kostnadsorienterade priser samt principerna om öppenhet och icke-diskriminering. Ändamålet är att säkerställa en fullgod förvaltning av de samhällsomfattande tjänsterna och förhindra snedvridning av konkurrensen (se skäl 41 i 2008 års postdirektiv och jfr skäl 26 i 1997 års postdirektiv).

Redovisningsbestämmelserna utgör således ett viktigt verktyg för tillståndsmyndigheten vid kontroll av att de olika kraven på prissättningen efterlevs. Mot denna bakgrund finns det skäl att i postlagen införa en tydlig anvisning gällande redovisningssystemet för den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Denna reglering kan komma att utgöra ett viktigt skäl för PTS att utse den eller de som ska tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten, trots att tjänsterna kan bedömas bli utförda i Sverige utan att någon viss aktör har utsetts. PTS bör även ha möjlighet att vid vite ålägga en sådan aktör att följa bestämmelserna. Regeringen föreslår därför att den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten i den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och de som inte gör det. Den interna redovisningen ska även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med postdirektivet.

Genom artikel 14.8 i postdirektivet ges medlemsstaterna en möjlighet att inte tillämpa redovisningskraven i artikel 14. I 2008 års postdirektiv har denna möjlighet begränsats jämfört med tidigare. Numera följer att om en medlemsstat avstått från att använda de finansieringssystem för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster som medges enligt artikel 7, och om den nationella tillsynsmyndigheten kontrollerat att ingen av dem som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster erhåller statligt bistånd, dolt eller på annat sätt, samt att fri konkurrens råder på marknaden, får den nationella tillsynsmyndigheten besluta att inte tillämpa kraven i artikel 14. I postlagen bör det tydliggöras att denna

möjlighet att göra undantag från redovisningsbestämmelserna finns. Regeringen anser därför att det av postlagen bör framgå att tillståndsmyndigheten kan besluta att ovanstående krav på redovisningen inte behöver tillämpas om de förutsättningar som anges i artikel 14.8 föreligger.

Regeringens avsikt är att i förordning bemyndiga PTS att meddela föreskrifter om redovisningskraven.

9 Postal infrastruktur

9.1 Bakgrund

Enligt artikel 11 a i 2008 års postdirektiv får medlemsstaterna, om det krävs för att skydda användarnas intressen eller för att främja effektiv konkurrens, se till att alla postoperatörer på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande har tillgång till delar av infrastruktur eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten, t.ex. postnummersystem, adressdatabaser, postboxar, brevlådor, uppgifter om adressförändringar, eftersändningsservice, returservice.

I Sverige har sedan tidigare identifierats ett behov av att reglera tillgången till anordningar för postöverlämnande vilket det återfinns bestämmelser om i 5 d § postlagen (1993:1684). Marknadens aktörer har vidare ett gemensamt ägt bolag, Svensk Adressändring AB, som hanterar adressändringar. Bolaget agerar konkurrensneutralt och är öppet för alla som har tillstånd att bedriva postverksamhet.

I svensk rätt avses med begreppet postal infrastruktur de system och anordningar som behövs för att postbefordran i samhället ska kunna fungera effektivt och tillförlitligt. Det som omfattas är postnummersystemet, postboxar, eftersändning av post och adressändring. Däremot omfattas inte frågor om tillgång för postoperatörer till andra postoperatörers terminaler, sorteringsmaskiner, brevbärrutdelning eller liknande (prop. 1998/99:95 s. 9). Frågan om tillgång till annan postoperatörs distributionskedja berörs närmare i avsnitt 10.

9.2 Postnummersystemet

Regeringens förslag: Inte bara regeringen utan även den myndighet som regeringen bestämmer ska få utse en tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

Andra tillståndshavare än den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet ska hos tillståndsmyndigheten få begära en ändring i postnummersystemet. Om det finns särskilda skäl ska tillståndsmyndigheten få besluta att den begärda ändringen ska ske. Dessförinnan ska tillståndsmyndigheten höra den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet, andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanser: De remissinstanser som kommenterat utredningens förslag vad gäller möjligheten att begära ändring i postnummersystemet, tillstyrker detsamma, däribland *Statskontoret*, *Post- och telestyrelsen (PTS)*, *Konkurrensverket*, *SDR Svensk Direktreklam AB*, *SEKO – Facket för Service och Kommunikation*, *Tidningsutgivarna* och *Bring Citymail Sweden AB (Bring Citymail)*. *Posten AB (Posten)*, som visserligen inte har något att invända mot utredningens förslag, anför dock vad gäller förslaget om ändring i postnummersystemet att förslaget är grundlöst. Konkurrensverket anser att PTS mandat bör stärkas så att myndigheten kan ingripa och besluta om begärd ändring *Fria postoperatörers förbund* anför att företag med eget postnummer ska kunna behålla detta vid byte av postoperatör. SDR Svensk Direktreklam AB menar att även andra berörda aktörer än postoperatörer bör ha möjlighet att initiera ärenden hos PTS.

Skäl för regeringens förslag: Enligt 7 a § andra stycket postlagen ska regeringen utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsombäddande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Tillståndsmyndigheten ska godkänna ändringar i systemet som inte endast berör enstaka postadressater. Den som tillhandahåller postnummersystemet ska på begäran lämna ut postnummer för postboxanläggningar inom postnummerområden till andra tillståndshavare. Tillståndsmyndigheten får bevilja undantag i enskilda fall från denna skyldighet, om den i beaktansvärd utsträckning skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av postnummersystemet.

Postnummersystemet förvaltas enligt ett beslut av regeringen av Posten sedan den 1 juli 1999. Som stöd i Postens förvaltning av postnummersystemet har ett postnummerråd inrättats. I rådet deltar, förutom Posten, PTS, Bring Citymail, Fria Postoperatörers Förbund, Lantmäteriet och Skatteverket. Postnummerrådets syfte är dels att ge berörda parter inflytande över ändringar i postnummersystemet, dels att säkerställa att den fastställda policyn för postortsnamn följs. Posten ska enligt sina tillståndsvillkor bereda ärenden om ändringar i postnummersystemet i rådet.

Enligt regeringen bedömning är det viktigt att postoperatörer får tillgång till den postala infrastrukturen, däribland postnummer, på ett sätt som främjar en effektiv konkurrens. Om en operatör avser att etablera sig på en viss del av postmarknaden bör postnumren vara utformade så att de t.ex. underlättar sortering och befordran av postförsändelser, även för andra operatörer än för den som förvaltar postnummersystemet. Det är också rimligt att förändringar genomförs som initierats även av andra operatörer, än av den som förvaltar postnummersystemet. Enligt postlagen är det inte möjligt för tillståndsmyndigheten att vidta några åtgärder om Posten och en annan postoperatör har olika uppfattningar om utformningen av postnummersystemet. Tillståndsmyndigheten har enligt 7 d § postlagen bara möjlighet att förhindra att ändringar i postnummersystemet genomförs genom att inte godkänna ändringen. Detta medför i praktiken att om den som förvaltar postnummersystemet inte genomför de förändringar som konkurrerande operatörer begär, har tillståndsmyndigheten ingen befogenhet att vidta några åtgärder.

Det finns dock behov av att ge tillståndsmyndigheten sådana befogenheter vad gäller postnummersystemet, vilket bl.a. Bring Citymail, Tidningsutgivarna och SDR Svensk Direktreklam AB påpekat. PTS anser att tillståndsmyndighetens befogenheter bör utökas så att myndigheten även får möjlighet att uppdra åt den som förvaltar systemet att genomföra vissa förändringar i postnummersystemet. Naturligtvis är det normalt Posten, som förvaltare av systemet och tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten, som har bäst överblick över vilka förändringar som bör göras. Även andra operatörer än den som förvaltar systemet bör dock ges möjlighet att initiera förändringar av postnummersystemet.

Postoperatörer ska alltså hos tillståndsmyndigheten kunna begära viss ändring av postnummersystemet. Om det finns särskilda skäl ska tillståndsmyndigheten få besluta att den begärda ändringen ska ske. Sådana särskilda skäl kan vara att den begärda ändringen skulle möjliggöra en effektiv och rationell sortering och befordran av försändelser, som annars inte skulle vara möjlig hos den operatör som ansökt om förändringen. Det är dock viktigt att samtliga berörda ges möjlighet att lämna synpunkter på den begärda ändringen. Tillståndsmyndigheten ska därför inhämta synpunkter från den som förvaltar postnummersystemet, andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner, innan beslut fattas.

En följd av att det blir möjligt för tillståndsmyndigheten att avstå från att utse tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten är att förvaltare av postnummersystemet kan vara en annan tillståndshavare än den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringen avser att ge PTS ett bemyndigande att utse en tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Den som utses att förvalta postnummersystemet bör dock vara verksam inom området för den samhällsomfattande posttjänsten.

9.3 Eftersändning

Regeringens förslag: En postoperatör som har tillstånd att bedriva postverksamhet ska på begäran av en annan tillståndshavare se till att postförsändelser som väger högst 2 kg kan eftersändas till adresser som är belägna utanför den andre tillståndshavares utdelningsområde.

Villkoren för eftersändning ska vara skäliga och konkurrensneutrala, samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen förslår att eftersändningsplikten skulle anges i tillståndsvillkor.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt över utredningens förslag. *Kammarrätten i Stockholm* påpekar att en tillståndshavare kommer att bli skyldig att vidarebefordra även sådana postförsändelser som inte omfattas av tillståndet att bedriva

postverksamhet. Det är inte självklart att tillståndshavaren tillhandahåller även andra posttjänster än sådana som omfattas av tillståndet. Hänvisningen i andra meningen till dennes egen verksamhet är då inte tillämplig på sådana försändelser som inte är föremål för postverksamheten. Villkoren för sådan vidarebefordran synes därmed oreglerade i lagförslaget. Skyldigheten torde emellertid i sådana fall kunna medföra höga styckkostnader, eftersom fullgörandet kan kräva resurser som tillståndshavaren inte normalt förfogar över. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anför att det är viktigt att alla postoperatörer på icke-diskriminerande villkor har tillgång till bl.a. eftersändningsservice. *Bring Citymail* anför att skyldigheten att ombesörja eftersändning bör regleras i postlagen och inte bara i tillståndsvillkor. *Posten* anser att tillståndshavares skyldighet att eftersända postförsändelser utanför annan tillståndshavares utdelningsområde, på samma sätt som idag, bör regleras i avtal mellan postoperatörerna. Skulle en sådan reglering ändå anses nödvändig bör regleringen ske inom ramen för den postala infrastrukturen på samma sätt som idag gäller för tillgången till tillståndshavares anläggningar för postöverlämning. Därmed skulle samtliga tillståndshavare, och inte endast den tillståndshavare som fått sig ålagt detta i sina tillståndsvillkor, ha en skyldighet att bistå annan tillståndshavare med eftersändning av postförsändelser utanför det egna utdelningsområdet. *SEKO* instämmer i förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Posten är den enda postoperatören med ett rikstäckande distributionsnät. Övriga postoperatörer har alla mer eller mindre geografiskt begränsade distributionsområden. En följd av detta blir att operatörerna inte själva delar ut post till mottagare som har begärt eftersändning till adresser utanför det distributionsområde där de är verksamma. För att dessa operatörer ändå ska kunna utföra sina uppdrag och för att posten ska nå fram till mottagarna, väljer operatörerna normalt Posten för befordran av de eftersända försändelserna. För att få tillgång till ett praktiskt förfaringssätt och ett lägre pris än fullt porto för hantering av sådana eftersändningar utanför det egna distributionsområdet krävs att en operatör kan träffa särskilt avtal om detta med Posten. Betalningen för en sådan hantering är i princip baserad på fullt porto för enstaka maskinfrankerade brev.

En reglering som föreskriver lika villkor för tillgång till den postala infrastrukturen för alla postoperatörer ger likvärdiga förutsättningar för konkurrerande operatörer. Det gäller även för företag som inte har tillgång till ett rikstäckande nät från början och oavsett möjligheterna att träffa avtal. En sådan tillgång förbättrar förutsättningarna för att skapa effektivare konkurrens på postmarknaden. En reglering bör dock utformas på samma sätt som för tillgången till tillståndshavares anläggningar för postöverlämning, vilket bl.a. Posten påpekat. En tillståndshavare ska alltså på begäran av en annan tillståndshavare se till att postförsändelser som väger högst 2 kg kan eftersändas till adresser belägna utanför den andre tillståndshavares utdelningsadress. Villkoren för detta ska vara skäliga och konkurrensneutrala, samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet. Bestämmelsen medför att samtliga tillståndshavare är skyldiga att bistå en annan tillståndshavare med en sådan eftersändning.

Skyldigheten att eftersända gäller givetvis enbart till mottagare med adress inom respektive tillståndshavares utdelningsområde.

Även om problemet med eftersändningar i första hand gäller brev, är det dock viktigt att även sådana adresserade försändelser som tidningar och tidskrifter omfattas av skyldigheten att eftersända. Sådana försändelser utgör brev bara om de är inneslutna i omslag. En lämplig avgränsning av vilka försändelser som skall omfattas av skyldigheten att eftersända bör därför vara postförsändelser som väger högst 2 kg. Som Kammarrätten i Stockholm påpekat kommer bestämmelsen innebära att en tillståndshavare blir skyldig att vidarebefordra även sådana postförsändelser som inte omfattas av tillståndet att bedriva postverksamhet, då tillståndet endast gäller brev som väger högst 2 kg. Att bestämmelsen även omfattar andra adresserade försändelser än brev, t.ex. små paket som väger högst 2 kg, torde inte utgöra något problem. Är det exempelvis fråga om en regelrätt pakettjänst som avsändaren köpt så lär paketet ifråga hanteras hela vägen till mottagaren av den postoperatör som sålt tjänsten.

Den lagstadgade skyldigheten att eftersända ska gälla först om den åberopas av en tillståndshavare enligt postlagen. Om sådana tillståndshavare når uppörelser på frivillig väg om att ombesörja eftersändningen är det givetvis att föredra.

10 Konkurrensförbättrande åtgärder

Regeringens bedömning: Konkurrensförbättrande åtgärder behövs i syfte att utveckla en effektivare konkurrens på postmarknaden. Regeringen avser att utreda förutsättningarna för postoperatörers och andra företags behov av tillgång till annan postoperatörs distributionskedja.

Utredningens bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen har sammanfattningsvis bedömt att tillgång till en annan operatörs distributionskedja kan vara betydelsefullt bl.a. för mångfald på postmarknaden och att frågan bör övervägas ytterligare.

Remissinstanserna: Konkurrensen på postmarknaden och behovet av konkurrensfrämjande åtgärder på postmarknaden berörs av flera instanser, däribland *Statskontoret*, *Post- och telestyrelsen (PTS)*, *Tillväxtverket*, *Konkurrensverket*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *SDR Svensk Direktreklam AB*, *Bring Citymail Sweden AB (Bring Citymail)* och *Fria Postoperatörers förbund*. En majoritet av de instanser som särskilt yttrat sig över utredningens bedömning att utreda tillträde till annan postoperatörs distributionskedja ställer sig bakom denna. *SEKO – Facket för Service och Kommunikation*, *Fackförbundet ST (ST)*, *Bring Citymail* och *Posten AB (Posten)* tillstyrker inte bedömningen. *Statskontoret* anför att tillträdesreglering sannolikt är den enskilda åtgärd som har störst potential att öka konkurrensen på postmarknaden. *Konkurrensverket* anför att *Posten* även framgent kommer att vara ensam marknadsaktör eller under alla omständigheter ha en mycket stark

ställning inom vissa delar av den svenska postmarknaden. En tillträdesreglering inom postområdet skulle kunna skapa förutsättningar för en stärkt konkurrens och även innebära att pristaket skulle kunna avskaffas. PTS anför bl.a. att det idag inte finns några indikationer på att en utveckling mot ökad konkurrens på postmarknaden skulle vara nära förestående, snarare tvärtom. Myndigheten välkomnar förslaget att utreda förutsättningarna för en tillträdesreglering. Fria postoperatörers förbund påpekar att det är av största vikt att PTS får hantera den nya postlagen inklusive konkurrensfrågor och vill ge myndigheten en klar och tydlig roll då det gäller att främja konkurrensen. *Lantbrukarnas Riksförbund (LFR)* framhåller att när det gäller konkurrensfrågorna är det viktigt att alla postoperatörer på icke-diskriminerande villkor har tillgång till den postala infrastrukturen. SDR Svensk Direktreklam AB anför att de har tvingats upphöra med verksamhet inom adresserad reklam eftersom Postens starka ställning har omöjliggjort lönsamhet. SDR Svensk Direktreklam AB förespråkar vidare en separation mellan postens infrastruktur och tjänster som skulle minska konkurrensproblemet som uppstår när ägaren av infrastrukturen även är verksam som tjänsteleverantör. *Tidningsutgivarna* anser att en tillträdesreglering skulle ge incitament för nya och befintliga aktörer att utveckla sin verksamhet och därigenom också en ökad konkurrens. *Itella AB* menar att tillgång till den postala infrastrukturen skulle utöka möjligheten att konkurrera. Posten anför att de möter påtaglig konkurrens inom delar av marknaden för fysiska brev- försändelser speciellt gäller detta stora samtidigt som den framtida europeiska avregleringen väntas medföra att flera stora internationella aktörer kan träda in på marknaden i Sverige. Vad gäller tillgång till postnätet anser Posten att det saknas behov av en sådan ingripande reglering och någon ytterligare utredning av frågan behövs inte då några egentliga marknadsproblem inte visats föreligga. Posten levererar idag tjänster till mellanmän och konkurrenter på konkurrensneutrala villkor och det finns redan en reglering i konkurrenslagen om problem skulle uppstå. En sådan särskild postlagsreglering behövs inte på en avreglerad marknad och att tvinga Posten att öppna upp sitt nät kan över tiden få konkurrenshämmande verkningar i strid med reglernas syfte. SEKO anser att utredningen ägnat alltför stor uppmärksamhet åt hur konkurrensen ska öka på den svenska postmarknaden. Konkurrensen till traditionell brevförmedling kommer framför allt från kommunikationsformer som har uppstått genom en stark och snabb teknikutveckling och konkurrensfrågorna bör beskrivas i det perspektivet. Detta ger bl.a. begreppet dominerande aktör en helt annan innebörd. SEKO avvisar helt förslaget om att öppna den postala infrastrukturen för olika operatörer som en konkurrensstridig åtgärd. Alla frågor om konkurrens ska hanteras av den konkurrensrättsliga lagstiftningen. Vad gäller tillträdesregleringen anser ST att det saknas behov av en sådan ingripande reglering, eftersom utredningen inte visat på några marknadsproblem.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund

Redan 2005 uppmärksammade Post- och kassaserviceutredningen i betänkandet Postmarknad i förändring (SOU 2005:5) den bristande konkurrensen på postmarknaden. Utredningen gjorde bl.a. bedömningen att det då inte fanns många områden på postmarknaden där marknaden i konkurrens tillgodosåg behovet av samhällsomfattande tjänster. Utredningen lämnade förslag som syftade till att främja konkurrensen på postmarknaden, bl.a. föreslogs att PTS skulle arbeta för att främja att postmarknaden fungerar ur ett konkurrensperspektiv i vissa särskilt angivna avseenden. Som PTS framhåller i sitt remissyttrande har inga större förändringar på marknaden skett sedan Post- och kassaserviceutredningen gjorde sina bedömningar och det finns inga indikationer på att en utveckling mot ökad konkurrens skulle vara nära förestående, snarare tvärtom. Konkurrensverket konstaterar i sitt yttrande att Posten även framgent kommer att vara en ensam marknadsaktör eller under alla omständigheter ha en mycket stark ställning inom vissa delar av den svenska postmarknaden. Konkurrensverket har dessutom i rapporten Åtgärder för bättre konkurrens – förslag (Konkurrensverkets rapportserie 2009:4) framhållit att PTS bör få i uppgift att främja en hållbar konkurrens inom postområdet på samma sätt som inom området elektronisk kommunikation. I rapporten konstateras också att åtgärder som kan genomföras för att skapa förutsättningar för ökad konkurrens gäller exempelvis postnummersystemet och regler för tillträde till Postens infrastruktur samt en utökad roll för PTS att även främja en effektiv konkurrens inom postområdet.

Frågan om konkurrensen på postmarknaden och ansvarfördelningen mellan PTS och Konkurrensverket uppmärksammades även av näringsutskottet som i samband med riksdagsbehandlingen av propositionen om samgåendet mellan Posten och Post Danmark A/S (prop. 2007/80:143, bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253) efterlyste en studie av effekterna av samgåendet. Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv (dir. 2009:73) till 2008 års postlagsutredning i enlighet med detta. I januari 2010 redovisade utredningen sina förslag i slutbetänkandet SOU 2009:100.

Postlagsutredningen konstaterar i sammanfattningsvis att konkurrensen på den svenska postmarknaden ännu inte är fullt utvecklad och att det inte finns någonting som talar för att Postens starka ställning kommer att rubbas. Det är därför väsentligt att tillträdet till den postala infrastrukturen inte utgör hinder för utvecklingen av marknaden. Av slutbetänkandet framgår också att samgåendet inte föranleder några ytterligare förändringar i postlagen, utöver de som presenterats i delbetänkandet SOU 2009:82 En ny postlag. Utredningen konstaterar dock att det finns skäl att skapa en vidgad tillsynsroll för PTS, som har lång erfarenhet av att arbeta med regleringsfrågor och med sitt uppdrag att främja effektiv konkurrens inom området för elektronisk kommunikation. Utredningen anser att PTS bör få en konkurrensfrämjande roll även på postområdet, vilket ligger väl i linje med de uppgifter och befogenheter som PTS får i den nya postlagen.

Konkurrensförbättrande åtgärder

Beträffande konkurrensfrågorna har regeringen i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utgiftsområde 24, volym 11, s. 60) anfört bl.a. följande. Effektiv konkurrens är ett kännetecken för väl fungerande marknader. Konkurrens sporrar kreativitet, tillvaratar nytänkande och stimulerar kommersialiseringen av nya affärsmöjligheter. Detta leder till ett dynamiskt näringsliv med konkurrenskraftiga företag som har förutsättningar att växa och anställa ny personal vilket leder till att bryta utanförskapet. Ökad konkurrens medför också att köparnas valfrihet ökar och leder till högre kvalitet och lägre priser. En god konkurrenssituation bidrar till ökad produktivitet och till lägre inflationstryck.

Även om Sverige har ett i internationellt perspektiv konkurrenskraftigt näringsliv finns det behov av konkurrensförbättrande åtgärder på en rad områden. Trots att den svenska postmarknaden har varit liberaliserad sedan 1993 så är konkurrensen på marknaden fortfarande skör. Det finns fortfarande ingenting som tyder på någon betydande förbättring av konkurrenssituationen på den svenska postmarknaden. Även om en ökning av konkurrensen kan konstateras i vissa fall, t.ex. på paketmarknaden, är det inte troligt att alla geografiska områden i Sverige kommer att vara kommersiellt intressanta för existerande och nya postoperatörer att etablera sig inom, i varje fall inte inom en snar framtid. När postmarknaden i EU:s medlemsländer nu öppnas fullständigt för konkurrens har de stora operatörerna även börjat agera internationellt på brevmarknaden. Det finns tecken på att de tidigare nationella brev företagen i allt större omfattning etablerar sig i flera länder eller att de söker strategiska samarbeten med varandra över nationsgränserna.

Trots att konkurrensen har ökat på vissa delar av den svenska postmarknaden och den ökade liberaliseringen av postmarknaden inom EU, talar mycket för att Posten även framgent kommer att ha en mycket stark ställning. Regeringen gör mot den bakgrunden bedömningen att det behövs konkurrensförbättrande åtgärder i syfte att utveckla en effektiv konkurrens på postmarknaden. Genom att förstärka PTS tillsynsansvar bör förutsättningarna för att skapa en effektiv konkurrens på postmarknaden kunna förbättras.

Av remissvaren framgår att ett flertal instanser framfört synpunkter på konkurrenssituationen på marknaden och efterlyser åtgärder som skulle förbättra konkurrensen. Flera instanser tillstyrker också utredningens bedömning att postoperatörer och andra företag bör ha tillgång till en annan operatörs distributionskedja, s.k. tillträdesreglering, och att förutsättningarna för detta bör utredas närmare.

Tillträde till annan operatörs distributionskedja kan vara en sådan åtgärd som skulle kunna leda till en effektivare konkurrens på postmarknaden. Det finns inte några bestämmelser i postlagen om tillgång till andra operatörers nät, men en sådan reglering möjliggörs genom artikel 11 a i 2008 års postdirektiv. Medlemsstaterna kan med stöd av denna artikel införa åtgärder för att garantera tillgången till det allmänna postnätet på öppna och icke-diskriminerande villkor.

När den brittiska postmarknaden liberaliserades 2006 infördes en reglering som möjliggör för den brittiska regleringsmyndigheten att föreskriva villkor för tillträde till Royal Mails nät i de fall företagen inte

själva kan nå en lösning. Denna möjlighet har påtagligt stärkt konkurrensen på den brittiska postmarknaden, i leden före själva utdelningen. En reglering av tillträde till en annan operatörs distributionsnät skulle kunna vidareutveckla konkurrensen på den svenska postmarknaden på liknande sätt som i Storbritannien. Att möjliggöra tillgång till ett sådant distributionsnät kan även väcka potentiella konkurrenters intresse att utveckla nya eller befintliga verksamheter, vilket vinner stöd t.ex. av Tidningsutgivarnas och SDR Svensk Direktreklam AB:s yttranden. Det skulle kunna vara företag som i dagsläget inte arbetar med postverksamhet men som har en sådan verksamhet som skulle kunna ges ett mervärde om den kombinerades med utdelning av post.

Vid en framtida bedömning av en tillträdesreglering måste det även beaktas att det i Sverige, till skillnad från i många andra länder, finns operatörer som lokalt eller över större delen av landet redan byggt upp en konkurrerande utdelningskedja i förhållande till Postens. En framtida tillträdesreglering bör även beakta dessa aktörer.

Som Posten m. fl. framför saknas dock underlag bl.a. vad gäller marknadsproblemen och även en analys av konsekvenserna av en sådan reglering. Ytterligare underlag är nödvändigt och förutsättningarna för en reglering behöver närmare utredas. Regeringen avser därför att utreda förutsättningarna för postoperatörers och andra företags behov av tillgång till annan postoperatörs distributionskedja.

11 Klagomålshantering

11.1 Postdirektivet

I artikel 19 i postdirektivet finns bestämmelser om klagomålshantering. Genom 2008 års postdirektiv har artikeln fått en ny lydelse. I artikel 19.1 i 2008 års postdirektiv anges att alla tillhandahållare av posttjänster ska ha förfaranden som är öppna för insyn, enkla och föga kostsamma för handläggning av postanvändarnas klagomål. Artikeln har utökats till att omfatta alla tillhandahållare av posttjänster och inte bara tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster. Det ska vara möjligt att lösa tvister på ett rättvist sätt och inom rimlig tid och att tillämpa ett system för återbetalning eller ersättning. En annan nyhet är att medlemsstaterna ska uppmuntra utvecklingen av oberoende förfaranden utanför domstol för att avgöra tvister mellan tillhandahållare av posttjänster och användare. Enligt artikel 19.2 ska det också finnas möjlighet för användarna att vända sig till den behöriga nationella myndigheten i de fall där användarnas klagomål mot företag som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster inte har lösts på en tillfredsställande sätt, utan att det påverkar andra möjligheter att överklaga.

11.2 Postoperatörernas klagomålshantering

Enligt 5 b § första stycket 2 postlagen (1993:1684) får ett tillstånd att bedriva postverksamhet förenas med villkor som närmare anger hur kraven i 5 § ska fullgöras, dvs. att postverksamhet ska bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

I förarbetena till postlagen (prop. 1997/98:127 s. 35) har vad gäller de villkor som kan ställas på integritetsskydd och tillförlitlighet angivits att Post- och telestyrelsen (PTS) i tillståndsvillkoren ska kunna ställa krav på att operatörerna utformar rutiner för att ta emot klagomål från kunder. Det kan gälla klagomål beträffande förlust, stöld eller skada samt operatörernas uppfyllelse av PTS krav. Rutinerna för förfarandet ska godkännas av PTS. Förfarandet ska vara öppet för insyn, smidigt och med rimliga handläggningskostnader Myndigheten ska därefter årligen begära in en redogörelse för det antal klagomål som operatören fått och hur dessa har hanterats. Uppgifterna utgör underlag för PTS årliga rapport till regeringen och i vissa fall till Europeiska kommissionen.

Bestämmelser om tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten finns i 7 a § första stycket postlagen. I paragrafen finns uttryckliga bestämmelser om klagomålshanteringen enligt vilka den som ska tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst för handläggningen av klagomål ska fastställa förfaranden som är öppna för insyn och ägnade att skapa rättvisa samt är snabba och billiga. Vidare ska den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur dessa har behandlats.

Såväl Posten AB (Posten) som övriga postoperatörer har i sina tillståndsvillkor krav på att det ska finnas en smidig klagomålshantering som är öppen för PTS insyn. Posten har därutöver vissa rapporteringskrav knutna till klagomålshanteringen. Posten emottar en stor mängd reklamationer och klagomål, under 2008 hanterades ca 100 000 reklamationer och klagomål. Som den näst största operatören tog Bring Citymail Sweden AB (Bring Citymail) emot knappt 26 000 ärenden under 2008.

PTS erfarenheter visar att klagomålshanteringen skiljer sig från operatör till operatör i förhållande till verksamhetens omfattning och utdelningsområdets storlek. För att underlätta för avsändare och mottagare att komma i kontakt med de små operatörerna anger dessa ofta ett telefonnummer, såväl i sina poststämplor som på eventuella brevlådor. Många av de små operatörerna har på grund av en god lokalkännedom och små volymer få klagomål. De lite större privata operatörerna har ofta infört en sammanhållen kundtjänstfunktion som bl.a. hanterar inkomna klagomål.

11.2.1 Post- och telestyrelsens tillsyn

Tillståndsmyndigheten har enligt 15 § postlagen tillsyn över efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Av 17 § postlagen framgår att tillståndsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av postlagen

eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av lagen. Förelägganden får förenas med vite enligt 17 b § postlagen.

Av 5 a § postlagen framgår att ett tillstånd att bedriva postverksamhet får återkallas om en tillståndshavare inte följer bestämmelserna i lagen eller föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen. Om varning bedöms som en tillräcklig åtgärd får tillståndsmyndigheten välja detta i stället för att återkalla tillståndet.

Tillsynsärenden enligt 15 § postlagen initieras av PTS själv. Myndigheten är således inte skyldig att initiera tillsynsärenden efter propåer eller andra anmälningar från enskilda.

Till PTS inkommer regelbundet klagomål från användarna. De senaste åren har PTS tagit emot uppskattningsvis 600–700 förfrågningar och klagomål från allmänheten per år och flertalet av dessa vidarebefordras till berörd postoperatör för åtgärd. De flesta klagomålen åtgärdas också av operatörerna men i ett begränsat antal fall per år har myndigheten gjort bedömningen att klagomålet är av sådan art att det finns anledning att upprätta ett tillsynsärende. I allmänhet tar PTS då kontakt med berörd operatör. Efter avslutad utredning meddelar myndigheten anmälaren vilken information som framkommit och vilken bedömning myndigheten gör i det aktuella ärendet.

När PTS kontaktar operatörer med anledning av ett klagomål hörsammar de i mycket hög grad PTS synpunkter. Myndigheten har därför aldrig behövt tillgripa de sanktionsmöjligheter som står till buds.

11.3 Klagomålshanteringen i Sverige i förhållande till postdirektivets krav

11.3.1 Postoperatörernas klagomålshantering

Regeringens bedömning: Postoperatörernas klagomålshantering uppfyller de krav som postdirektivet ställer.

Regeringens förslag: Bestämmelserna om klagomålshantering i postlagen ska gälla alla tillståndshavare och inte bara den eller de som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten.

Tillståndsvillkoren ska få förenas med en skyldighet att årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats för de tillståndshavare som inte redan omfattas av kraven på grund av att de är utsedda tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att skyldigheterna att ha en klagomålshantering och att offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur dessa har behandlats ska kunna föreskrivas i tillståndsvillkor.

Remissinstanserna: Har inte haft något att erinra mot utredningens bedömning och förslag. *Kammarrätten i Stockholm* har dock anfört att det inte framgår av den föreslagna postlagen att klagomålshanteringen ska omfatta klagomål från alla användare av posttjänster, vilket framgår av 2008 års postdirektiv.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Genom ändringen av artikel 19.1 första stycket i 2008 års postdirektiv vidgas tillämpningen av de miniminormer som gäller klagomålsförfaranden till att även omfatta tillhandahållare av andra posttjänster än samhällsomfattande tjänster. Tidigare avsåg detta krav endast tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten, även om medlemsstaterna fick föreskriva att normerna också skulle tillämpas på andra. Samtidigt vidgas genom artikel 19.2 andra stycket i 2008 års postdirektiv postoperatörernas skyldighet att offentliggöra uppgifter om antalet klagomål till att, förutom omfatta tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster, även omfatta andra företag som tillhandahåller tjänster inom tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster.

I samband med att postdirektivet genomfördes i svensk rätt infördes kravet på en effektiv klagomålshantering av den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten genom bestämmelserna i 7 a § postlagen. Därutöver infördes genom 5 b § första stycket 2 postlagen en möjlighet för tillståndsmyndigheten att förena tillstånd med krav på att operatörerna utformar rutiner för att ta emot klagomål från kunder om det var motiverat för att uppfylla kraven på tillförlitlighet och integritetsskydd som ställs upp i 5 § (prop. 1997/98:127 s. 35 och 47 f).

Samtliga postoperatörer har i sina tillståndsvillkor krav på att det ska finnas en smidig klagomålshantering som är öppen för PTS insyn. Posten har därutöver vissa rapporteringskrav knutna till klagomålshanteringen.

PTS har i rapporten ”Postens klagomålshantering – PTS-ER-2008:17” konstaterat att Postens klagomålshantering i det stora hela uppfyller rimliga krav på effektivitet och ändamålsenlighet. Posten tar varje år emot ett stort antal reklamationer och andra klagomål och har en organisation som bedöms vara anpassad efter detta. Enligt PTS bedömning uppfyller även övriga operatörer de krav som ställs i tillståndsvillkoren. Myndighetens uppfattning stöds av det faktum att posttjänster endast föranleder ett fåtal antal ärenden hos de kommunala konsumentvägledarna och Allmänna reklamationsnämnden.

Mot bakgrund av PTS slutsatser gör även regeringen bedömningen att postoperatörernas klagomålshantering uppfyller kraven i artikel 19 i 2008 års postdirektiv vad gäller förfaranden för klagomålshantering som är öppna för insyn, enkla och föga kostsamma för handläggning av användarnas klagomål samt kraven i andra stycket i artikeln på att förfarandena ska göra det möjligt att lösa tvister på ett rättvist sätt och inom rimlig tid.

Som tidigare nämnts finns i postlagen bestämmelser om klagomålshantering för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst. Samma bestämmelser tillämpas också på övriga postoperatörer genom att PTS i operatörernas tillståndsvillkor ställt krav på rutiner för klagomålshantering. För att avspegla de ändringar som skett i artikel 19 genom 2008 års postdirektiv bör det av postlagen uttryckligen framgå att alla tillståndshavare ska fastställa förfaranden för handläggningen av användarnas klagomål som är öppna för insyn och ägnade att skapa rättvisa, samt är snabba och medför rimliga handläggningskostnader.

Vidare bör det i postlagen tas med en bestämmelse om att tillståndsvillkoren ska få förenas med en skyldighet att årligen offentliggöra

uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats. Till följd av denna bestämmelse kommer tillståndsmyndigheten att i tillståndsvillkoren kunna föreskriva en skyldighet för de tillståndshavare som inte redan omfattas av dessa krav, på grund av att de är utsedda tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst, att offentliggöra uppgifter om klagomål. Genom bestämmelsen införlivas ändringen i artikel 19.2 andra stycket i 2008 års postdirektiv om att kravet på offentliggörande av uppgifter om klagomål även ska gälla för de som tillhandahåller posttjänster inom tillämpningsområdet för de samhällsomfattande tjänsterna. Vidare kommer den möjlighet att ställa krav på offentliggörande av uppgifterna, som redan idag gäller för alla postoperatörer genom deras tillståndsvillkor, tydligt framgå av postlagen.

11.3.2 Alternativ tvistlösning

Regeringens bedömning: Genom den möjlighet till prövning av konsumenttvister utanför domstol som Allmänna reklamationsnämnden erbjuder uppfyller Sverige kravet på att uppmuntra oberoende förfaranden för tvistlösning utanför domstol enligt artikel 19.1 tredje stycket i 2008 års postdirektiv.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Har tillstyrkt eller har inte haft något att erinra mot utredningens bedömning. *PTS* som delar utredningens bedömning menar dock att de regler som styr Allmänna reklamationsnämndens verksamhet begränsar vilka tvister som kan tas upp till behandling av nämnden. Postdirektivet tar sikte på användare, dvs. 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 konsumentens sida, så skulle en möjlig lösning vara att beloppsgränsen hos Allmänna reklamationsnämnden sänktes för postärenden. *Allmänna reklamationsnämnden (ARN)* noterar särskilt att om det finns särskilda skäl eller tvisten är av principiellt intresse, kan nämnden dispensera från värdegränsen på 500 kr. Vidare anför nämnden att andelen ärenden där konsumenten får helt eller delvis bifall till sitt krav är låg, för år 2008 uppskattningsvis 16 procent. Följsamheten i postärenden är närmast hundra procentig, vilket sannolikt hänger samman med den låga bifallsfrekvensen.

Skälen för regeringens bedömning: En nyhet i 2008 års postdirektiv är att medlemsstaterna ska uppmuntra utvecklingen av oberoende förfaranden utanför domstol för att avgöra tvister mellan tillhandahållare av posttjänster och användare (se skäl 42 till direktivet).

ARN är sedan länge ett väl inarbetat och hos allmänheten välkänt alternativt tvistlösningsorgan till domstolar, för tvister mellan konsument och näringsidkare. Till nämnden inkommer årligen 20-30 klagomål från konsument rörande posttjänster. För att ARN ska ta upp tvisten måste dock tvistebeloppet överstiga 500 kr. Denna begränsning kan dock inte anses stå i strid med postdirektivet och som nämnden anför i sitt remiss-

yttrande kan nämnden också dispensera från denna värdegräns, om det finns särskilda skäl eller om tvisten är av principiellt intresse.

I avsnitt 11.2 har det redogjorts för den klagomålshandling som varje postoperatör ska ha enligt postlagen och tillståndsvillkor. Frågan är om det mot bakgrund av de rutiner för klagomålshandling som postoperatörerna har tillskapat för att uppfylla dessa krav finns behov av ytterligare system utöver ARN.

Regeringen bedömer att ARN:s verksamhet innebär att Sverige uppfyller de krav som artikel 19.1 tredje stycket ställer på att uppmuntra oberoende förfaranden utanför domstol för tvistlösning. Det finns därför, enligt regeringens mening, ingen anledning att föreslå ett införande av någon ytterligare utomrättslig tvistlösningsmekanism vid sidan av ARN.

11.3.3 Postanvändarnas rätt till ersättning

Regeringens bedömning: Genom postlagens regler om ansvarighet vid postbefordran och postoperatörernas tillämpning av dessa regler i den interna klagomålshandling uppfyller Sverige postdirektivets krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att det inom ramen för postoperatörernas klagomålshandling, i befogade fall, finns möjlighet att kompensera postanvändarna i samband med förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormer inte följs.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt över utredningens bedömning. *ARN* är av uppfattningen att samma civilrättsliga konsumentskydd som huvudregel bör gälla för posttjänster som för övriga konsumenttjänster. Bestämmelserna i postlagen om avsändarnas rätt till ersättning för förlust av brev m.m. innebär jämfört med övrig konsumentlagstiftning en mycket långtgående inskränkning i näringsidkarens ansvar. Speciella förhållanden inom postområdet kan medföra att särregler är motiverade, men någon sådan motivering har inte lämnats. *PTS* anför att även om postdirektivets krav får anses vara uppfyllt ser myndigheten att det finns utrymme att på olika sätt stärka användarnas rätt när det gäller klagomålshandling och rätt till ersättning. Detta kan dock ske inom ramen för utredningens förslag till ny postlag.

Skälen för regeringens bedömning: I artikel 19.1 andra stycket i 2008 års postdirektiv anges att medlemsstaterna ska säkerställa att det inom ramen för postoperatörernas klagomålshandling, i befogade fall, finns möjlighet att kompensera postanvändarna genom ett system för återbetalning och/eller ersättning i samband med förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormer inte följs.

Bestämmelsen är i sak oförändrad från 1997 års postdirektiv. I skäl 42 i 2008 års postdirektiv anges dock att för att skydda användarnas intressen när postförsändelser förlorats, stulits eller skadats bör medlemsstaterna införa ett system för återbetalning och/eller ersättning.

I 6 § postlagen anges att förlust av brev, skada på brev eller försening av brev ger rätt till ersättning från postbefordringsföretaget endast om det

har avtalats mellan företaget och avsändaren. I förarbetena till postlagen (prop. 1993/94: 38 s. 99) uttalade regeringen följande angående ansvarighet vid postbefordran.

”När det gäller vanliga brev är Postverket i dag inte skyldigt att ge ut ersättning till sina kunder för förlust eller skada. Skälet till detta är bl.a. att det inte sluts några individuella avtal om befordran av vanliga brev. Det är i efterhand mycket svårt för en kund att visa att han eller hon verkligen har postat ett visst brev. Till detta kommer att portot för brevbefordran är förhållandevis lågt. Det är enligt Postverket inte meningen att värdeföremål skall befordras i vanliga brev. Om det sker, får kunden stå risken för en eventuell skada eller förlust. Om kunden vill ha ett ekonomiskt skydd har han eller hon att skicka försändelsen som värdeförsändelse.

Regeringen anser att postlagens ansvarighetsregler i fråga om brev bör knyta an till vad som för närvarande gäller beträffande Postverkets ansvar. Principen bör vara att postbefordringsföretag inte har något ansvar, såvida inte avtal om ansvarighet har träffats mellan företaget och kunden. Det får förutsättas att det i stor utsträckning kommer att gälla standardavtal som innebär att ersättning utgår vid vissa typer av brevörsändelser, motsvarande dem för vilka Postverket idag betalar ersättning.”

Någon förändring av dessa delar av den svenska postregleringen övervägdes inte när postdirektivet genomfördes i svensk rätt.

Postlagens regler om ansvarighet vid postbefordran följer vad som gällde redan innan postmarknaden liberaliserades 1993. Posten har som förutsattes vid liberaliseringen fortsatt att tillhandahålla tjänster där Posten tar ansvar för försändelsen. Enligt regeringens bedömning är det i dag en fungerande ordning som innebär att användaren har möjlighet att få ersättning vid förlorat eller skadat innehåll när avsändaren använt en tjänst som ger rätt därtill. I jämförelse med annan civilrättslig konsumentlagstiftning innebär dock detta en begränsning av näringsidkarens ansvar som kan behöva ses över i takt med att posthanteringen förändras. De skäl som regeringen anförde i prop. 1993/94:38 är dock fortfarande giltiga. Regeringen kan inte se att det i dag finns behov av att utvidga postoperatörnas ansvar. De svårigheter med att visa att ett brev verkligen postats samt att portot för brevbefordran är förhållandevis lågt gör sig fortfarande gällande. För de fall postoperatörerna använder sig av avtalsvillkor som i detta avseende skulle anses vara oskäligen för en viss posttjänst kan Konsumentverket i enlighet med bestämmelserna i lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden granska villkorens skälighet.

Som framgår av avsnitt 11.3.1 finner regeringen att postoperatörerna får anses ha en fungerande klagomålshantering. Inom ramen för denna klagomålshantering betalar postoperatören kompensation när de bedömer att den tjänst som användaren nyttjat ger rätt därtill. I de fall användaren inte är nöjd med operatörens hantering av klagomålet och ersättningsanspråken kan användaren vända sig till allmän domstol eller, om det är

fråga om en konsument, till ARN. Regeringen anser därigenom att dagens ordning uppfyller artikel 19.1 andra stycket i 2008 års postdirektiv.

11.3.4 Rätten att vända sig till behörig myndighet

Regeringens bedömning: PTS tillsyn över efterlevnaden av postlagen och av de föreskrifter och tillståndsvillkor som meddelats med stöd av lagen innebär att användarna har möjlighet att framställa klagomål om missförhållanden på postmarknaden. I och med denna ordning uppfylls kraven i artikel 19.2 första stycket i 2008 års postdirektiv om att användarna ska få vända sig till den behöriga nationella myndigheten med sina klagomål.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Har inte haft några synpunkter på utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Av artikel 19.2 första stycket i 2008 års postdirektiv framgår att utan att det påverkar andra möjligheter att överklaga eller få gottgörelse enligt nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning ska medlemsstaterna säkerställa att användarna, enskilt eller, om nationell lag tillåter detta, tillsammans med användar- och/eller konsumentorganisationer, får vända sig till den behöriga nationella myndigheten i de fall där användarnas klagomål mot företag som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster inte har lösts på ett tillfredsställande sätt. Bestämmelsen motsvaras av artikel 19 tredje stycket i 1997 års postdirektiv som i sin tur införlivats av medlemsstaterna på olika sätt. Några länder har utsett den nationella myndigheten till behörig myndighet och andra har inrättat en ombudsman eller annat oberoende organ. En nyhet i 2008 års postdirektiv är bestämmelsen i artikel 19.1 tredje stycket vad gäller alternativ tvistlösning. Ändringen förtydligar att det som avses i artikel 19.2 första stycket är något annat än en sådan alternativ tvistlösning som ARN erbjuder. Enbart möjligheten att vända sig till ARN torde därför inte uppfylla kraven i artikel 19.2 första stycket.

Att användarna enligt artikeln får vända sig till den behöriga nationella myndigheten innebär inte att denna myndighet behöver vara densamma som tillsynsmyndigheten. Det är inte heller fråga om en rätt för användaren att överklaga ett beslut från postoperatören utan endast en rätt att vända sig till behörig myndighet. Postdirektivet ger inte heller den som vänt sig till den behöriga myndigheten rätt att överklaga myndighetens agerande med anledning av att en användare vänt sig till myndigheten med klagomål. 2008 års postdirektiv tar sikte på att liberalisera en marknad där flertalet medlemsstater har monopol på posttjänster och inte alltid haft en oberoende tillsyn. Mot bakgrund av detta bör bestämmelsen inte ges annan innebörd än dess ordalydelse, dvs. att användarna ska tillförsäkras en rätt att framföra sina klagomål till en behörig myndighet. Denna möjlighet är särskilt viktig när det gäller klagomål som rör den samhällsomfattande posttjänsten.

PTS utövar enligt 15 § postlagen tillsyn över efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen. I PTS uppgifter ingår att bevaka att samhällsomfattande posttjänst finns att tillgå. PTS följer detta ur ett konsument- och regionalpolitiskt perspektiv och i nära samarbete med andra berörda myndigheter.

Enskilda användare har dock, enligt fast praxis, inte rätt att anhängiggöra tillsynsärenden enligt postlagen utan initiativet tillkommer PTS. Det hindrar emellertid inte att enskilda vänder sig till PTS med sina klagomål.

Även om PTS inte behöver initiera ett tillsynsärende när enskilda användare vänder sig till myndigheten med sina klagomål följer av förvaltningsrättsliga principer att en sådan framställan bör besvaras. Myndigheten ska därför normalt genom skriftligt svar till användaren eller på annat sätt ge besked om sitt agerande med anledning av de förhållanden som användaren fäster myndighetens uppmärksamhet på. För användarna innebär således PTS tillsyn en möjlighet att påkalla tillsynsmyndighetens uppmärksamhet när förväntade förhållanden inte råder och en vetskap om att missförhållanden kan upptäckas. Denna ordning får väl anses uppfylla de begränsade krav som artikel 19.2 första stycket i 2008 års postdirektiv ställer.

11.3.5 Andra åtgärder för att stärka användarnas möjligheter att tillvarata sin rätt

Regeringens bedömning: PTS bör ges i uppdrag att verka för att postoperatörerna lämnar tydligare information om hur användarna ska gå tillväga för att tillvarata sin rätt.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte haft något att anföra mot bedömningen. *Posten* ifrågasätter dock utredningens bedömning att konsumenternas kunskap om sina rättigheter på postområdet skulle vara sämre eller lägre än inom andra områden. *Lycksele kommun* anser att det är positivt att konsumenternas möjligheter att ta tillvara sina rättigheter lyfts fram och att det är ett bra att ge PTS det aktuella uppdraget.

Skälen för regeringens bedömning: I syfte att öka tillsynsverksamhetens effektivitet, tydlighet och förutsägbarhet tillsynsverksamheten har PTS under våren 2009 inlett ett arbete med att se över verksamheten. PTS kommer bl.a. att undersöka hur registrering, redovisning och analys av postanvändarnas klagomål kan utvecklas och bidra till omvärldsbevakningen på postområdet och en förbättrad tillsyns- och utredningsverksamhet. Med denna kunskap kommer myndigheten att kunna ta tillvara användarnas intressen i sin verksamhet på ett bättre sätt.

För att stärka användarnas möjligheter att kunna ta tillvara sina rättigheter på postområdet är det viktigt att användarna har tillgång till bra information, både från postoperatörerna och från PTS. Regeringen anser därför att PTS bör analysera hur myndigheten och postoperatörerna på ett bättre sätt kan informera användarna om vilka möjligheter som står till

buds om de önskar framföra ett klagomål mot en postoperatör. PTS bör därför ges i uppdrag att verka för att postoperatörerna lämnar tydligare information om hur användarna ska gå tillväga för att tillvarata sin rätt.

12 Återkallelse av tillstånd att bedriva postverksamhet

Regeringens förslag: Tillståndsmyndigheten ska få återkalla ett tillstånd att bedriva postverksamhet om tillståndshavaren inte har bedrivit postverksamhet under minst sex månader eller om tillståndshavaren har försatts i konkurs.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Har inte haft några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Det har förekommit att postoperatörer som har tillstånd att bedriva postverksamhet aldrig har startat upp någon verksamhet. Dessa operatörer, som inte bedriver någon verksamhet, skulle ändå kunna utnyttja de rättigheter som tillståndet medför. Enligt postlagen (1993:1684) finns inte någon möjlighet att återkalla ett tillstånd när postverksamhet inte bedrivs.

Enligt 4 och 5 §§ postlagen krävs tillstånd för rätten att bedriva postverksamhet och verksamheten ska bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls. Vidare krävs att den som söker tillstånd ska visa att han har förutsättningar att bedriva postverksamhet.

Krav på tillstånd för att bedriva postverksamhet har motiverats med att väl fungerande postkommunikationer spelar en stor roll både för samhällsfunktioner av skilda slag som för företag och privatpersoner. Det är vidare nödvändigt att kunna anförtro postbefordringsföretag särskilda samhällsuppgifter samt ombesörja delgivning och vissa uppgifter i samband med folkbokföring. Ytterligare skäl för tillståndsplikt är att postbefordringsföretag sammantaget befordrar stora ekonomiska värden och att ett företag som inte har vilja eller förmåga att upprätthålla de krav postlagen ställer på bedrivande av postverksamhet på kort tid kan orsaka stor skada för sina kunder (se prop. 1995/96:218 s. 31 f).

Regeringen har i tidigare förarbetena gällande bestämmelsen om krav på tillstånd för att bedriva postverksamhet (prop. 1997/98:127 s. 33 f) uttalat att det är regeringens mening att det ansvar som staten har för postverksamhet i landet, vid sidan om de samhällsomfattande tjänsterna, måste utgå från behovet att skydda konsumenterna från oseriösa postoperatörer. Missförhållanden, bristande tillförlitlighet och andra brister som upptäckts kan rubba allmänhetens förtroende för samliga operatörer på marknaden.

En ansökan om tillstånd ska avslås om tillståndsmyndigheten vid utredningen konstaterar att sökandens förutsättningar att bedriva postverksamhet är bristfällig. Prövningen bör inriktas på den sökandes förut-

sättningar att uppfylla postlagens krav. Myndigheten ska bedöma bl.a. sökandens tidigare erfarenhet, huruvida verksamheten verkar genomtänkt och välplanerad, kännedom om lagstiftningens krav samt konkreta planer på hur kraven ska uppfyllas. Tillståndsmyndigheten bör även kräva att den sökande visar att inga hinder att bedriva näringsverksamhet föreligger.

Enligt 5 a § postlagen får tillståndet återkallas om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i postlagen eller föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen. Om det är tillräckligt får tillståndsmyndigheten i stället för att återkalla tillståndet meddela varning. Tillståndet ska också återkallas om tillståndshavaren begär det. Återkallas tillståndet får tillståndsmyndigheten besluta hur verksamheten ska avvecklas. Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

Det kan inte uteslutas att det kan uppkomma fall när någon tillståndshavare upphör med verksamheten utan att begära att tillståndet återkallas. Den myndighet som utövar tillsyn bör genom tillstånden ha vetskap om vilka verksamhetsutövare som finns på marknaden. Det är därför olämpligt att tillstånd ska fortsätta att gälla långt efter att verksamheten upphört. Ändrade förutsättningar kan göra att tillståndshavaren inte vill bedriva verksamheten eller inte kan, t.ex. vid långvarig sjukdom.

Normalt sett bör den tillståndspliktige i ett sådant fall själv begära att tillståndet återkallas. Om tillståndshavaren inte gör detta bör tillståndsmyndigheten ha möjlighet att återkalla tillståndet. Tillståndshavaren bör dock ges en viss frist för tillfälliga förhinder som kan uppstå. Därför är det rimligt att ett tillstånd får återkallas först efter att tillståndshavaren inte har bedrivit verksamhet under en tid om minst sex månader. Tillståndsmyndigheten får givetvis avvakta längre tid med att aktualisera en återkallelse när förhållandena ger anledning att anta att verksamheten kommer att återupptas inom en rimlig tid. Regeringen föreslår därför att tillståndsmyndigheten ska få återkalla ett tillstånd om tillståndshavaren inte har bedrivit postverksamhet under en tid om minst sex månader i rad.

Då förutsättningen för att beviljas ett tillstånd att bedriva postverksamhet är att sökanden har förutsättningar att uppfylla postlagens krav och att den sökande visar att det inte föreligger några hinder att bedriva näringsverksamhet anser regeringen att ett tillstånd följaktligen ska få återkallas om tillståndshavaren har försatts i konkurs.

13 Överklagande

<p>Regeringens förslag: Tillståndsmyndighetens beslut enligt postlagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska gälla omedelbart.</p>

Utredningen: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att överklagandebestämmelsen i den nya lagen

bortsett från vissa redaktionella ändringar ska motsvara 25 § i postlagen (1993:1684). Detta innebär enligt utredningens förslag bl.a. att tillståndsmyndigheten får bestämma att beslut enligt lagen ska gälla omedelbart.

Remissinstanserna: Har inte yttrat sig över utredningens förslag. *Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län* och *Post- och telestyrelsen* har under hand beretts tillfälle att lämna synpunkter på regeringens förslag och har inga invändningar.

Skälen för regeringens förslag: I 2008 års postdirektiv har en ny bestämmelse förts in i artikel 22.3. Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna säkerställa att det på nationell nivå finns möjlighet att överklaga de nationella tillsynsmyndigheternas beslut till en oberoende instans. I väntan på utgången av ett sådant överklagande ska den nationella tillsynsmyndighetens beslut fortsätta att gälla, såvida inte överklagandestansen beslutar annorlunda. Av skäl 49 till 2008 års postdirektiv framgår att varje part som berörs av ett beslut som fattats av en nationell tillsynsmyndighet bör ha rätt att överklaga beslutet till en instans som är oberoende av tillsynsmyndigheten. Instansen kan vara en domstol. Vidare framgår av skälen att för att garantera rättssäkerhet och säkerhet på marknaden bör det säkerställas att de nationella tillsynsmyndigheternas beslut gäller tills dessa överklagandeförfaranden avslutats.

Enligt 25 § i 1993 års postlag får tillståndsmyndigheten bestämma att beslut enligt lagen ska gälla omedelbart. Huvudregeln enligt 1993 års postlag är således att tillståndsmyndighetens beslut inte gäller omedelbart om inte myndigheten så har bestämt. Till följd av den nya bestämmelsen om överklagande i 2008 års postdirektiv bör det av den nya postlagen framgå att tillståndsmyndighetens beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska gälla omedelbart. Den möjlighet som tillståndsmyndigheten haft enligt 1993 års postlag att bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart blir därmed regel enligt förslaget. Den som överklagar tillståndsmyndighetens beslut kan dock enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) alltid begära att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition. I och med att de beslut tillståndsmyndigheten fattar inte är sådana att de inte går att återställa utan betydande rättsverkningar kan konsekvenserna av den nya överklagandebestämmelsen för enskilda användare av posttjänster samt för postoperatörerna inte bli annat än marginella.

14 Lagtekniska frågor

Regeringens förslag: Den nuvarande postlagen ska ersättas av en ny postlag.
--

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Post- och telestyrelsen (PTS)* och *Statskontoret* tillstyrker förslaget. Övriga remissinstanser har inte framfört några särskilda synpunkter på förslaget. PTS anser att strukturen i utredningens förslag till ny postlag gör det enklare att orientera sig i lagen. Statskontoret välkomnar en ny postlag med motiveringen att det innebär att vissa oklarheter kring definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten därmed försvinner.

Skälen för regeringens förslag: Postlagen (1993:1684) har ändrats sjutton gånger varav minst tre av ändringarna har varit av mer genomgripande karaktär. En av ändringarna har inneburit att postdirektivet införlivats i lagen. Regeringen föreslår nu att ytterligare ändringar ska göras. Den innehållsmässigt största ändringen gäller regleringen av den samhällsomfattande posttjänsten. Tjänstens innehåll förtydligas i postlagen och ändrade och nya bestämmelser förs in i lagen för att tydliggöra postdirektivets krav på prissättning och redovisning. I postlagen föreslås vidare ett antal nya bestämmelser om bl.a. klagomålshantering och efter-sändning. Tidigare genomförda ändringar samt de nu föreslagna innebär att lagens disposition blir otydlig.

Regeringen anser därför att det finns anledning att föreslå en helt ny postlag. Den nya lagen bör vara indelad i olika kapitel som behandlar inledande bestämmelser, postverksamhet, samhällsomfattande posttjänst och därefter gemensamma bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst. Kapitlet med gemensamma bestämmelser innehåller bl.a. bestämmelser om postal infrastruktur, klagomålshantering och tillsyn. Den nya lagen får en helt ny struktur i förhållande till 1993 års postlag och en genomgående och enhetlig terminologi anpassad efter 2008 års postdirektiv.

15 Ikraftträdande

Enligt 2008 års postdirektiv ska medlemsstaterna, med vissa undantag som inte gäller Sverige, senast den 31 december 2010 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa 2008 års postdirektiv. Den nya postlagen måste därför träda i kraft senast vid detta datum. De villkor som ett tillstånd att bedriva postverksamhet är förenade med är enligt postlagen tidsbegränsade och förnyas för närvarande varje år. Tillståndsvillkoren för samtliga tillståndshavare kommer att löpa ut den sista juni 2010. Det är lämpligt om den nya postlagen kan träda i kraft i samband härmed. Den nya lagen bör därför träda i kraft den 1 juli 2010 och kommer från den dagen att gälla även beträffande de tillstånd att bedriva postverksamhet som meddelats enligt postlagen (1993:1684). Några särskilda övergångsbestämmelser är därmed inte nödvändiga.

16 Konsekvensanalys

De förslag som lämnas i lagrådsremissen syftar till att genomföra de skyldigheter som föreskrivs i 2008 års postdirektiv och som ska vara införlivade senast den 31 december 2010. Syftet med postdirektivet är att liberalisera postmarknaden inom EU och få till stånd en gemensam harmoniserad inre marknad. Förslagen innehåller bl.a. bestämmelser som anger närmare krav för den samhällsomfattande posttjänsten och mer detaljerade krav på prissättning och redovisning av tjänsten. Bestämmelserna har till syfte att bl.a. förhindra snedvridning av konkurrensen. Vidare föreslås att omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara oförändrad.

Om marknadens aktörer tillgodoser behovet av den samhällsomfattande posttjänsten saknas det skäl att utse en eller flera postoperatörer att tillhandahålla tjänsten. Tillståndsmyndigheten får dock när den bedömer att marknaden inte tillgodoser behovet av den samhällsomfattande posttjänsten förena tillstånd med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Enligt förslaget ska också tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten tillförsäkras genom upphandling om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten. Förslagen innebär att den som bedriver tillståndspliktig postverksamhet får både nya rättigheter och skyldigheter som tillståndsmyndigheten har att utöva tillsyn över, vilket innebär att Post- och telestyrelsen (PTS) delvis kommer att få nya uppgifter. Enligt förslaget kommer PTS tillsynsuppgift även att innefatta förhållandena på postmarknaden. PTS tillsyn och verksamhet enligt postlagen (1993:1684) finansieras med avgifter från dem som har tillstånd att bedriva postverksamhet. Avgiftsuttaget styrs av förordningen (2003:767) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet. Avgiftsuttaget ska enligt förordningen motsvara de kostnader som PTS har för sin verksamhet enligt postlagen och får uppgå till högst 18 miljoner kr per år. En särskild avgift får tas ut för att hantera obeställbara brev och får uppgå till högst 8 miljoner kr per år.

Regeringen gör bedömningen att finansieringsbehovet av de nya och ändrade uppgifterna inte överstiger summan av de avgifter PTS får ta ut. Dessa bör i huvudsak kunna klaras inom befintliga ramar för den nuvarande avgiftsfinansieringen. Detsamma gäller förslaget om klagomålshantering som i praktiken redan idag ingår i myndighetens tillsynsverksamhet, eftersom motsvarande krav redan idag uppställs i postoperatörernas tillståndsvillkor. Förslaget om att slopa kravet på mottagarlösen kan inledningsvis leda till en något ökad hantering hos PTS. På längre sikt kommer bestämmelsen förmodligen leda till att antalet ofrankerade och otillräckligt frankerade brev minskar och därigenom en minskad hantering på myndigheten. Även hanteringen av obeställbara brev finansieras med avgifter från postoperatörerna. Under de senaste åren har antalet ofrankerade och otillräckligt frankerade brev minskat och regeringen gör därför bedömningen att hanteringen kommer att rymmas inom befintliga ramar.

Enligt förslaget ska tillgång till den samhällsomfattande posttjänsten tillförsäkras genom upphandling om det är särskilt påkallat med hänsyn

till kostnaderna för postoperatörens tillhandahållande av tjänsten. Det finns i dagsläget ingenting som tyder på att postoperatörens kostnader för den samhällsomfattande posttjänsten kommer kräva en upphandling och statlig finansiering inom en överskådlig framtid. Förslaget medför därför inga statsfinansiella kostnader. Som utpekad tillhandahållare av en samhällsomfattande posttjänst, har Posten AB (Posten) inte heller framfört önskemål om finansiering. Ytterligare en faktor som påverkar de statsfinansiella konsekvenserna vad gäller den samhällsomfattande posttjänsten är de effekter som kan uppnås genom samgåendet mellan Posten och Post Danmark A/S. Genom samgåendet förväntas ökade volymer och finansiella resurser på lång sikt värna den samhällsomfattande posttjänsten. Samgåendet kommer att stärka förmågan att i framtiden tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten med fortsatt hög kvalitet, tillgänglighet och lönsamhet (prop. 2007/08:143 s. 12). Inte heller i övrigt torde utredningens förslag medföra några konsekvenser som måste finansieras i särskild ordning av staten.

Den nya postlagen skapar förutsättningar för att stärka de mindre postoperatörernas ställning på marknaden. Genom att den samhällsomfattande posttjänsten garanteras och att konkurrensen på marknaden förbättras kommer såväl företag som konsumenter och övriga användare att gynnas av de nya reglerna.

Förslagen kan få effekter för postoperatörernas arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga eftersom förslagen bl.a. syftar till att få en effektivare konkurrens på marknaden. Posten hanterar idag drygt 90 procent av alla försändelser på brevmarknaden och är störst av postoperatörerna med drygt 24 000 anställda. Därefter följer Bring Citymail Sweden AB som hanterar nästan 10 procent av försändelserna med ca 1 500 anställda. Därutöver finns ett trettiotal mindre företag som bedriver postverksamhet. Av dessa har tretton företag 1–4 anställda och nio företag saknar helt anställd personal. Förslagen bedöms inte påverka företagens administrativa kostnader och inte heller medföra andra kostnader eller förändringar i verksamheten. Vad gäller kravet på skilda konton för de produkter och tjänster som ingår i den samhällsomfattande tjänsten och de som inte gör det, anför PTS att Posten redan idag har en intern redovisning som uppfyller sådana krav. Förslaget torde därför inte medföra några ytterligare kostnader för Posten.

Förslaget om en möjlighet att förena tillstånd att bedriva postverksamhet med en skyldighet att medverka vid eftersändning av postförsändelser på villkor som är skäliga, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande utanför operatörers eget utdelningsområde, bör påverka de små företagens förutsättningar eftersom kostnaderna för eftersändning genom bestämmelsen bör minska jämfört med i dag då i många fall i det närmaste fullt porto erläggs. Mot bakgrund av att det i praktiken är Posten som utför eftersändningarna riskerar Posten visst inkomstbortfall.

Genom att kravet på mottagarlösen tas bort ur postlagen blir postoperatörernas hantering av obeställbara brev enklare för postoperatörerna och därigenom minskar den administrativa börda som hanteringen är förknippad med. Förslagen om klagomålshantering bör inte föranleda några ökade kostnader då detta krav redan är inskrivet i postoperatörernas tillståndsvillkor.

Sammantaget kommer förslagen att stärka de mindre postoperatörernas ställning på marknaden. Posten som är utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten kommer inte att påverkas i nämnvärd utsträckning.

När det gäller kostnader för landsting och kommuner bedömer utredningen att förslaget inte kommer att ha några nämnvärda konsekvenser annat än de som uppkommer för samtliga användare av posttjänster, dvs. den samhällsomfattande posttjänsten garanteras och förutsättningarna för konkurrensen på marknaden förbättras. Inte heller bedöms förslagen ha några andra konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, sysselsättningen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, den offentliga servicen i olika delar av landet, jämställdheten mellan män och kvinnor och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till postlag

För att göra lagens struktur lättillgänglig har den delats in i fyra olika kapitel. Det första kapitlet innehåller inledande bestämmelser. Därefter följer ett kapitel med bestämmelser om postverksamhet och efter det ett kapitel med bestämmelser om samhällsomfattande posttjänst m.m. Det sista kapitlet innehåller gemensamma bestämmelser för postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst m.m.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst.

Paragrafen som anger lagens innehåll är ny i förhållande till postlagen (1993:1684), här efter benämnd 1993 års lag.

Definitioner

2 § I denna lag betyder

användare: varje fysisk eller juridisk person som i egenskap av avsändare eller mottagare har nytta av att en posttjänst tillhandahålls,

brev: en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser,

obeställbart brev: ett brev som

1. inte kan delas ut till mottagaren,
2. är ofrankerat eller otillräckligt frankerat, eller
3. har återsänts från en postförvaltning eller ett befordringsföretag i utlandet till det postbefordringsföretag som befordrade brevet från Sverige,

postförsändelse: en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster,

postnummersystemet: ett system av sifferserier som för postbefordringsändamål används för att dela in landet i postnummerområden,

postverksamhet: regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning,

posttjänst: insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning.

Paragrafen innehåller ett antal olika definitioner dels från 1993 års lag, dels vissa nya definitioner i förhållande till den nämnda lagen.

Definitionen av *användare* är ny i förhållande till 1993 års lag och motsvarar i huvudsak definitionen i artikel 2.17 i 2008 års postdirektiv. I stället för begreppet adressat som används i postdirektivet har begreppet mottagare valts i den nya lagen eftersom detta begrepp redan förekommer i 1993 års lag.

Definitionen av *brev* motsvarar med vissa redaktionella ändringar 3 § andra stycket i 1993 års lag. Innebörden av termen förklaras närmare i prop. 1993/94:38 s. 152, där det bl.a. framgår att med brev avses adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag samt vissa öppna försändelser, som vykort, brevkort och liknande.

Definitionen av *obeställbart brev* motsvarar delvis 8 § i 1993 års lag. Kravet i 8 § 2 i 1993 års lag på att mottagaren inte har löst ut brevet (s.k. mottagarlösen) för att det ska anses som obeställbart har inte tagits med i den nya lagen. Det är respektive postoperatörs ansvar att avgöra vilka brev som är ofrånkerade eller otillräckligt frånkerade och som därmed ska skickas tillbaka till avsändaren i enlighet med 2 kap. 9 §. Även om skyldigheten att låta mottagaren lösa ut brevet har tagits bort i den nya lagen finns det inget som hindrar att postoperatören ändå delar ut brevet till mottagaren utan lösen, alternativt erbjuder mottagaren att lösa ut brevet. Om mottagaren i sådana fall inte löser ut brevet och postoperatören inte vill dela ut det ofrånkerade eller otillräckligt frånkerade brevet utan lösen, måste försändelsen hanteras enligt bestämmelserna för obeställbara brev.

Begreppet postförsändelse används i 1993 års lag utan att definieras närmare. Definitionen av *postförsändelse* motsvarar delar av definitionen i artikel 2.6 i 2008 års postdirektiv. Syftet med att definiera begreppet är att tydliggöra skillnaden mellan postförsändelse och brev, då regelbunden befordran av brev utgör postverksamhet som är tillståndspliktigt enligt 2 kap. 1 § i den nya lagen. I begreppet postförsändelse ingår förutom brev exempelvis även böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt paket.

Definitionen av *postnummersystemet* motsvarar 3 a § första stycket i 1993 års lag. En närmare redogörelse för begreppet finns i prop. 1998/99:95 s. 15 f och 29 där det bl.a. anges att postnummersystemet är utformat för postbefordring och inte primärt för andra ändamål. Vad som avses med postbefordran anges i prop. 1993/94:38 s. 151 f och beskrivs nedan under definitionen av postverksamhet.

I 3 § första stycket i 1993 års lag definieras *postverksamhet* som regelbunden befordran av brev mot avgift. I prop. 1993/94:38 s. 151 f anges att i postbefordran ingår traditionellt uppsamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser. Det är i första hand utdelningen – distributionen – och hur denna är utformad som avgör om det är fråga om postbefordran. Vidare framgår att postverksamhet endast är sådan verksamhet där befordringen sker med viss regelbundenhet, dvs. är i något avseende tidtabellsbunden eller följer ett fastlagt utdelningsschema. Utdelning efter detta fastlagda mönster ska i princip ske oberoende av hur många försändelser det råkar finnas vid varje särskilt tillfälle. För att dessa grundläggande moment i postverksamhet ska framgå direkt av lagen har definitionen av postverksamhet ändrats. Av definitionen framgår att med postverksamhet avses regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning.

Definitionen motsvarar delvis definitionen av posttjänster i 2008 års postdirektiv i och med att samma moment ingår i postverksamhet som i direktivets definitioner av posttjänster, men bibehåller dagens krav på regelbundenhet och kravet på att det sker mot betalning. Syftet med den nya definitionen är inte att ändra innebörden av begreppet postverksamhet utan endast att på ett tydligare sätt ange vilka moment som ingår i postverksamhet.

Definitionen av *posttjänst* är ny i förhållande till 1993 års lag och motsvarar definitionen i artikel 2.1 i 2008 års postdirektiv. Kravet att det ska ske mot betalning har lagts till. Posttjänst är till skillnad mot postverksamhet inte endast begränsat till befordran av brev, som får väga högst 2 kg, utan omfattar postförsändelser som väger högst 20 kg. Det krävs inte tillstånd för att utföra posttjänst utan tillståndsplikten enligt 2 kap. 1 § i den nya lagen omfattar bara postverksamhet. Begreppet posttjänst används vid bestämmandet av vad som avses med samhällsomfattande posttjänst i 3 kap. 1 § i den nya lagen.

2 kap. Postverksamhet

Tillstånd att bedriva postverksamhet

1 § Tillstånd enligt denna lag krävs för att bedriva postverksamhet. Tillstånd ska beviljas endast om sökanden har förutsättning att bedriva postverksamhet på det sätt som anges i 6 §.

Paragrafen motsvarar med viss språklig justering 4 § och 5 § andra stycket i 1993 års lag.

2 § Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

Paragrafen motsvarar 4 a § i 1993 års lag.

3 § Tillståndsmyndigheten ska efter ansökan meddela förhandsbesked om huruvida det behövs tillstånd enligt 1 § för en viss verksamhet. Ett förhandsbesked gäller under den tid och under de förutsättningar i övrigt som anges i beskedet.

Paragrafen motsvarar 4 b § i 1993 års lag. I paragrafen har endast gjorts vissa redaktionella ändringar.

Tillståndsvillkor

4 § Tillstånd enligt 1 § att bedriva postverksamhet får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att

- 1. på ett visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i 6 §,**
- 2. tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten enligt 3 kap. 1 § och på ett visst sätt fullgöra vad som föreskrivs där och i 3 kap. 2 §,**

3. årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats,

4. i verksamheten ta hänsyn till de behov personer med funktionsnedsättning kan ha av särskilda posttjänster, och

5. beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillståndsvillkoren.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de tillståndsvillkor som ett tillstånd att bedriva postverksamhet kan förenas med.

Första stycket första och andra punkterna motsvarar med vissa redaktionella ändringar 5 § b § första stycket 1 och 2 i 1993 års lag. Genom *första punkten* kan tillståndsmyndigheten för tillståndshavarna närmare ange hur kraven i 6 § på tillförlitlighet och integritetsskydd ska fullgöras, anpassat till de individuella förutsättningarna för varje operatör. Hänvisningen i punkten till tillförlitlighet och integritetsskydd anges i prop. 1997/98:127 s. 35 inrymma en möjlighet för tillståndsmyndigheten att i tillståndsvillkoren kunna ställa krav på att operatörerna utformar rutiner för att ta emot klagomål från kunder. Skyldigheten för tillståndshavare att ha en klagomålshantering framgår numera direkt av 4 kap. 10 §. Enligt *andra punkten* får tillståndsmyndigheten för att försäkra användarna tillgång till en samhällsomfattande posttjänst, förena ett tillstånd att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Skillnaden mot punktens motsvarighet i 1993 års lag, trots att lagtexten förutom vissa redaktionella ändringar i stort är likalydande, är att enligt 1993 års lag skulle en tillhandahållare alltid utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, se härom närmare i prop. 1997/98:127 s. 47. Enligt 2008 års postdirektiv får en tillhandahållare utses (se artikel 4 och skäl 23 till 2008 års postdirektiv). Punkten har behandlats närmare i avsnitt 8.2.2.

Av första stycket tredje punkten, som är ny i förhållande till 1993 års lag, framgår att tillståndsmyndigheten i tillståndsvillkoren kan föreskriva att tillståndshavaren årligen ska offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats. För den tillståndshavare som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten följer enligt 4 kap. 11 § en skyldighet att offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats. Därmed behöver skyldigheten att offentliggöra uppgifter inte föreskrivas i tillståndsvillkor för dessa utsedda tillståndshavare. Genom punkten kan i tillståndsvillkor föreskrivas att andra tillståndshavare, än den eller de som är utsedda att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, ska offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur dessa har behandlats. Att i tillståndsvillkor föreskriva denna skyldighet har ansetts möjligt även enligt 1993 års lag, men har inte framgått uttryckligen av lagtexten utan genom uttalanden i förarbetena (prop. 1997/98:127 s. 35). Regleringen har behandlats närmare i avsnitt 11.3.1.

Första stycket fjärde och femte punkterna motsvarar med vissa redaktionella ändringar 5 b § första stycket 3 och 4 i 1993 års lag.

Andra stycket motsvarar med vissa redaktionella ändringar 5 b § andra stycket i 1993 års lag.

5 § Tillståndsvillkor ska gälla för en bestämd tid och får meddelas i samband med att tillstånd beviljas, i samband med att giltighetstiden för ett tidigare meddelat villkor löper ut eller när det annars finns särskilda skäl.

Tillståndsvillkor får ändras under löpande villkorsperiod endast enligt förbehåll i ett meddelat villkor eller sedan tillståndshavaren har medgivit detta och sedan andra tillståndshavare vars verksamhet direkt påverkas av ändringen har fått möjlighet att yttra sig.

Paragrafen motsvarar med viss språklig justering 5 c § i 1993 års lag. Se prop. 1997/98:127 s. 48. Om tillståndet att bedriva postverksamhet förenas med villkor om skyldighet för en tillståndshavare att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst enligt 3 kap. 1 § postlagen och tillståndshavaren inte haft denna skyldighet i dessförinnan gällande tillståndsvillkor, ligger det i sakens natur att tillståndshavaren bör ges rimlig tid att inrätta sin verksamhet så att de bestämmelser i lagen som gäller för en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst kan efterlevas, t.ex. kraven på redovisning i 3 kap. 2 §.

Allmänna krav på postverksamhet m.m.

6 § Postverksamhet ska bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Paragrafen motsvarar med viss språklig justering 5 § första stycket i 1993 års lag.

7 § Förlust av brev, skada på brev eller försening av brev ger rätt till ersättning från postbefordringsföretaget endast om det har avtalats mellan företaget och avsändaren.

Paragrafen motsvarar 6 § i 1993 års lag.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om och i vilken utsträckning det ska framgå av ett brev vem som har befordrat det.

I paragrafen har endast redaktionella ändringar gjorts i förhållande till 7 § i 1993 års lag.

Obeställbara brev

9 § Ett obeställbart brev ska om möjligt skickas tillbaka till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd ska brevet sändas till tillståndsmyndigheten. Detta gäller dock inte vykort, brevkort

och liknande försändelser som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag.

Paragrafen motsvarar med vissa språkliga justeringar 9 § i 1993 års lag. Enligt definitionen av brev i lagen jämsställs vykort, brevkort och liknande försändelser med brev även om de inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag. Av tredje meningen följer dock att paragrafen endast omfattar sådana vykort, brevkort eller liknande försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag.

10 § Ett obeställbart brev som är inneslutet i kuvert eller annat omslag får öppnas endast av tillståndsmyndigheten och endast om omslaget saknar sådana uppgifter om avsändaren som möjliggör att brevet kan skickas tillbaka till denne.

Paragrafen motsvarar med viss språklig justering 10 § i 1993 års lag.

11 § Ett obeställbart brev som öppnats får inte undersökas närmare än som behövs för att det ska kunna skickas tillbaka till avsändaren. Om mottagaren, men inte avsändaren, framgår av brevets innehåll, får brevet sändas till mottagaren.

Utöver vissa språkliga justeringar har en ändring skett i paragrafen i förhållande till dess motsvarighet i 11 § i 1993 års lag. I 1993 års lag fick inte brevet undersökas närmare än som behövdes för att det skulle kunna återställas till avsändaren eller, när det gällde brev som var obeställbara för att de inte kunde delas ut till mottagaren, för att de skulle kunna delas ut till mottagaren. Enligt denna paragraf ska undersökningen av det öppnade brevet i första hand ske för att få kännedom om vem som är avsändare, för att kunna skicka tillbaka brevet till denne. Först om avsändaren inte framgår av brevets innehåll, men mottagaren är känd, får brevet sändas till mottagaren. Undersökningen av ett öppnat brev ska begränsas till vad som behövs för att brevet ska kunna skickas tillbaka i första hand till avsändaren och i andra hand till mottagaren. Innebörden är att brev som öppnats inte ska läsas utan endast ögnas igenom och att undersökningen ska avslutas så snart de sökta uppgifterna erhållits.

12 § Öppnade brev som fortfarande är obeställbara ska förvaras hos tillståndsmyndigheten.

Förvaringstidens längd bestäms av myndigheten. Innehåll som är utsatt för försämring eller som består av trycksaker, reklamblad eller liknande som kan antas sakna värde får omedelbart förstöras.

Paragrafen motsvarar med viss språklig justering 12 § i 1993 års lag.

13 § Ett öppnat brev som inte har kunnat lämnats ut tillfaller staten vid förvaringstidens utgång. Skriftliga meddelanden ska då omedelbart förstöras.

Annat innehåll än pengar ska säljas om det är lämpligt och en försäljning inte kan antas kränka någons personliga integritet. I annat fall ska innehållet förstöras.

Innehåll som inte kan säljas och därmed ska förstöras får i stället skänkas till välgörande ändamål, om det inte kan antas kränka någons personliga integritet.

Första och andra styckena i paragrafen motsvarar med vissa redaktionella ändringar 13 § i 1993 års lag.

Tredje stycket, som är nytt i förhållande till 1993 års lag, reglerar vad myndigheten får göra med innehåll i öppnade brev som inte kan säljas och som därmed ska förstöras. Tillståndsmyndigheten får i dessa fall skänka innehållet till välgörande ändamål, om det bedöms kunna ske utan att någons personliga integritet kränks. Ändringen har tidigare behandlats i avsnitt 7.

Tystnadsplikt m.m.

14 § Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som anges i 1–3 får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är

1. uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten,

2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, eller

3. uppgifter som handlar om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken.

Tystnadsplikten enligt första stycket 1 och 2 gäller inte i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevet.

För uppgifter om en enskild persons adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Paragrafen motsvarar med vissa redaktionella ändringar 19 § i 1993 års lag. I *första stycket första punkten* och i *andra stycket* har i förhållande till 1993 års lag ordet ”brevförsändelse” ändrats till brev för att överensstämma med definitionen i 1 kap. 2 §.

15 § Den som bedriver postverksamhet och har fått del av eller tillgång till uppgifter som avses i 14 § första stycket ska på begäran lämna uppgifter

1. om en enskilds adress, telefonnummer eller arbetsplats till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. om enskilds adress till Kronofogdemyndigheten om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

3. om enskilds adress till Skatteverket om verket behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i

utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481) och verket finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

4. om enskilds adress till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om dessa behöver uppgiften för kontroll av rätten till ersättning och myndigheten i fråga finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende.

Den som bedriver postverksamhet ska, enligt vad som anges i första stycket, på begäran även lämna uppgifter som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindringare straff än fängelse i två år.

Paragrafen motsvarar med vissa redaktionella ändringar 20 § i 1993 års lag.

16 § Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2000:1281) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

Paragrafen motsvarar 20 a § i 1993 års lag. I paragrafen har endast mindre språkliga och redaktionella ändringar skett.

17 § I det allmännas verksamhet ska offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas i stället för 14 och 15 §§.

För utlämnande av annan personuppgift i postverksamhet än som avses i 14 § första och tredje styckena gäller personuppgiftslagen (1998:204).

I paragrafen som motsvarar 21 § i 1993 års lag har endast vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

18 § Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i brottsbalken.

Paragrafen motsvarar 22 § i 1993 års lag.

3 kap. Samhällsomfattande posttjänst m.m.

Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning

1 § Det ska finnas en posttjänst i hela landet som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser.

Tjänsten enligt första stycket ska benämnas den samhällsomfattande posttjänsten.

Den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla kraven att

1. det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och minst en utdelning av postförsändelser,

2. expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas,

3. de bestämmelser om befordringstider efterlevs, som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

4. det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot,

5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och

6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och om krav på befordringstider.

Undantag från tredje stycket 1 ska meddelas Europeiska kommissionen och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen.

Paragrafen är ny i förhållande till 1993 års lag och anger omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten. Begreppet samhällsomfattande posttjänst motsvarar i princip det statliga åtagandet på postområdet. Den samhällsomfattande posttjänsten omfattar såväl nationella som gränsöverskridande posttjänster, jfr artikel 3.7 i 1997 års postdirektiv. Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten har behandlats i avsnitt 8.1.

Första stycket motsvarar i huvudsak 1 § första och andra meningen i 1993 års lag och anger det övergripande målet med den posttjänst som ska finnas i landet. I *andra stycket*, som hänvisar till första stycket, ges definitionen till den samhällsomfattande posttjänsten. Vissa redaktionella ändringar har gjorts i första stycket för att bättre anpassa begreppet samhällsomfattande posttjänst till artikel 3 i 1997 års postdirektiv. Bestämmelsen om rimliga priser motsvaras av artikel 12 första strecksatsen i 2008 års postdirektiv. Begreppet beskrivs närmare i prop. 1997/98:127 s. 27.

I *tredje stycket* anges mer detaljerat vilka krav den samhällsomfattande tjänsten ska uppfylla. Genom *första och andra punkterna* genomförs artikel 3.2 i 1997 års postdirektiv och 3.3 första stycket i 2008 års postdirektiv. Motsvarande bestämmelser har funnits i 8 § i postförordningen (1993:1709), härefter 1993 års postförordning, men har tagits med i den nya postlagen eftersom kraven är grundläggande för att definiera omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten. *Tredje punkten* anger tydligare än 1993 års lag att den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla de krav på befordringstider som får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt bemyndigandet att meddela föreskrifter i tredje stycket.

Fjärde punkten som anger att det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en postförsändelse har tagits emot, motsvarar med viss språklig justering 1 § sista meningen i 1993 års lag. Bestämmelsen har sin motsvarighet i artikel 3.4 tredje strecksatsen i 1997 års postdirektiv enligt vilken följer att de samhälls-

omfattande tjänsterna ska omfatta tjänster för rekommenderade och assurerade försändelser. Att det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser innefattar således tjänster både för rekommenderade och assurerade försändelser. (Jfr vad gäller begreppens innebörd artikel 2.9 och 2.10 i 1997 års postdirektiv).

Femte punkten enligt vilken enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser motsvarar med vissa redaktionella ändringar 1 § tredje meningen i 1993 års lag. Med enstaka postförsändelser avses styckevis befordran av postförsändelser som måste hanteras enskilt. Ett exempel är brevlådepost. I prop. 1997/98:127 s. 26 f och 46 redogörs närmare för begreppet enhetliga priser. Att medlemsstaterna i Europeiska unionen får ställa krav på enhetliga priser följer av artikel 12 andra strecksatsen i 2008 års postdirektiv.

Sjätte punkten motsvarar med viss språklig förändring 7 a § första stycket 3 i 1993 års lag och motsvarar artikel 6 i 2008 års postdirektiv.

Genom *fjärde stycket* ges en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att genom föreskrifter meddela krav på befordringstider samt precisera vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. En precisering av vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten torde vara av vikt både för användarna och för tillståndshavare så att det är tydligt hur stort det offentliga åtagandet är vid tillämpningen av 2–4 §§.

Genom *femte stycket* genomförs artikel 3.3 andra stycket i 1997 års postdirektiv. Motsvarande bestämmelse har funnits i 8 § andra stycket i 1993 års postförordning.

Prissättning och redovisning

2 § Prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad, samt ska främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

För den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten gäller utöver vad som anges i första stycket att

1. den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten och de som inte gör det,

2. den interna redovisningen, förutom vad som anges i 1, ska ställas upp i överensstämmelse med 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 tjänsterna¹, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG²,

3. verksamheten årligen ska redovisas för tillståndsmyndigheten i enlighet med direktiv 97/67/EG, och

¹ EGT L 15, 21.1.1998, s. 14, (Celex 31997L0067).

² EUT L 52, 27.2.2008, s. 3, (Celex 32008L0006).

4. vid tillämpning av särskilda priser och andra särskilda villkor prissättningen och tillhörande villkor ska vara öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Tillståndsmyndigheten får i enlighet med artikel 14.8 i direktiv 97/67/EG besluta om undantag från kraven i andra stycket 1–3.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven enligt första och andra styckena.

Paragrafen är ny i förhållande till 1993 års lag. Dess innebörd har behandlats i avsnitten 8.3.2, 8.3.3 och 8.3.4.

Första stycket där det föreskrivs att prissättningen av den samhällsomsfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad, samt ska främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten motsvarar delar av artikel 12 andra samt fjärde strecksatserna i 2008 års postdirektiv. Denna bestämmelse om prissättningen gäller oavsett om någon utsetts att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten eller inte. Bestämmelsen att prissättningen ska vara kostnadsorienterad motsvaras av 7 a § första stycket 1 i 1993 års lag, enligt vilken den samhällsomsfattande posttjänsten skulle tillhandahållas till priser som grundar sig på kostnaderna.

Andra stycket däremot gäller den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomsfattande posttjänsten. *Första punkten*, enligt vilken den interna redovisningen ska ha skilda konton för tjänster och produkter som ingår respektive inte ingår i den samhällsomsfattande posttjänsten, motsvarar artikel 14.2 i 2008 års postdirektiv. Kravet på ett internt redovisningssystem med skilda konton ger tillståndsmyndigheten en möjlighet att övervaka att den som tillhandahåller den samhällsomsfattande posttjänsten gör det till priser som är öppna för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterade samt främjar ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. Detta sker bl.a. genom att tillståndsmyndigheten granskar att kostnaderna för den samhällsomsfattande posttjänsten har fördelats korrekt mellan tjänsterna och att korssubventionering inte förekommer mellan posttjänster som ingår respektive inte ingår i den samhällsomsfattande posttjänsten. I *andra punkten* föreskrivs att den interna redovisningen utöver vad som angivits i första punkten om skilda konton ska ställas upp i överensstämmelse med 1997 års postdirektiv, senast ändrat genom 2008 års postdirektiv, dvs. redovisningsbestämmelserna i artikel 14. *Tredje punkten* motsvarar 7 a § första stycket 2 i 1993 års lag. Genom *fjärde punkten* ställs specifika krav på den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten när denne tillämpar särskilda priser och andra särskilda villkor, t.ex. s.k. storkundsrabatter. Bestämmelsen motsvarar delvis artikel 12 femte strecksatsen i 2008 års postdirektiv.

I *tredje stycket* ges en möjlighet för tillståndsmyndigheten att besluta om undantag från redovisningskraven i artikel 14 i postdirektivet. Bestämmelsen hänvisar till de krav som ställs upp i artikel 14.8, bl.a. krav på att medlemsstaten inte finansierat tillhandahållandet av samhällsomsfattande tjänster samt att fri konkurrens råder på marknaden, för att ett undantag ska få beviljas. Härigenom genomförs artikel 14.8 i 2008 års postdirektiv.

Genom möjligheten i *ffjärde stycket* för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kraven i första och andra stycket kan kraven på prissättningen och redovisningen av den samhällsomfattande posttjänsten specificeras närmare.

3 § Regeringen får meddela föreskrifter om att priser för tjänster som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten och som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer.

Paragrafen motsvarar delvis 7 b § i 1993 års lag. Vissa redaktionella ändringar har dock skett i förhållande till denna paragraf. Regleringen har begränsats i förhållande till 1993 års lag från att ha gällt ”tjänster som ingår i postverksamhet” till att endast gälla ”tjänster som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten och som ingår i postverksamhet”. Innebörden blir således att det tak för priserna som regeringen kan meddela föreskrifter om gäller brev som omfattas av kraven på den samhällsomfattande posttjänsten.

Tillgång till samhällsomfattande posttjänst och andra posttjänster

4 § Tillgången till den samhällsomfattande posttjänsten ska tillförsäkras genom upphandling om det är nödvändigt med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten.

Paragrafen är ny i förhållande till 1993 års lag. Möjligheten att finansiera samhällsomfattande posttjänst genom upphandling med statliga medel kan hänföras till artikel 7 i 2008 års postdirektiv. Upphandling ska ske om kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten skulle utgöra en orimlig ekonomisk belastning. Ett företag kan således inte förpliktas att utan ersättning tillhandahålla en tjänst som skulle innebära en oskälig kostnad. Vid bedömningen får hänsyn tas till tjänsten som helhet. Att en tjänst är olönsam att tillhandahålla i viss glesbygd kan t.ex. kompenseras av att den är lönsam i tätare befolkade delar av landet. Först om villkoren för hela eller delar av tjänsten sammantaget leder till att det utgör en orimlig ekonomisk belastning att tvingas tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten torde ersättning kunna utgå. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.2.1.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fortlöpande följa utvecklingen på postområdet, samt bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov och att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare.

Paragrafen motsvarar delvis 2 § i 1993 års lag och har behandlats i avsnitt 8.1. Det som är nytt i paragrafen i förhållande till 1993 års lag är att det görs klart att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förutom att följa utvecklingen på postområdet, även ska bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov. Vad som avses är inte endast den samhällsomfattande posttjänsten, vilken definieras i 1 §,

utan även andra posttjänster enligt definitionen i 1 kap. 2 §. Genom en bevakning av posttjänsterna i detta vidare perspektiv kan hänsyn tas till förändrade samhällsbehov och behov kan identifieras som inte täcks av den gällande definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten. Den snabba utvecklingen på kommunikationsområdet där sambandet mellan post och elektronisk kommunikation framträder tydligare kan leda till att nya eller förändrade krav behöver ställas upp. Därutöver ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bevaka att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare. Uppgiften innebär att kontrollera att de grundläggande kraven på den samhällsomfattande posttjänsten enligt 1 § är uppfyllda.

4 kap. Gemensamma bestämmelser om postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst m.m.

Postal infrastruktur

1 § Det ska finnas ett postnummersystem i landet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska utse en tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

Paragrafen är ny i förhållande till 1993 års lag. Den har behandlats i avsnitt 9.2. Andra meningens har hämtats från 7 a § andra stycket i 1993 års lag, men har ändrats. Ändringen innebär att regeringen får överlåta till myndighet att utse en förvaltare av postnummersystemet. Ytterligare en ändring i förhållande till 1993 års lag är att följden av att tillståndsmyndigheten kan avstå från att utse en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten är att tillhandahållaren och förvaltaren av postnummersystemet kan vara någon annan tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster. Den som utses torde dock vara verksam inom området för den samhällsomfattande posttjänsten och ha en verksamhet av viss betydande omfattning.

2 § Den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet är skyldig att på begäran från andra tillståndshavare tilldela dem postnummer för postboxanläggningar inom de postnummerområden som de begär.

Tillståndsmyndigheten får i enskilda fall besluta om undantag från första stycket om en tilldelning av ett begärt postnummer i avsevärd utsträckning skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av postnummersystemet.

Paragrafen motsvarar med vissa redaktionella ändringar 7 c § i 1993 års lag.

3 § Den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet får inte utan tillståndsmyndighetens godkännande ändra i systemet om inte ändringen endast berör enstaka mottagare. Tillståndsmyndig-

heten ska i sådana ärenden höra andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

En ändring får genomföras tidigast sex månader efter det att tillståndsmyndigheten godkänt den. Om det finns särskilda skäl får myndigheten besluta att ändringen får genomföras tidigare.

Paragrafen, som behandlar tillhandahållarens och förvaltarens ändringar av postnummersystemet, motsvarar 7 d § i 1993 års lag. Den har dock genomgått vissa språkliga och redaktionella justeringar. Begreppet postadressater i 1993 års lag har exempelvis nu ersatts med begreppet mottagare.

4 § Andra tillståndshavare än den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet får hos tillståndsmyndigheten begära en ändring i postnummersystemet.

Om det finns särskilda skäl får tillståndsmyndigheten besluta att den begärda ändringen ska ske. Tillståndsmyndigheten ska innan den beslutar om ändringen höra den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet, andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

Paragrafen är ny i förhållande till 1993 års lag och har behandlats i avsnitt 9.2. Den behandlar ändringar i postnummersystemet som kan begäras av andra tillståndshavare än den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet. Vad gäller *andra stycket* i paragrafen är avsikten inte att tillståndsmyndigheten regelmässigt ska gå in och styra förvaltningen av postnummersystemet. Så ska bara ske i undantagsfall, om det finns anledning att anta att förvaltningen av systemet i det enskilda fallet i första hand styrts av andra överväganden än en rationell hantering av systemet. Tillståndsmyndigheten får därför om det föreligger särskilda skäl besluta om en begärd ändring. Den faktiska ändringen i postnummersystemet sker därefter av den som tillhandahåller och förvaltar systemet.

5 § En tillståndshavare ska se till att det är möjligt att postförsändelser som väger högst 2 kg och som befordrats av andra tillståndshavare kan nå de anläggningar för postöverlämning till mottagare som tillståndshavaren innehar. Villkoren för detta ska vara skäliga och konkurrensneutrala, samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

Vissa ändringar har skett i paragrafen i förhållande till dess motsvarighet i 5 d § i 1993 års lag. I paragrafen regleras den skyldighet som tillståndshavare har att möjliggöra att angivna postförsändelser kan nå postboxar och andra anläggningar för överlämning av post till mottagarna. Förutom rent språkliga och redaktionella justeringar har i *första meningen* begreppet ”försändelser” i 1993 års lag nu ändrats till ”postförsändelser som väger högst 2 kg”. Någon ändring i sak är inte avsedd. Ändringen

sker för att följa definitionerna i lagen. Härigenom blir det tydligt att paragrafen omfattar alla adresserade försändelser upp till den angivna vikten, dvs. inte bara brev utan även sådana försändelser som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag. En närmare beskrivning av begreppen skäliga, konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i *sista meningen* ges i prop. 1998/99:95 s. 29 f.

6 § En tillståndshavare ska på begäran av en annan tillståndshavare se till att postförsändelser som väger högst 2 kg kan eftersändas till adresser belägna utanför den andre tillståndshavares utdelningsområde. Villkoren för detta ska vara skäliga och konkurrensneutrala, samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

Paragrafen är ny i förhållande till 1993 års lag och har behandlats i avsnitt 9.3. Den reglerar skyldigheten att se till att eftersändning kan ske åt andra tillståndshavare i vissa fall. I *första meningen* anges att eftersändningsplikten omfattar alla postförsändelser som väger högst 2 kg. Samma begrepp finns i 5 § och beskrivs i kommentaren till den. En tillståndshavares skyldighet att eftersända angivna postförsändelser gäller endast till de mottagare som har adress inom tillståndshavarens utdelningsområde. Motsvarande reglering vad gäller att villkoren för eftersändningen ska vara skäliga, konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i *sista meningen* finns för anläggningar för postöverlämning till mottagare i 5 §. Beträffande vad som avses med dessa begrepp kan ledning för tillämpningen hämtas från de äldre förarbeten till vilka det hänvisas i kommentaren till 5 §.

Internationell postbefordran

7 § Ett postbefordringsföretag får delta i det internationella post-samarbetet inom ramen för världspostfördragen om

- 1. företaget har en verksamhet och organisation som garanterar att det på ett godtagbart sätt kan utföra internationell postbefordran,**
- 2. företaget tillämpar fördragens bestämmelser, och**
- 3. regeringen godkänt företaget för sådant deltagande.**

Paragrafen motsvarar med vissa redaktionella och språkliga justeringar 23 § i 1993 års lag.

8 § I gränsöverskridande postbefordran som sker inom ramen för världspostfördragen får endast frimärken som har portovärdet angivet i arabiska siffror och beteckningen Sverige användas. Sådana frimärken får endast ges ut av ett postbefordringsföretag som avses i 7 §.

Andra portobeteckningar än sådana frimärken som anges i första stycket, och som används i gränsöverskridande postbefordran inom ramen för världspostfördragen, ska vara stämplade av, eller med tillstånd av, ett postbefordringsföretag som avses i 7 §.

Paragrafen motsvarar 24 § i 1993 års lag och har endast genomgått vissa redaktionella ändringar. Någon ändring i sak är därmed inte avsedd.

Postverksamhet i krig m.m.

9 § Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som beror på att det är krig utanför Sveriges gränser eller på att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om postverksamhet som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om planering och andra åtgärder som behövs i fredstid för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer under sådana förhållanden som anges i första stycket.

Paragrafen motsvarar 26 § i 1993 års lag. Den har endast ändrats redaktionellt.

Klagomålshantering

10 § Tillståndshavare ska fastställa förfaranden för handläggningen av användarnas klagomål som är öppna för insyn och ägnade att skapa rättvisa, samt är snabba och medför rimliga handlägningskostnader.

Paragrafen är ny i förhållande till 1993 års lag. En närmare behandling av paragrafen finns i avsnitt 11.3.1. Paragrafen motsvarar med viss språklig justering 7 a § första stycket 4 i 1993 års lag, med den skillnaden att denna paragraf endast omfattade en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst. Nu gäller paragrafen för alla tillståndshavare och härmed uttrycks vad som i praktiken gällt tidigare då tillståndsmyndigheten, med stöd av kraven i 1993 års postlag på tillförlitlighet och integritetsskydd, i postoperatörernas tillståndsvillkor föreskrivit en skyldighet att utforma rutiner för att ta emot klagomål från kunder. Jfr kommentaren till 2 kap. 4 § första stycket 3 och se prop. 1997/98:127 s. 35. Klagomålshanteringen enligt bestämmelsen ska fastställas för alla användares klagomål, dvs. enligt definitionen i 1 kap. 2 § både för fysiska och juridiska personer som i egenskap av avsändare eller mottagare har nytta av att en posttjänst tillhandahålls. Genom paragrafen genomförs delar av artikel 19.1 i 2008 års postdirektiv.

11 § Den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten ska årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats.

Paragrafen motsvarar med viss språklig justering 7 a § första stycket 5 i 1993 års lag. Tillsammans med 2 kap. 4 § första stycket 3 motsvarar den artikel 19.2 andra stycket i 2008 års postdirektiv.

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om klagomålshandlingen och offentliggörandet av uppgifter om klagomål enligt 10 och 11 §§.

Paragrafen motsvarar med viss redaktionell ändring rätten att meddela föreskrifter som gällt enligt 5 b § andra stycket och 7 a § tredje stycket i 1993 års lag. Vad gäller paragrafens motsvarighet till 5 b § andra stycket i 1993 års lag, se kommentaren till 10 §.

Tillsyn

13 § Tillståndsmyndigheten ska ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen motsvarar 15 § i 1993 års lag. Endast en språklig justering har gjorts.

14 § Tillståndsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Tillståndsmyndigheten har också rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där verksamhet som står under tillsyn bedrivs. Denna tillträdesrätt omfattar inte bostäder.

Tillståndsmyndigheten har rätt att få verkställighet hos Kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder för tillsynen enligt första och andra styckena. Då gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningskyldighet eller avhysning.

Paragrafen motsvarar 16 § i 1993 års lag och tillgodoser de krav som ställs i den nya artikeln 22 a i 2008 års postdirektiv.

För att kunna beräkna kostnaderna för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten och om tillhandahållandet kan medföra en nettokostnad som utgör en orimlig ekonomisk belastning (se avsnitt 8.2.1) har tillståndsmyndigheten rätt att, från företag som tillhandahåller posttjänster och som myndigheten eventuellt avser att utpeka som tillhandahållare av tjänsten, få den redovisning och annan information som myndigheten måste ha för att kunna beräkna nettokostnaden. Stöd för denna uppgiftsskyldighet finns i bestämmelsen.

15 § Tillståndsmyndigheten ska vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att det träffas avtal mellan tillståndshavare som säkerställer att

1. de postförsändelser som väger högst 2 kg som tillståndshavarna befordrar när andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagarna,

2. eftersändning av postförsändelser som väger högst 2 kg och som befodrats av en tillståndshavare, kan ske till adresser som är belägna utanför tillståndshavarens utdelningsområde, och

3. regleringen i 3 kap. 2 § andra stycket 4, om att prissättningen och tillhörande villkor ska vara öppna för insyn och icke-diskriminerande vid tillämpning av särskilda priser och andra särskilda villkor, efterlevs.

Uppkommer tvist om sådana avtal, ska tillståndsmyndigheten skyndsamt undersöka förhållandena och, om särskilda skäl inte talar för annat, medla mellan parterna. Myndigheten får i en sådan tvist yttra sig på begäran av en part.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 16 a § första stycket i 1993 års lag. *Första stycket och första stycket första punkten* motsvaras av 16 § första stycket i 1993 års lag. Begreppet ”försändelser” i 1993 års lag har nu i *första punkten*, ersatts med ”postförsändelser som väger högst 2 kg”, vilket motiverats i kommentaren till 5 §.

Första stycket andra och tredje punkterna är nya i förhållande till 1993 års lag. Enligt dessa punkter ska tillståndsmyndigheten ägna särskild uppmärksamhet åt avtal som tillståndshavare har träffat med varandra rörande eftersändning eller särskilda priser och andra särskilda villkor. Avtalen om särskilda priser och andra särskilda villkor kan innefatta storkundsrabatter och dylikt. Beträffande *andra punkten* finns de materiella bestämmelserna i 6 §, dvs. om en tillståndshavares skyldighet att se till att eftersändning kan ske av en annan tillståndshavares postförsändelser utanför dennes utdelningsområde. Regleringen har behandlats i avsnitt 9.3. De materiella bestämmelserna om särskilda priser och andra särskilda villkor i *tredje punkten* finns i 3 kap. 2 § andra stycket 4, som behandlats i avsnitt 8.3.2. Regleringen i 3 kap. 2 § andra stycket 4 gäller endast för den som utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Detta innebär att tredje punkten enbart blir tillämplig i de fall en tillståndshavare ska träffa ett avtal om särskilda priser och andra särskilda villkor med en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst. I dessa fall ska de särskilda priserna eller villkoren vara öppna för insyn och icke-diskriminerande. Punkten innefattar att myndigheten ska ägna särskild uppmärksamhet åt att avtal träffas mellan tillståndshavare om att t.ex. vidareförmedling av post sker på villkor som är icke-diskriminerande i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet. Förutom priser kan detta även gälla frågor om sätt och tid för inlämning och utlämning av postförsändelser. Punkten rör bara avtalsförhållanden om sådant som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Paragrafens *andra stycke* överensstämmer, efter viss språklig justering, med 16 a § andra stycket i 1993 års lag. Utöver möjligheten till medling som föreskrivs i andra stycket kan tillståndsmyndigheten ingripa med förelägganden enligt 16 §.

16 § Tillståndsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av denna lag eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen motsvarar 17 § i 1993 års lag. Med stöd av bestämmelsen kan tillståndsmyndigheten bl.a. förelägga tillståndshavare som tillhandahåller

sådana posttjänster som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten att följa bestämmelserna om prissättning i 3 kap. 2 § samt den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten att även följa bestämmelserna om redovisning i samma paragraf.

17 § Tillståndsmyndigheten ska förelägga den som bedriver postverksamhet utan tillstånd enligt denna lag att upphöra med verksamheten. Tillståndsmyndigheten får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

Är det osäkert om en viss verksamhet utgör postverksamhet enligt denna lag, får tillståndsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om så är fallet.

Bestämmelserna i 14 § andra och tredje styckena ska tillämpas även i fråga om beslut om åtgärder enligt denna paragraf.

Paragrafen motsvarar 17 a § i 1993 års lag. Vissa språkliga och redaktionella ändringar har dock gjorts.

18 § Förelägganden och förbud enligt denna lag får förenas med vite.

Paragrafen motsvarar 17 b § i 1993 års lag.

19 § Har någon ålagts att betala konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579) eller dömts till att betala vite enligt 6 kap. 2 § samma lag, får vite enligt 18 § denna lag inte dömas ut för samma förfarande.

Paragrafen motsvarar 17 c § i 1993 års lag.

20 § Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd att bedriva postverksamhet om

1. tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av lagen,

2. tillståndshavaren inte har bedrivit postverksamhet under minst sex månader,

3. tillståndshavaren begär det, eller

4. tillståndshavaren har försatts i konkurs.

Om det är tillräckligt får tillståndsmyndigheten i ett fall som avses i första stycket 1 meddela varning i stället för att återkalla tillståndet.

Om tillståndet återkallas får tillståndsmyndigheten besluta hur verksamheten ska avvecklas.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

Paragrafen har ändrats men motsvarar delvis 5 a § i 1993 års lag. Paragrafen har behandlats i avsnitt 12. Den har formulerats och strukturerats om. Dels har den ändringen skett att återkallelsegrunderna i 5 a § första

och andra styckena i 1993 års lag samlats i en uppräknings i *första stycket första och tredje punkterna*, dels har två helt nya återkallelsegrunder införts i *första stycket andra och fjärde punkterna*. De redaktionella ändringar som skett i första och tredje punkterna i förhållande till 1993 års lag är inte avsedda att innebära någon ändring i sak. Möjligheten för tillståndshavaren att på begäran få sitt tillstånd återkallat gäller exempelvis fortfarande, vilket har betydelse bl.a. för att undgå avgiftsskyldighet enligt 21 §, se prop. 1997/98:127 s. 47.

Genom *första stycket andra punkten* ges tillståndsmyndigheten en möjlighet att återkalla ett tillstånd om tillståndshavaren inte bedriver någon verksamhet. Det krävs dock att tillståndshavaren har varit verksam i minst sex månader.

Enligt återkallelsegrunden i *första stycket fjärde punkten* ges tillståndsmyndigheten möjlighet att återkalla ett tillstånd om tillståndshavaren har försatts i konkurs.

Paragrafens *andra respektive tredje stycke* motsvaras med vissa språkliga och redaktionella ändringar av 5 a § första stycket andra meningen respektive tredje stycket i 1993 års lag.

Fjärde stycket motsvaras av 5 a § fjärde stycket i 1993 års lag.

Avgifter

21 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet eller ansöker om förhandsbesked enligt 2 kap. 3 § att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

Paragrafen motsvarar med vissa redaktionella ändringar 18 § i 1993 års lag.

Överklagande

22 § Tillståndsmyndighetens godkännande enligt 3 § får inte överklagas. Tillståndsmyndighetens beslut i övrigt enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tillståndsmyndighetens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska gälla omedelbart.

I *första och andra styckena* har det endast skett vissa språkliga och redaktionella justeringar i förhållande till paragrafens motsvarighet i 25 § i 1993 års lag. På grund av andra ändringar som skett i lagen kommer exempelvis tillståndsmyndighetens beslut om ändring av postnummersystemet enligt 4 § att kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Tredje stycket har ändrats för att motsvara artikel 22.3 i 2008 års postdirektiv. Det behandlas närmare i avsnitt 13. Enligt 1993 års lag fick tillståndsmyndigheten bestämma att beslut enligt lagen skulle gälla omedelbart. I denna paragraf föreskrivs nu i tredje stycket att beslut

enligt lagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska gälla omedelbart. Överklagandeinstansen har dock enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler möjlighet att inhibera ett sådant beslut.

17.2 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Följändringar har skett i 3 kap. 30 g § och 5 kap. 9 § mervärdesskattelagen (1994:200) till följd av den nya postlagen. Någon saklig ändring har därmed inte skett. I paragraferna ändras hänvisningen till 3 § i 1993 års postlag, där en definition ges av begreppet postverksamhet, till en hänvisning till 1 kap. 2 § i den nya postlagen. Syftet med den delvis nya definitionen av postverksamhet i 1 kap. 2 § i den nya postlagen har inte till syfte att ändra innebörden av begreppet postverksamhet.

17.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning

I 11 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning har hänvisningen till ”postverksamhet enligt postlagen (1993:1684)” ändrats till en hänvisning till postverksamhet enligt den nya postlagen. Ändringen innebär inte någon saklig förändring.

17.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

En följändring har skett i 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till följd av den nya postlagen. I paragrafen ändras hänvisningen till 19 § första stycket 1 och 3 i 1993 års postlag till en hänvisning till 2 kap. 14 § första stycket 1 och 3 i den nya postlagen. Någon ändring i sak har inte skett i 2 kap. 14 § den nya postlagen i förhållande till dess motsvarighet i 19 § i 1993 års postlag.

Sammanfattning av betänkandet En ny postlag (SOU 2009:82)

Uppdraget

Enligt utredningens direktiv ska utredningen göra en allmän översyn av postlagen. I översynen ingår bl.a. att analysera definitioner, bemyndiganden och den sammanhållna strukturen i postlagen.

Utredningen ska analysera 2008 års postdirektiv samt de olika möjligheter till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten som ges i 2008 års postdirektiv. I uppdraget ingår också att analysera om bestämmelserna i 1997 års postdirektiv (ändrat genom 2002 års postdirektiv) om redovisning och 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 postdirektiv föranleder några ändringar. Inom ramen för denna analys ska även principerna om öppenhet och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor utredas. Slutligen har uppdraget även innefattat att överväga om systemet för konsumentklagomål i Sverige uppfyller postdirektivets bestämmelser om tvistlösning och möjlighet för postanvändare att framföra klagomål till behörig myndighet.

Utredningen ska föreslå de författningsändringar som föranleds av analysen och utredningens bedömningar. I samband med översynen av postlagen ska utredningen i de ändringsförslag som lämnas beakta Post- och kassaserviceutredningens ("Postmarknad i förändring", SOU 2005:5) förslag om återkallelse av outnyttjat tillstånd, eftersändning av adresserade försändelser samt om utseende av tillhandahållare och förvaltare av postnummersystemet.

Postmarknaden

Posttjänsterna har stor betydelse i EU:s ekonomi. Under 2004 omsatte posttjänsterna i EU omkring 90 miljarder euro eller närmare 1 procent av EU:s BNP. Postsektorn har genomgått en omfattande utveckling och postoperatörerna möter nu också konkurrens från elektroniska kommunikationsmedel. Det finns vissa tecken på att de tidigare nationella brev företagen i allt större utsträckning etablerar sig i flera länder eller att man söker strategiska samarbeten med varandra över nationsgränserna. Den första verkliga sammanslagningen av två nationella postföretag blir den mellan svenska Posten AB och Post Danmark A/S.

Den svenska brevmarknaden, dvs. marknaden för adresserade inrikes försändelser upp till två kilo, är en mycket diversifierad marknad. Kunderna omfattar alla typer av aktörer, från hushåll som köper ett fåtal frimärken per år till storkunder som banker, försäkringsbolag och myndigheter som årligen skickar miljontals försändelser. Brev är dock i första hand en kanal för information från företag till hushåll.

Brevmarknaden har från 1990 till idag uppvisat tämligen stabila volymer på över 3 miljarder försändelser per år dock med en nedåtgående trend på i genomsnitt 1,25 procent per år de senaste åren. Post-

och telestyrelsen har uppskattat att volymerna på den inrikes brevmarknaden till drygt 70 procent utgörs av s.k. sändningar och att ca 20 procent utgörs av s.k. kontorspost. Brevlådepostens andel understiger därmed 10 procent.

Posten har en särställning på den svenska postmarknaden, dels beroende på sin dominans, dels beroende på att bolaget har ålagts att tillhandahålla de samhällsomfattande posttjänsterna på postområdet. Posten AB (Posten) förmedlade 2008 nästan 90 procent av försändelserna på brevmarknaden. Av de övriga postoperatörerna är Bring Citymail Sweden AB det i särklass största företaget.

På den svenska paketmarknaden hade Posten en helt dominerande ställning fram till mitten av 1970-talet. Sedan tilltog konkurrensen när den traditionella transportsektorn började köra paket från dörr till dörr mellan företag. När det gäller företagspaket, dvs. paket som skickas av företag antingen till andra företag eller till privatpersoner, kan företagskunderna numera välja mellan ett antal paketdistributörer i Sverige.

Tidigare var det endast Posten som erbjöd paketdistribution mellan konsumenter. Under 2008 har dock Schenker Privpak och DHL öppnat sina ombudsnät för distribution mellan konsumenter.

Den svenska lagstiftningen

Postlagen

Regler om postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten finns i postlagen. Postlagen har till syfte att i lag fastställa grunden för den omfattning av postservice som ska tillhandhållas allmänheten samt ge staten förutsättningar att på en öppen marknad för postverksamhet följa upp verksamheten så att de politiska målen för postservicen kan uppfyllas. I lagen ges vidare vissa centrala bestämmelser för postverksamhet som motiveras av skyddet för den personliga integriteten. Lagen syftar vidare till att skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet och ett bättre samutnyttjande av den postala infrastrukturen och därigenom även en ökad enkelhet för postkunden.

Det övergripande postpolitiska målet uttrycks i 1 § postlagen och innebär att det ska finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra försändelser som väger högst 20 kilogram. Det ska finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom ska enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det ska finnas möjlighet att försäkra försändelser och få kvitto från mottagaren på att försändelsen tagits emot.

Övrig lagstiftning

Även annan lagstiftning är tillämplig på postverksamhet. Det gäller t.ex. konkurrenslagen (2008:579) som är en generell lagstiftning som omfattar alla sektorer av samhället, inklusive postsektorn. Lagens ändamål är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens när det gäller produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter.

Lagen avser att generellt skydda samhällsekonomin, konsumenterna och konkurrerande företag. Bilaga 1

Organisationer som bedriver verksamhet inom postområdet omfattas av lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, också kallad ”försörjningslagen”. Upphandling av aktörer inom postområdet och upphandling från myndigheter och andra offentliga organ av posttjänster regleras således av försörjningslagen och försörjningsdirektivet 2004/17/EG.

Postdirektiven

Inom Europeiska unionen finns beträffande posttjänster sedan år 1997 det s.k. postdirektivet. Direktivet har tidigare ändrats år 2002. Genom beslut den 20 februari 2008 antogs ytterligare ett ändringsdirektiv som ska vara genomfört i Sverige och flertalet medlemsstater senast den 31 december 2010.

1997 års postdirektiv syftar till att införa harmoniserande bestämmelser rörande samhällsomfattande posttjänster – ”universal service” – och att förbättra kvaliteten på postservicen inom den inre marknaden. Direktivet innefattar åtgärder för att garantera samhällsomfattande posttjänster. Direktivet syftar också till att säkerställa att marknaden gradvis liberaliseras under kontrollerade former.

2008 års postdirektiv syftar till att åstadkomma en inre marknad för posttjänster. Detta innebär att särskilda eller exklusiva rättigheter avskaffas inom postsektorn, att alla användare i alla EU-länder garanteras samhällsomfattande tjänster på samma nivå och att harmoniserade principer uppställs för regleringen av posttjänster på en öppen marknad, för att undanröja andra hinder för den inre marknadens funktion.

Den samhällsomfattande posttjänsten

Den samhällsomfattande tjänsten är ett uttryck för det statliga åtagandet på postområdet. Syftet är att tillförsäkra alla i hela landet tillgång till vissa grundläggande tjänster av samhällsintresse. Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten bestäms ytterst av postdirektivet.

Majoriteten av de myndigheter, företag och organisationer som vi samrått med har ställt sig avvisande till förändringar av den samhällsomfattande posttjänsten och snarast påtalat vikten av att behålla omfattningen och kvaliteten oförändrade. Utredningen kan inte finna några skäl att nu ändra det statliga åtagandet på postområdet. Utredningens bedömning är därför att den samhällsomfattande posttjänsten ska ha samma omfattning och försäkra medborgarna en tjänst av samma kvalitet som idag. Det ska således alltså finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Det ska vidare finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot. Minst 85 procent av brevöversändelser som

Statens åtgärder för att garantera den samhällsomfattande tjänsten

Posten har utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst i Sverige. Någon ersättning från staten utgår inte för uppgiften. Utredningen har inom ramen för uppdraget övervägt möjligheten att göra en egen beräkning av nettokostnaden för den samhällsomfattande tjänsten. Mot bakgrund av den i princip samstämmiga uppfattningen som kommit fram under samrådet med berörda företag, myndigheter och organisationer att det för närvarande inte innebär någon nettokostnad för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten och de svårigheter som en sådan beräkning är förknippade med har utredningen emellertid stannat för att inte genomföra en sådan beräkning.

Posten upprätthåller en kvalitets nivå i det landsomfattande nätet som vida överstiger de mål som bolagets ålagts i egenskap av tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten. Vid dessa förhållanden och mot bakgrund av vad Posten angett beträffande behovet av finansiering bedömer utredningen att det för närvarande inte finns behov av särskild finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten.

Det ska i första hand överlåtas till marknaden att tillgodose behovet av samhällsomfattande tjänster. Tillståndsmyndigheten får dock när den bedömer att marknaden inte tillgodoser hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten förena tillstånd att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

I den svenska postlagstiftningen saknas möjligheter att finansiellt kompensera de operatörer som förpliktigas att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten. Någon begränsning i den börda som den samhällsomfattande posttjänsten kan innebära finns inte i postlagen. Det går inte att utesluta att förändringarna på marknaden i framtiden kan innebära att det blir en finansiell belastning att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Under sådana förhållanden är det rimligt det utgår någon form ersättning från staten för att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten. Utredningen föreslår därför att den samhällsomfattande posttjänst ska upphandlas, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.

Artikel 12 och 14 i Postdirektivet – Principer för prissättning och insyn i redovisning

Utredningen bedömer att postlagens krav enligt 7 a § 1 står i full överensstämmelse med artikel 12 i 2002 års postdirektiv, vilket även Post- och kassaserviceutredningen fann. Genom 2008 års postdirektiv har dock artikel 12 andra strecksatsen givits en ny lydelse som postlagen bör återspegla. Utredningen föreslår att samhällsomfattande posttjänster ska tillhandahållas till kostnadsorienterade priser som främjar ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

Med hänsyn till avregleringen av postmarknaden, utvecklingen på denna och att innehållet i konkurrensrättens förbud mot missbruk av dominerande ställning inte är tillräckligt entydigt anser utredningen att direktivets artikel 12 på ett tydligare sätt bör implementeras i postlagen. Vi föreslår därför att det direkt bör framgå av postlagen att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande och tillhandahållas till kostnadsorienterade priser. Den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska tillämpa principerna om insyn och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för användarna. Priser och andra villkor ska tillämpas lika i förhållande till olika användare.

Utredningen föreslår vidare att den som genom tillståndsvillkor tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst i den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Den interna redovisningen ska även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med 2008 års postdirektiv. Tillståndsmyndigheten ska ges möjlighet att besluta att ovanstående krav på redovisningen inte behöver tillämpas om de förutsättningar som anges i artikel 14.8 föreligger.

Postal infrastruktur

Andra postoperatörer än den som förvaltar postnummersystemet bör ges möjlighet att hos tillståndsmyndigheten begära att ändring i postnummersystemet sker. Tillståndsmyndigheten får om särskilda skäl föreligger besluta att begärd ändring ska ske. Tillståndsmyndigheten ska innan den beslutar om ändring höra den som förvaltar postnummerssystemet, andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

Det finns inte några regler i postlagen om tillgång till andra operatörers nät. Post- och kassaserviceutredningen konstaterade att några önskemål eller krav i detta hänseende inte hade framförts i Sverige. Postoperatörers och andra företags behov av att få tillgång till någon eller några delar av en annan operatörs distributionskedja kan emellertid vara betydelsefullt för utveckling och ökad mångfald på postmarknaden. Frågan bör därför övervägas ytterligare lämpligen i form av ett uppdrag åt Post- och telestyrelsen.

Klagomålshantering

Postoperatörnas klagomålshantering och Post- och telestyrelsens tillsyn uppfyller enligt utredningens bedömning de krav som postdirektivet ställer. Genom den möjlighet till prövning av konsumenttvister utanför domstol som Allmänna reklamationsnämnden erbjuder uppfyller Sverige kravet på att uppmuntra oberoende förfaranden för tvistlösning utanför domstol som anges i artikel 19.1 tredje stycket i 2008 års postdirektiv.

Bestämmelsen om klagomålshantering och offentliggörande av uppgifter om antalet klagomål och hur dessa behandlats flyttas till de

allmänna krav som får ställas på postverksamhet i postlagen för att Bilaga 1
genomföra artikel 19 i 2008 års postdirektiv.

Postlagens regler om ansvarighet vid postbefordran och postoperatörernas tillämpning av dessa regler i den interna klagomålshantering innebär att Sverige uppfyller postdirektivets krav att medlemsstaterna ska säkerställa att det inom ramen för postoperatörernas klagomålshantering, i befogade fall, finns möjlighet att kompensera postanvändarna i samband med förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormer inte följs.

Konsumenternas kunskap om sina rättigheter är dock generellt sett låg på postområdet. Post- och telestyrelsen bör ges i uppdrag att verka för att operatörerna lämnar tydligare information om hur användarna ska gå tillväga för att tillvarata sin rätt.

Genomförandefrågor

Den nuvarande postlagen ersätts med en helt ny lag med samma namn. Den nya lagen inleds med bestämmelser som anger lagens innehåll och definitioner av betydelse för tillämpningen av lagen. Därefter kommer bestämmelser som rör postverksamhet i allmänhet för att följas av de bestämmelser som bara reglerar den samhällsomfattande posttjänsten. Lagen avslutas med gemensamma bestämmelser. Lagen föreslås träda ikraft den 1 juli 2010.

Utredningens förslag innebär att Post- och telestyrelsen kommer att få delvis nya uppgifter. Utredningen bedömer dock att detta kan klaras av inom ramen för nuvarande avgiftsfinansiering. De förslag utredningen lämnat betänkandet får inte i övrigt några konsekvenser som måste finansieras i särskild ordning av staten.

Sammantaget kommer utredningens förslag att stärka de mindre postoperatörernas ställning på marknaden. Ur användarnas perspektiv innebär utredningens förslag att den samhällsomfattande posttjänsten garanteras och att förutsättningarna för konkurrensen på marknaden förbättras.

Förslag till postlag

Härigenom föreskrivs¹ följande

Lagens tillämpningsområde och definitioner

1 § I denna lag finns bestämmelser om postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten.

2 § I lagen avses med:

användare: varje fysisk eller juridisk person som i egenskap av avsändare eller adressat har nytta av att en posttjänst tillhandahålls,

brev: adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande,

postförsändelser: adresserade försändelser som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster,

postnummersystemet: ett system av sifferserier som i postverksamhet används för att dela in landet i postnummerområden,

postverksamhet: regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning,

posttjänst: insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning,

obeställbart brev: ett brev som

1. inte kan delas ut till mottagaren,

2. är ofrånkerat eller otillräckligt frånkerat eller

3. har återsänts från en postförvaltning eller ett befordringsföretag i utlandet till det postbefordringsföretag som befordrade brevet från Sverige.

Tillstånd att bedriva postverksamhet

3 § Tillstånd enligt denna lag krävs för att bedriva postverksamhet. Tillstånd ska beviljas endast om sökanden har förutsättning att bedriva postverksamhet på det sätt som anges i 8 §.

4 § Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

¹ Jfr, 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 (EUT L 15, 21.1.1998 s. 14, Celex 31997L0067), senast ändrat genom 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).

5 § Tillståndsmyndigheten ska efter ansökan meddela förhandsbesked om det behövs tillstånd enligt 3 § för viss verksamhet. Ett förhandsbesked gäller under den tid och under de förutsättningar i övrigt som anges i beskedet.

Tillståndsvillkor

6 § Tillstånd enligt 3 § att bedriva postverksamhet får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare

1. att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst enligt 28 § och på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs där och i 29 §,

2. att på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i 8 §,

3. att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av särskilda posttjänster, och

4. att för handläggningen av klagomål fastställa förfaranden som är öppna för insyn och ägnade att skapa rättvisa samt är snabba och medför rimliga handläggningskostnader,

5. att årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats,

6. att på begäran av andra tillståndshavare ombesörja att eftersändning av postförsändelser som väger högst 2 kg kan ske på villkor som är skäliga, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande, i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet, till en adress belägen utanför annan tillståndshavares utdelningsområde, och

7. att beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om tillståndsvillkoren.

7 § Tillståndsvillkor ska gälla för en bestämd tid och får meddelas i samband med att tillstånd beviljas, i samband med att giltighetstiden för ett tidigare meddelat villkor löper ut eller när det annars finns särskilda skäl.

Tillståndsvillkor får ändras under löpande villkorsperiod endast enligt förbehåll i meddelat villkor eller sedan tillståndshavaren har medgivit detta och sedan andra tillståndshavare vars verksamhet direkt påverkas av ändringen har fått möjlighet att yttra sig.

Allmänna krav på postverksamhet m.m.

8 § Postverksamhet ska bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

9 § Förlust av brev, skada på brev eller försening av brev ger rätt till ersättning från postbefordringsföretaget endast om det har avtalats mellan företaget och avsändaren.

10 § Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten får föreskriva om och i vilken utsträckning brev ska utvisa vem som har befordrat dem. Bilaga 2

Postal infrastruktur

11 § Det ska i landet finnas ett postnummersystem. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får utse en tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster inom området för den samhällsomfattande posttjänsten att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

12 § Den som på regeringens eller tillståndsmyndighetens uppdrag tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet är skyldig att på begäran från andra tillståndshavare tilldela dem postnummer för postboxanläggningar inom begärda postnummerområden.

Tillståndsmyndigheten får i enskilda fall bevilja undantag från skyldigheten enligt första stycket om en tilldelning av begärt postnummer i beaktansvärd utsträckning skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av postnummersystemet.

13 § Den som på regeringens eller tillståndsmyndighetens uppdrag tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet får inte utan tillståndsmyndighetens godkännande ändra i systemet om inte ändringen endast berör enstaka postadressater. Tillståndsmyndigheten ska i ärendet höra andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

En ändring får genomföras tidigast sex månader efter det att tillståndsmyndigheten godkänt den. Om det finns särskilda skäl får myndigheten besluta att ändringen får genomföras tidigare.

14 § Andra tillståndshavare än den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet får hos tillståndsmyndigheten begära ändring i postnummersystemet.

Tillståndsmyndigheten får om särskilda skäl föreligger besluta att begärd ändring ska ske. Tillståndsmyndigheten ska innan den beslutar om ändring höra den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet, andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

15 § En tillståndshavare är skyldig att möjliggöra att postförsändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå de anläggningar för postöverlämning till mottagare som tillståndshavaren innehar. Villkoren för detta ska vara skäligen och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

16 § Ett obeställbart brev ska om möjligt återställas till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd, ska brevet sändas till tillståndsmyndigheten. Detta gäller dock inte vykort, brevkort och liknande som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag.

17 § Ett obeställbart brev som är inneslutet i kuvert eller annat omslag får öppnas endast av tillståndsmyndigheten och endast om omslaget saknar sådana uppgifter om avsändaren som möjliggör att brevet kan återställas till denne.

18 § Ett öppnat brev får inte undersökas närmare än som behövs för att det ska kunna återställas till avsändaren.

19 § Öppnade brev som fortfarande är obeställbara ska förvaras hos tillståndsmyndigheten.

Förvaringstidens längd bestäms av myndigheten. Innehåll som är utsatt för försämring eller som består av trycksaker, reklamblad eller liknande som kan antas sakna värde får omedelbart förstöras.

20 § Ett öppnat brev som inte har kunnat lämnas ut tillfaller staten vid förvaringstidens utgång. Skriftliga meddelanden ska då omedelbart förstöras.

Annat innehåll än pengar ska säljas om det lämpligen kan ske och det inte kan antas medföra att någons personliga integritet kränks. I annat fall ska egendomen förstöras.

Egendom som ska förstöras enligt andra stycket får avyttras på annat sätt än genom försäljning om det inte kan antas medföra att någons personliga integritet kränks.

Tystnadsplikt m.m.

21 § Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av följande uppgifter får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta,

1. uppgift som rör särskilt brev som befordras inom verksamheten,
2. annan uppgift som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, eller
3. uppgift som hänför sig till åtgärd att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.

Tystnadsplikten enligt första stycket 1 och 2 gäller inte i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevet.

För uppgift om en enskild persons adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

22 § Den som bedriver postverksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 21 § första stycket ska på begäran lämna

1. uppgift om enskilds adress, telefonnummer eller arbetsplats till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning

enligt delgivningslagen (1970:428), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. uppgift som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

3. uppgift om enskilds adress till Kronofogdemyndigheten om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

4. uppgift om enskilds adress till Skatteverket om verket behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481), om verket finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

5. uppgift om enskilds adress till Försäkringskassan om denna behöver uppgiften för kontroll av rätten till ersättning, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende.

23 § Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska utan hinder av 21 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2000:1281) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

24 § I det allmännas verksamhet ska, i stället för 21–22 §§, bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas.

För utlämnande av annan personuppgift i postverksamhet än som avses i 21 § första och tredje styckena gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204).

25 § Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i brottsbalken.

Internationell postverksamhet

26 § För att ett postbefordringsföretag ska få delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen krävs att företaget har en verksamhet och organisation som garanterar att det på ett godtagbart sätt kan utföra internationell postbefordran och därvid tillämpa fördragens bestämmelser samt att regeringen godkännt företaget för sådant deltagande.

27 § I gränsöverskridande postbefordran som sker inom ramen för världspostfördragen får endast användas frimärken som har portovärdet angivet i arabiska siffror och beteckningen Sverige. Sådana frimärken får endast ges ut av ett postbefordringsföretag som enligt 23 § får delta i det internationella postsamarbetet. Övriga portobeteckningar ska i gränsöverskridande postbefordran inom ramen för världspostfördragen vara stämplade av, eller med tillstånd av, ett sådant företag.

28 § Med samhällsombfattande posttjänst avses att det i hela landet ska finnas en posttjänst med möjlighet för alla att stadigvarande kunna ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befördran kunna avlämna sådana försändelser.

Den samhällsombfattande posttjänsten innebär att

1. det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och en utdelning av postförsändelser,

2. expeditions- och inlämningsställen ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas,

3. de krav på befordringstider som regeringen eller efter regeringens bemyndigande tillståndsmyndigheten meddelat efterlevs,

4. det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot,

5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och att

6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsombfattande posttjänsten och krav på befordringstider.

Undantag från kravet i första stycket 1 ska meddelas Europeiska gemenskapernas kommission och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen.

29 § Prissättningen av den samhällsombfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad samt främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

För den som utsetts att tillhandahålla en samhällsombfattande posttjänst gäller följande:

1. Den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsombfattande tjänsterna och de som inte gör det. Den interna redovisningen ska även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med 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.

2. Verksamheten ska årligen redovisas för tillståndsmyndigheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997.

3. Vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för användarna ska prissättningen och tillhörande villkor vara öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om krav enligt första och andra stycket och om undantag enligt artikel 14.8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG.

30 § Regeringen får föreskriva att priser för samhällsombfattande posttjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer.

31 § Tillgång till samhällsomfattande tjänster ska tillförsäkras genom upphandling om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållande av tjänsten.

32 § Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten ska fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att användarna har tillgång till en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet och att tjänsten motsvarar samhällets behov.

Tillsyn

33 § Tillståndsmyndigheten ska ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

34 § Tillståndsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Tillståndsmyndigheten har också rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som står under tillsyn bedrivs.

Tillståndsmyndigheten har rätt att få verkställighet hos Kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder för tillsynen enligt första och andra styckena. Därvid gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet eller avhysning.

35 § Tillståndsmyndigheten ska vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att det i förekommande fall mellan tillståndshavare träffas avtal som säkerställer att

1. de postförsändelser tillståndshavarna befordrar når andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagare,

2. eftersändning av postförsändelser som väger högst 2 kg, som befordrats av en tillståndshavare, kan ske till en adress som är belägen utanför tillståndshavarens utdelningsområde,

3. bestämmelsen i 29 § andra stycket 3 efterlevs.

Uppkommer tvist om sådana avtal, ska tillståndsmyndigheten skyndsamt undersöka förhållandena och, om särskilda skäl inte talar för annat, medla mellan parterna. Myndigheten får i en sådan tvist yttra sig på begäran av en part.

36 § Tillståndsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av denna lag eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen.

37 § Tillståndsmyndigheten ska förelägga den som utan tillstånd bedriver postverksamhet enligt denna lag att upphöra med verksamheten. Tillståndsmyndigheten får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

Är det osäkert om viss verksamhet utgör postverksamhet enligt denna lag, får tillståndsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om så är fallet.

Bestämmelserna i 34 § andra och tredje styckena ska tillämpas även i fråga om beslut om åtgärder enligt denna paragraf.

38 § Förelägganden och förbud enligt denna lag får förenas med vite enligt lagen (1985:206) om viten.

39 § Har någon ålagts att betala konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579) eller dömts till att betala vite enligt 6 kap. 2 § samma lag, får vite enligt 38 § denna lag inte dömas ut för samma förfarande.

40 § Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd att bedriva postverksamhet, om

1. tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen,

2. tillståndshavaren inte har bedrivit postverksamhet under minst sex månader,

3. tillståndshavaren begär det, eller

4. tillståndshavaren har försatts i konkurs.

Om det är tillräckligt får tillståndsmyndigheten i ett fall som avses i första stycket 1 meddela varning i stället för att återkalla tillståndet.

Om tillståndet återkallas får tillståndsmyndigheten besluta hur verksamheten ska avvecklas.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

Avgifter

41 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet eller ansöker om förhandsbesked enligt 5 § att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

Överklagande

42 § Tillståndsmyndighetens godkännande enligt 13 § får inte överklagas. Tillståndsmyndighetens beslut i övrigt enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tillståndsmyndigheten får bestämma att beslut enligt denna lag ska gälla omedelbart.

43 § Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om postverksamhet som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela föreskrifter om planering och andra åtgärder som behövs i fredstid för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer under sådana förhållanden som anges i första stycket.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010 då postlagen (1993:1684) upphör att gälla.

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 30 g § och 5 kap. 5 § mervärdesskattelagen (1994:200) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

30 g §¹

Från skatteplikt undantas omsättning av transporttjänster och därtill anslutna tjänster som ett postbefordringsföretag som bedriver sådan postverksamhet som avses i 3 § postlagen (1993:1684) tillhandahåller ett utländskt postbefordringsföretag i samband med distribution inom landet av inkommande brev eller paket för detta företags räkning.

Från skatteplikt undantas omsättning av transporttjänster och därtill anslutna tjänster som ett postbefordringsföretag som bedriver sådan postverksamhet som avses i 2 § postlagen (2010:000) tillhandahåller ett utländskt postbefordringsföretag i samband med distribution inom landet av inkommande brev eller paket för detta företags räkning.

5 kap.

5 §²

En transporttjänst är omsatt inom landet, om den utförs i Sverige och inget annat följer av 5 a § första stycket. En transporttjänst som utförs i Sverige och i något annat land *skall* dock anses i sin helhet omsatt utomlands, om transporten sker direkt till eller från utlandet och inget annat följer av 5 a § första stycket.

Befordran av brev till utlandet i postverksamhet som avses i 3 § postlagen (1993:1684) *skall* anses som en omsättning inom landet.

Förmedling av en transporttjänst enligt första stycket är omsatt inom landet, om transporttjänsten är omsatt inom landet och inget annat följer av 5 a § andra stycket.

En transporttjänst är omsatt inom landet, om den utförs i Sverige och inget annat följer av 5 a § första stycket. En transporttjänst som utförs i Sverige och i något annat land *ska* dock anses i sin helhet omsatt utomlands, om transporten sker direkt till eller från utlandet och inget annat följer av 5 a § första stycket.

Befordran av brev till utlandet i postverksamhet som avses i 2 § postlagen (2010:000) *ska* anses som en omsättning inom landet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Senaste lydelse SFS 1995:700.

² Senaste lydelse SFS 1995:1286.

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

En övervakningskamera får efter anmälan enligt 17 § sättas upp för allmän kameraövervakning i en banklokal, en lokal hos ett kreditmarknadsföretag eller ett postkontor, i området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal samt vid betalningsautomater eller liknande anordningar i anslutning till en sådan lokal, om

1. övervakningen har till enda syfte att förebygga eller avslöja brott och

2. övervakningskameran är fast monterad och försedd med fast optik.

Med banklokal och lokal hos kreditmarknadsföretag avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs rörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Med postkontor avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs verksamhet i vilken ingår postverksamhet enligt postlagen (1993:1684).

Med banklokal och lokal hos kreditmarknadsföretag avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs rörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Med postkontor avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs verksamhet i vilken ingår postverksamhet enligt postlagen (2010:000).

Avlyssning eller upptagning av ljud får ske endast sedan anordning för avlyssning eller upptagning av ljud aktiverats på grund av misstanke om brott.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Senaste lydelse SFS 2004:442.

Härigenom föreskrivs att 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

44 kap.

4 §

Rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. 19 § första stycket 1 och 3 postlagen (1993:1684),

1. 21 § första stycket 1 och 3 postlagen (2010:000),

2. 6 kap. 20 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om innehållet i ett elektroniskt meddelande eller som annars rör ett särskilt sådant meddelande, och

3. 6 kap. 21 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befodringsföretag eller om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

Remissvar har inkommit från Göta Hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Jönköpings tingsrätt, Marknadsdomstolen, Justitiekanslern, Domstolsverket, Kommerskollegium, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen Östergötland, Statskontoret, Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Regelrådet, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen, Mariestads kommun, Lycksele kommun, Krokoms kommun, Hylte kommun, Fria Postoperatörers Förbund (FPF), Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och landsting, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Bokföringsnämnden, SEKO – Facket för Service och Kommunikation, Fackförbundet ST, Institutet för Reklam och Mediastatistik (IRM), SWEDMA (Swedish Direct Marketing Association), SDR Svensk Direktreklam AB, Svensk Handel, Tidningsutgivarna, Itella AB, Bring Citymail Sweden AB, Posten AB och DHL Express AB.

