

Remissvar angående promemorian Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster (N2018/03899/D)

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation.

PTS har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Näringsdepartementets promemoria Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster. Med utgångspunkt i myndighetens verksamhetsområde har PTS följande synpunkter på förslaget.

Sammanfattning

PTS är överlag positiv till de förslag som lämnas i promemorian.

Det är bra att en ny särskild lag för de kompletterande bestämmelserna införs, då tillämpningsområdet för EU-förordningen skiljer sig väsentligt från postlagens tillämpningsområde.

PTS tillstyrker även förslagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att meddela föreskrifter avseende dels kompletterande informationskrav för tillhandahållare av paketleveranstjänster, dels avgiftsuttag för den som berörs av tillsynsverksamheten enligt EU-förordningen.

Vidare delar PTS Näringsdepartementets bedömning att det är ändamålsenligt att införa en generell anmälningsskyldighet och att inrätta en nationell tillsynsmyndighet. Förslagen angående sanktioner och överklagande tillstyrks också.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117 A
www.pts.se

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

Synpunkter avseende departementets förslag

Avsnitt 6.1 En ny lag införs

Departementets förslag: De nationella bestämmelser som behövs för att komplettera EU-förordningen ska samlas i en ny lag.
Termer och uttryck i lagen ska ha samma betydelse som i EU-förordningen.

PTS tillstyrker att de kompletterande bestämmelserna till EU-förordningen införs genom en helt ny lag eftersom förordningen har ett annat tillämpningsområde än vad postlagen (2010:1045) har. Det skapar tydlighet för de berörda företagen att postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst respektive tillhandahållande av pakettleveranstjänster regleras i olika lagar.

Avsnitt 6.2 Kompletterande informationskrav får meddelas vid behov

Departementets förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om informationskrav för tillhandahållare av pakettleveranstjänster i enlighet med EU-förordningen.

Paketmarknaden förändras snabbt p.g.a. digitaliseringen i samhället och en därigenom snabbt ökande e-handel. I Sverige har paketmarknaden tidigare varit i princip oreglerad, vilket gör att PTS som sektorsansvarig myndighet inte haft mandat att samla in information om aktörerna på marknaden och tjänsterna som erbjuds. Mot denna bakgrund instämmer PTS i att det är lämpligt att reglera kraven på information i föreskrifter. Detta möjliggör att de kompletterande informationskraven kan utformas på ett ändamålsenligt och proportionerligt sätt utifrån den nationella tillsynsmyndighetens behov av information. En sådan lösning gör det även möjligt att vid behov ändra kraven i takt med utvecklingen av marknaden och hur tillsynsverksamheten enligt syftet med EU-förordningen utformas.

PTS vill i sammanhanget påpeka att det är viktigt att det i lagen och dess förarbeten tydligt framgår hur långt mandatet att utfärda kompletterande informationskrav sträcker sig. I promemorian ges ett par exempel på vilken typ av information det kan vara fråga om, geografisk information respektive information om det är till privatpersoner eller företag tjänsten erbjuds. Det är sannolikt att PTS kommer att använda den föreslagna föreskriftsrätten för denna typ av information, men även annan information kan komma att vara behövlig. Detta kan röra t.ex. uppdelning av antal försändelser på kategori av slutlig mottagare (d.v.s., privatperson eller företag) av försändelserna.

Avsnitt 6.3 En generell anmälningsskyldighet införs

Departementets förslag: En tillhandahållare av paketleveranstjänster ska vara skyldig att anmäla sin verksamhet till den nationella tillsynsmyndigheten.

PTS tillstyrker förslaget eftersom det är nödvändigt för tillsynsmyndigheten att ha kännedom om vilka företag som tillhandahåller paketleveranstjänster för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag. Samtidigt kan det inte anses vara betungande för berörda företag med en engångsinsats för att anmäla sin verksamhet.

Vad som inte är tydligt i promemorian är exakt vilken information som anmälningsskyldiga ska lämna och hur informationen i en sådan anmälan enligt lagförslaget är relaterad till den information som ska lämnas enligt EU-förordningen. Exempelvis anges att "[a]nmälningsförfarandet [...] bör endast syfta till att ge den nationella tillsynsmyndigheten information om vilka företag som verkar på marknaden" och "[...] myndigheten ska endast få kännedom om tillhandahållare av paketleveranstjänster som är verksamma på den svenska marknaden". Det framstår som en mer begränsad information än vad de tillhandahållare som berörs av EU-förordningens artikel 4 ska lämna (exempelvis vad som kännetecknar erbjudna paketleveranstjänster, allmänna villkor för sådana tjänster samt klagomålsförfaranden). Om så är avsikten bör detta förtydligas i sådana verkställighetsföreskrifter som promemorian föreslår kan användas för att närmare reglera anmälningförfarandet.

Avsnitt 6.4 En nationell tillsynsmyndighet

Departementets förslag: En nationell tillsynsmyndighet ska utöva tillsyn över att tillhandahållare av paketleveranstjänster fullgör sina skyldigheter att lämna information till myndigheten och ge myndigheten insyn i gränsöverskridande taxor, samt efterlevnaden av den nya lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna. Det ska framgå av lag att den nationella tillsynsmyndigheten utses av regeringen.

Den nationella tillsynsmyndigheten ska ha rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och ha rätt att få verkställighet hos Kronofogdemyndigheten för tillsynen.

PTS tillstyrker departementets förslag.

Avsnitt 6.5 Sanktioner

Departementets förslag: Den nationella tillsynsmyndigheten ska få meddela de förelägganden som behövs för tillsynen. Förelägganden ska få förenas med vite. Den nationella tillsynsmyndigheten ska få bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart.

PTS delar departementets bedömning att sanktionssystemet som gäller enligt postlagen är väl lämpat även för tillsynsarbetet enligt paketförordningen. Myndigheten delar också bedömningen att EU-förordningens syfte och innehåll gör att ett en förbudssanktion i detta sammanhang vore oproportionerlig. PTS tillstyrker därför förslaget.

Avsnitt 6.6 Överklagande

Departementets förslag: Den nationella tillsynsmyndighetens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Förslaget innebär att möjligheterna till överklagan enligt den nya lagen följer samma ordning som gäller för överklagande enligt postlagen, vilket PTS bedömer som lämpligt. Myndigheten tillstyrker förslaget.

Avsnitt 7 Avgifter

Departementets förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att den som omfattas av skyldigheterna enligt artiklarna 4 och 5 i EU-förordningen ska betala avgift för den nationella tillsynsmyndighetens verksamhet.

EU-förordningen och den föreslagna lagen innebär tillkommande arbetsuppgifter för tillsynsmyndigheten. PTS anser att detta arbete bör finansieras med avgifter och tillstyrker förslaget.

Det är vidare lämpligt att, som promemorian föreslår, regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter. PTS vill dock påpeka att den lämpligaste modellen för att beräkna avgifterna inte nödvändigtvis är att utgå från antalet levererade paket (jämför promemorian, sid. 20). Genom EU-förordningen får myndigheten in uppgifter om såväl antalet paket som omsättningen av paketleveranstjänster. Därmed finns möjligheten att exempelvis använda omsättning för att beräkna avgifterna. Enligt PTS initiala bedömning avspeglar omsättning bättre de olika företagens

storlek och styrka. Omsättning kan därmed vara en mer rättvisande beräkningsgrund.

Avsnitt 8 Ikraftträdande

Departementets förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 15 maj 2019.

Eftersom EU-förordningen redan är tillämplig och prisuppgifter ska lämnas av tillhandahållare av paketleveranstjänster redan den 31 januari 2019, samt övrig information senast den 30 juni, delar PTS uppfattningen att det är angeläget att lagen kan träda i kraft så snart som möjligt.

Övriga synpunkter på promemorian

Avsnitt 5 Paketmarknaden

I detta avsnitt diskuteras bristen på tillförlitlig statistik om paketförsändelser, att det är svårt att få en överblick av paketmarknaden då företag inte är skyldiga att lämna information och att det saknas en heltäckande analys av aktörerna på den svenska paketmarknaden när det gäller deras volymer, marknadsandelar, tjänster, priser och geografiska täckning.

PTS vill i detta sammanhang poängtera att EU-förordningen i kombination med den föreslagna lagen med kompletterande bestämmelser inte i sig skapar förutsättningar för en heltäckande analys enligt ovan. Detta sammanhänger med att EU-förordningen undantar företag som är verksamma endast i ett medlemsland och som samtidigt har färre än 50 sysselsatta med paketleveranstjänster från skyldigheten att lämna information. Det kan inte uteslutas att någon eller några aktörer med åtminstone viss betydelse för marknaden därmed undantas från informationsskyldigheten.

När det gäller att fortlöpande följa utvecklingen på postområdet samt att bevaka att posttjänsterna svarar mot samhällets behov har dock tillsynsmyndigheten enligt 3 kap. 5 § postlagen möjlighet att begära in uppgifter om ekonomi och verksamhet från den som tillhandahåller posttjänster. Det kan därmed finnas en möjlighet att via detta stöd inhämta uppgifter även från företag som undantas i EU-förordningen. Detta måste dock prövas från fall till fall. Tillämpningen av bestämmelserna försvåras också till viss del av att postlagen omfattar adresserade försändelser upp till 20 kg medan EU-förordningen omfattar paket upp till 31,5 kg.

Remissvaret har beslutats av stf. generaldirektör Catarina Wretman. I ärendets slutliga handläggning har även chefsjuristen Karolina Asp, avdelningschefen Olof Bjurö, enhetschefen Emma Maraschin, ekonomen Hanna Riese, och sakkunnige Joakim Levin (föredragande) deltagit. Vid föredragningen närvarade dessutom tf. avdelningschefen Ann Milton.