



Postavdelningen
Joakim Levin
joakim.levin@pts.se

REMISSVAR

Datum	Vår referens	Sida
2016-12-15	Dnr: 16-9501	1(20)

Ert datum	Er referens
2016-09-15	N2016/05511/ITP

Näringsdepartementet
Enheten för IT-politik
103 33 Stockholm
n.registrator@regeringskansliet.se
n.remissor@regeringskansliet.se

PTS remissvar på postlagsutredningens slutbetänkande Till sista utposten – en översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle (SOU2016:54)

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. Myndigheten har vidare enligt 2 § samma förordning till uppgift att bl.a. främja att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare enligt de mål som anges i postlagen (2010:1045) samt främja en effektiv konkurrens. PTS lämnar med utgångspunkt i myndighetens ansvarsområde följande synpunkter på det remitterade slutbetänkandet och dess förslag.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117A
www.pts.se

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

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
PTS synpunkter och bedömningar	5
1 Tillgång till postal infrastruktur	6
1.1 Tillgång till aktuella adressuppgifter	6
1.1.1 Svensk Adressändrings tillgång till Skatteverkets folkbokföringsadresser.....	6
1.1.2 Lägenhetsnummer	7
1.1.3 Samverkan i adresseringsfrågor.....	7
1.2 Införande av fastighetsboxar i flerfamiljshus	8
1.3 Tillgång till portkoder och nycklar till flerfamiljshus	8
1.4 Tillgång till postnummersystemet	8
2 Tillsyn och uppgiftslämnande.....	10
2.1 Tillhandahållare av posttjänster ska lämna uppgifter	10
2.2 Ändrad tillståndsplikt.....	11
2.3 Uppgiftslämnande vid narkotikabrott	12
3 Den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och innehåll.....	13
3.1 Behovet av att analysera den samhällsomfattande posttjänstens omfattning.....	13
3.2 Förtydligande av den samhällsomfattande posttjänstens innehåll	14
3.2.1 Undantag från femdagarsutdelning och villkor för utdelning.....	14
3.2.2 Utsträckt service.....	15
3.2.3 Vapen.....	16
3.3 Ökad flexibilitet i utdelningsfrekvensen.....	17

3.4	Separation av prissättningsregler från den samhällsomfattande posttjänsten	17
3.5	Prissättningsreglerna och PTS föreskriftsrätt	17
3.6	Krav avseende gränsöverskridande försändelser i EU-direktivet	18
4	Konsekvenser för PTS.....	19

Sammanfattning

PTS tillstyrker utredningens förslag att den samhällsomfattande posttjänstens innehåll ska förtydligas genom att PTS ges utökade möjligheter att precisera såväl villkor för utdelning som skäl för undantag från femdagarsutdelning. Det är viktigt att utredningens förslag inom detta område ses som en helhet.

Myndigheten välkomnar också utredningens förslag att alla tillhandahållare av posttjänster på begäran ska överlämna uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning. Idag gäller detta endast tillhandahållare av brevtjänster. Huvudsakligen bör det vara tillsynsmyndigheten som av regeringen tilldelas mandatet att begära in de i förslaget avsedda uppgifterna. En sådan lösning säkerställer tillgången till relevanta uppgifter för myndighetens bedömningar av om det finns tillräcklig konkurrens för att inte särskilt behöva utse en tillhandahållare av delar av den samhällsomfattande posttjänsten.

Av utredningen framgår vidare att en god postal infrastruktur är en grundläggande förutsättning för ett välfungerande postsystem. Därför menar myndigheten att det bland annat är viktigt att långsiktigt säkerställa Svensk Adressändrings tillgång till Skatteverkets folkbokföringsadresser och att påskynda införandet av fastighetsboxar i flerfamiljshus. Postnummersystemet är en annan viktig del av den postala infrastrukturen, och myndigheten förordar att information från postnummersystemet, som postnummer och postort med tillhörande geodata, bör tillhandahållas som öppna data.

PTS vidhåller sitt till utredningen tidigare lämnade förslag om att införa en ny typ av tillstånd, ett så kallat allmänt tillstånd, som skulle vara ett systematiskt och ändamålsenligt sätt att lösa flera av problemen med nuvarande lagstiftning som utredningen identifierat.

Myndigheten delar utredningens slutsats vad gäller uppgiftslämnande vid misstanke om narkotikabrott. Det höga skyddsvärde brev försändelser innehar från integritetssynpunkt gör det olämpligt att tystnadsplikten kring dessa försändelser skulle kunna brytas utan särskild begäran av brottsbekämpande myndighet.

PTS synpunkter och bedömningar

Remissvarets disposition följer i stort den ordning som sakfrågorna behandlas i utredningen. Avsnitt 1 behandlar tillgången till postal infrastruktur vilken utredningen analyserar i sitt kapitel 6, med efterföljande förslag i avsnitt 11.4. I avsnitt 2 redogör myndigheten för sina synpunkter och förslag avseende tillsyn och uppgiftslämnande, vilket utredningen behandlar främst i sitt kapitel 7 med förslag i avsnitt 11.3. Därefter behandlas i avsnitt 3 den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och innehåll, vilket motsvaras av utredningens kapitel 8 samt förslagen i avsnitt 11.2. Slutligen kommenteras konsekvenserna för PTS av utredningens förslag i avsnitt 4, vilka utredningen behandlar i avsnitt 12.1.4.

PTS bedömning: En god postal infrastruktur är en grundläggande förutsättning för ett välfungerande postsystem.

- Aktuella och kvalitetssäkrade adresser utgör en viktig del av den postala infrastrukturen. Det är därför viktigt
 - att långsiktigt säkerställa Svensk Adressändrings tillgång till Skatteverkets folkbokföringsadresser,
 - att säkerställa att befintligt register över lägenhetsnummer blir uppdaterat och kvalitetssäkrat, och
 - att verka för en ökad samverkan i infrastrukturfrågor mellan intressenter på postmarknaden.
- Införandet av fastighetsboxar i flerfamiljshus bör påskyndas.
- Postnummersystemet är en annan viktig del av den postala infrastrukturen. Tillgången till den fullständiga informationen rörande systemet, dvs. postnummer och postort med tillhörande geodata, bör tillhandahållas som öppna data.

1 Tillgång till postal infrastruktur

En god postal infrastruktur är grundläggande för ett fungerande postsystem. De aspekter av den postala infrastrukturen som utredningen tar upp och som behandlas nedan rör bland annat adresseringsfrågor, införande av fastighetsboxar i flerfamiljshus samt tillgången till postnummersystemet.

1.1 Tillgång till aktuella adressuppgifter

För att kraven enligt 2 kap. 6 § postlagen på postverksamhetens tillförlitlighet och integritetsskydd ska upprätthållas är den postala infrastrukturen beroende av aktuella och kvalitetssäkrade adresser. Felaktiga adresser innebär att post blir felutdelad eller inte kan delas ut alls, vilket i förlängningen leder till att postverksamheten inte kan bedrivas på ett tillförlitligt sätt och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

1.1.1 Svensk Adressändrings tillgång till Skatteverkets folkbokföringsadresser

Korrekta adressändringar och möjligheten till eftersändning är en viktig funktion för att säkerställa att post når fram till rätt mottagare. De ändrade förutsättningarna för samarbetet mellan Svensk Adressändring (SvAAB) och Skatteverket riskerar att få negativa konsekvenser för postoperatörernas

möjligheter att ha korrekta adressregister. Det bör finnas ett intresse för både postoperatörerna och Skatteverket att adressuppgifterna är kvalitetssäkrade, då brevet som kommunikationsform fortfarande är av central betydelse för såväl det allmännas kontakter med medborgarna som medborgarnas kontakter sinsemellan.

Idag grundar sig SvAAB:s tillgång till Skatteverkets folkbokföringsadresser på att SvAAB är personuppgiftsansvariga enligt personuppgiftslagen (1998:204) och därigenom får bruttoaviseringar från SPAR efter beslut från SPAR-nämnden i enlighet med reglerna i SPAR-lagen (1998:527). Vad gäller SvAAB:s tillgång till Skatteverkets folkbokföringsadresser finner PTS att det är av stor vikt att man säkerställer en långsiktig lösning som, så långt det är möjligt, inte kan komma att påverkas av yttre omständigheter som till exempel eventuella lagändringar i och med ikraftträdandet av den nya datalagringsförordningen. PTS kan i nuläget inte överblicka om en ändring i postlagen är den mest ändamålsenliga lösningen för att säkerställa detta, utan man bör avvakta utvecklingen innan ett ställningstagande gällande vad som är den lämpligaste vägen framåt i denna fråga görs.

1.1.2 Lägenhetsnummer

Ett led i att säkerställa aktuella adressuppgifter skulle kunna vara möjligheten att korrekta lägenhetsnummer används som en del av medborgarnas adressuppgifter. Detta kräver dock ett uppdaterat och kvalitetssäkrat lägenhetsregister med ett utvidgat registerändamål än det som anges i 5 § lag (2006:378) om lägenhetsregister. Vidare bör det göras tillgängligt för en vidare krets än vad som medges i 7 § förordning (2007:108) om lägenhetsregister. Frågor gällande lägenhetsregistrets användningsområde är för närvarande under utredning hos Lantmäteriet.¹ PTS finner att frågan om ett korrekt och tillgängligt lägenhetsregister är särskilt angelägen för att säkerställa en väl fungerande postal infrastruktur och samtidigt möjliggöra ytterligare effektiviseringar av postutdelningen.

1.1.3 Samverkan i adresseringsfrågor

PTS konstaterar att det finns flera aktörer, både inom och utom det rent postala området som är intressenter i adresseringsfrågan. Dessa har inom sina respektive verksamhetsområden direkt eller indirekt påverkan på möjligheten att säkerställa god adresseringskvalitet i Sverige. Exempel på några sådana

¹ Regeringsbeslut Fi2016/03951/SFÖ den 3 november 2016.

aktörer är Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Lantmäteriet och Datainspektionen.²

PTS finner att en ökad samverkan mellan de aktuella aktörerna gällande dessa frågor är en väsentlig förutsättning för att finna praktiska och stabila lösningar på förekommande adresseringsproblem.

PTS delar dock bedömning att det nu, av de skäl som anförs av utredningen, inte finns något behov av en mer allmän tillgång till Postnords adressdatabas.

1.2 Införande av fastighetsboxar i flerfamiljshus

Som utredningen konstaterar i avsnitt 6.3 (s. 138) går övergången till fastighetsboxar långsamt. På grund av konsekvenserna av de fallande brevvolymererna är det viktigt att införandet av fastighetsboxar påskyndas, då det ger postoperatörerna möjlighet att kunna effektivisera sin verksamhet i utdelningsledet. PTS välkomnar därför utredningens förslag att PTS genom utökad föreskriftsrätt om villkor för utdelning (se vidare avsnitt 3.2.1) kan föreskriva om att post till flerfamiljshus som regel ska delas ut i fastighetsbox.

1.3 Tillgång till portkoder och nycklar till flerfamiljshus

Utredningen konstaterar i slutbetänkandets avsnitt 6.4 att den inte funnit någon möjlighet att tvinga fastighetsägare att lämna ut portkoder och/eller nycklar till postoperatörer.

Det är en grundförutsättning för postutdelning att postoperatörerna bereds tillträde till alla fastigheter. PTS vill i sammanhanget framföra att det av konkurrensskäl är viktigt att alla postoperatörer behandlas lika av fastighetsägarna. I dagsläget innefattar begreppet postoperatör inte paketföretag då dessa inte är tillståndspliktiga. Skulle paketföretagen arbeta under ett allmänt tillstånd, som PTS särskilt föreslagit till utredningen (se vidare avsnitt 2.2 nedan), skulle även de omfattas av definitionen av postoperatör i detta avseende.

1.4 Tillgång till postnummersystemet

PTS instämmer i utredningens resonemang kring att postnummersystemet, som utgör en grundläggande komponent i en fysisk adress, är en viktig infrastruktur med betydelse för många aktörer även utanför postmarknaden. Myndigheten instämmer också i uppfattningen att postnummersystemet är att betrakta som offentlig data, även om Postnord är den aktör som av PTS utsetts att förvalta systemet.

² Icke uttömmande lista.

Efter det att utredningens arbete avslutades har flera steg inom arbetet med att öppna upp offentliga data tagits, inte minst genom den nationella geodatastrategin som Lantmäteriet överlämnade till regeringen den 10 juni 2016³. Där konstateras exempelvis att "[t]illgången till öppna data är av stor betydelse för att stimulera innovation bland små och medelstora företag. När data är öppna och tillgängliga utan avgifter och restriktioner för användningen elimineras de flesta ekonomiska och administrativa hinder för att använda, kreativt förädla och sprida data vidare." I strategin lyfts även adresser fram som exempel på information som är viktig att öppna upp tillgången till: "[e]xempel på sådana geodata som bör bli avgiftsfria för användarna är t.ex. [...] ortnamn, adresser, grundläggande statistik och transportinformation etc., som behövs för att kunna kommunicera kring annan lägesbunden information och kring lägesmässiga relationer mellan olika företagsdelar". Då postnummer är en viktig del av adressinformationen vore det olyckligt om tillgängligheten till postnummersystemet utgör ett hinder i detta arbete. PTS vill därför betona vikten av att den fullständiga informationen rörande postnummersystemet (postnummer och postort med tillhörande geografiska referenser), tillhandahålls som öppna data.

Det är förvisso uppenbart att utredningens intention är att (digital) postnummerdata ska tillhandahållas som öppna data och att endast ett tillhandahållande av fysiska exemplar i någon form är det som kan åläggas ett kostnadsorienterat pris (högre än noll kronor). PTS ser emellertid att det utöver föregående resonemang finns fler skäl till att det vore lämpligare att begreppet "öppna data" används istället för "kostnadsorienterat pris". Inte minst föreligger det en risk för sammanblandning med den innebörd begreppet har i 3 kap. 2 § postlagen. Här avses, med hänvisning till artikel 14 i postdirektivet, att begreppet kostnadsorienterad prissättning utgår från en fullständig kostnadsallokering som bas, till skillnad från den marginalkostnadsprissättning för fysiska exemplar som utredningen här föreslår.

För att undvika att ålägga Postnord ett uppdrag som leder till att det uppstår tillkommande kostnader för bolaget i form av nya IT-system, med tillhörande förvaltnings-, underhålls- och utvecklingskostnader mm., föreslår PTS att denna uppgift istället skulle kunna åläggas Lantmäteriet. Lantmäteriet inhämtar sedan tidigare postnummerdata från Postnord som ett led i sin registerhållning av belägenhetsadresser. Myndigheten har också en befintlig infrastruktur för att tillgängliggöra öppna data, vilken också vidareutvecklas inom ramen för den nationella geodatastrategin.

³ <https://www.geodata.se/sv/Vad/nationell-geodatastrategi/>

2 Tillsyn och uppgiftslämnande

PTS bedömning: PTS välkomnar utredningens förslag att alla tillhandahållare av posttjänster (dvs. både brev- och pakettjänster) på begäran ska överlämna uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning. Vissa mer övergripande uppgifter av återkommande natur skulle kunna insamlas av statistikmyndigheten Trafikanalys men huvudsakligen bör det vara tillsynsmyndigheten som av regeringen tilldelas mandatet att begära in de i förslaget avsedda uppgifterna.

PTS vidhåller samtidigt sitt tidigare till utredningen lämnade förslag om att införa en ny typ av tillstånd, ett så kallat allmänt tillstånd, som skulle vara ett systematiskt och ändamålsenligt sätt att lösa flera av problemen med nuvarande lagstiftning som utredningen identifierat.

PTS delar utredningens slutsats vad gäller uppgiftslämnande vid misstanke om narkotikabrott. Det höga skyddsvärde brev försändelser innehar från integritetssynpunkt gör det olämpligt att tystnadsplikten kring dessa försändelser skulle kunna brytas utan begäran av brottsbekämpande myndighet.

2.1 Tillhandahållare av posttjänster ska lämna uppgifter

För att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag på postområdet är det nödvändigt att PTS får möjlighet att inhämta nödvändiga övergripande uppgifter om verksamheten även från pakettidistributörer, vilket med nuvarande lagstiftning inte är möjligt. Detta för att kunna uppfylla de skyldigheter om datainsamling och rapportering till EU-kommissionen som följer av postdirektivet. Vidare behöver myndigheten uppgifter för exempelvis de analyser som krävs för att kunna göra en närmare precisering av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning (se vidare avsnitt 2.3.1 nedan). Därför välkomnar myndigheten utredningens förslag i avsnitt 11.3 att alla tillhandahållare av posttjänster (dvs. både brev- och pakettjänster) på begäran ska överlämna uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning.

Enligt förslaget ska sådana uppgifter lämnas till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I och med att det är fråga om uppgifter som är nödvändiga för den uppföljning och bevakning som här avses är det, enligt PTS mening, tydligt att dessa uppgifter primärt är ämnade för att utgöra underlag vid tillsynen av posttjänster. Därmed är det naturligt att PTS i egenskap av tillsynsmyndighet för postområdet är den myndighet som ska ha möjlighet att begära in sådana uppgifter.

Utredningen diskuterar dock runt frågan om att det i stället skulle kunna vara lämpligt att Trafikanalys inhämtar uppgifterna ifråga eftersom Trafikanalys, enligt bilagan till förordning om den officiella statistiken (2001:100), är utsedd myndighet att ansvara för statistikinsamlingen avseende postverksamhet. Vad utredningen då bortser från är att det här rör sig om olika typer av uppgifter, för olika syften. Det är enligt PTS mening viktigt att skilja på inhämtandet av övergripande och aggregerade statistiska uppgifter för löpande tidsserier (dvs. data som insamlas årligen), och inhämtandet av mer detaljerade och/eller disaggregerade uppgifter för särskilda tillsyns- eller analysbehov.

Postlagsutredningen menar att det är väsentligt att PTS får tillgång till detaljerade uppgifter för alla posttjänster (dvs. även paket upp till 20 kg) för att bl.a. kunna bedöma om det finns tillräcklig konkurrens för att inte behöva särskilt utse en tillhandahållare av delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Sådan tillsyn kommer att kräva att PTS får tillgång till uppgifter på individnivå (dvs. för de enskilda företagen) även för paketföretag. Utredningen nämner i detta sammanhang behovet av uppgifter avseende geografisk täckning, utdelningsfrekvens, tjänsteutbud, volymer, försäljningsvillkor och omsättning. Flera av dessa, exempelvis försäljningsvillkor och tjänsteutbud, är av sådan natur att det endast är lämpligt att tillståndsmyndigheten inhämtar dessa.

Trafikanalys är specialiserade för att inhämta övergripande uppgifter för statistiska tidsserier. Däremot när det gäller att inhämta data rörande vissa specifika tjänster för en analys avseende den samhällsomfattande tjänstens precisering (se vidare avsnitt 2.3.1 nedan), är det väsentligt att tillsynsmyndigheten själv har den uppgiften. Utredningens förslag bör därför preciseras så att PTS utpekas som den myndighet som kan begära in dessa uppgifter, och att detta, om det är möjligt med hänseende till den planerade EU-förordningen om gränsöverskridande paketleveranser, kompletteras med ett förfarande där PTS kan anlita Trafikanalys för det praktiska inhämtandet av vissa uppgifter av övergripande och återkommande karaktär. Ett alternativ är att förslaget omformuleras så att det möjliggör en uppdelning av uppgiftsinhämmandet mellan Trafikanalys och PTS. Att enbart utpeka Trafikanalys som den myndighet som kan begära in de aktuella uppgifterna är inte en ändamålsenlig lösning.

2.2 Ändrad tillståndsplikt

PTS har till utredningen tidigare lämnat ett förslag vilket innebär att två olika typer av tillstånd för aktörer på postmarknaden bör införas, allmänna och

enskilda tillstånd.⁴ Utredningen redogör för förslaget i avsnitt 7.3.1. Då det förslaget på ett övergripande sätt skulle lösa flera problem, som exempelvis möjligheten att samla in relevanta (och enligt postdirektivet nödvändiga) uppgifter även från paketföretag, och samtidigt möjliggöra att inte bara postoperatörer som sysslar med brevdistribution delar på avgiftsbördan för PTS verksamhet, vidhåller myndigheten sin uppfattning att ett nytt system för posttillstånd bör övervägas.

Utredningen tar upp problematiken kring den föreslagna EU-förordningen om gränsöverskridande paketförsändelser men då främst avseende aspekter kring datainsamling. EU-förordningen som sådan kommer att ge tillsynsmyndigheten ytterligare ett antal arbetsuppgifter inom paketområdet, bl.a. rörande utländska postföretags tillgång till den nationella postoperatörens nätverk. Dessutom har utredningen (i avsnitt 8.6) poängterat att myndigheten bör kunna utföra marknadsanalyser även på paketområdet för att på så sätt kunna få adekvat underlag för överväganden rörande huruvida någon tillhandahållare av hela eller delar av den samhällsomfattande tjänsten, och då främst avseende paketområdet, behöver utses. Att då tillsynsmyndighetens verksamhet finansieras av inkom avgifter från operatörer på brevmarknaden förefaller inte rimligt.

Om inte PTS förslag om nytt system för tillstånd genomförs vill PTS framhålla behovet av att regeringen tämligen omgående ser över möjligheten att även paketoperatörer ska vara med och finansiera PTS verksamhet på postområdet (se också s. 285, sista stycket, i utredningen). EU-domstolen har nyligen funnit att postdirektivets bestämmelser inte hindrar medlemsstaterna att införa avgiftssystem som innebär att samtliga postföretag, oavsett om de tillhandahåller tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten, är skyldiga att bidra till finansieringen av tillsynsmyndigheten för postsektorn.⁵

2.3 Uppgiftslämnande vid narkotikabrott

PTS instämmer helt med bedömningen i utredningens kommentar (avsnitt 7.4.12 i utredningen). Brevförsändelser har alltså ett mycket högt skyddsvärde från integritetssynpunkt. Det vore därmed olämpligt att tystnadsplikten kring brevörsändelser skulle kunna brytas utan särskild begäran av brottsbekämpande myndighet.

⁴ Jämför direktiv 2008/6/EG om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster artikel 9 om allmänna och enskilda tillstånd samt artikel 2.14 gällande definitionen av allmänt respektive enskilt tillstånd.

⁵ EU-domstolens dom i mål C-2/15, DHL Express (Austria) GmbH mot Post-Control-Kommission m.fl.

3 Den samhällsomsfattande posttjänstens omfattning och innehåll

PTS bedömning: PTS tillstyrker utredningens förslag att den samhällsomsfattande tjänstens innehåll ska förtydligas genom att PTS ges utökade möjligheter att precisera såväl villkor för utdelning som skäl för undantag från femdagarsutdelning.

PTS vill poängtera att om omfattningen av den samhällsomsfattande tjänsten i framtiden skulle revideras är det nödvändigt att genomföra den mer omfattande utredning för att överväga möjligheterna och konsekvenserna av att separera den ekonomiska tillsynen på postområdet från den samhällsomsfattande tjänsten, som postlagsutredningen nu påtalat.

I detta avsnitt har samlats flera av de frågeställningar som utredningen tar upp angående omfattningen och innehållet i den samhällsomsfattande posttjänsten. Även vissa frågor som rör villkoren och förutsättningarna för att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten behandlas här.

3.1 Behovet av att analysera den samhällsomsfattande posttjänstens omfattning

PTS roll på postområdet är att följa utvecklingen inom området, fortlöpande bevaka samhällets behov, och vid behov precisera omfattningen (dvs. vilka tjänster som ingår) av den samhällsomsfattande posttjänsten.

Flera distributörer har till utredningen framfört olika förslag på hur den samhällsomsfattande tjänstens omfattning bör förändras, vilka utredningen behandlar i avsnitt 8.6 i sitt betänkande. I samband med förändringarna av mervärdesskattelagstiftningen framfördes farhågor om konkurrensskadande effekter av att vissa av Postnords pakettjänster blev momsbefriade. Utredningen ställer sig tveksam till distributörernas bild av hur stor konkurrenshämmande effekt den nya moms­lagstiftningen kommer att få. PTS kan i det sammanhanget konstatera att inga distributörer, efter ändringarnas genomförande den 1 april 2016, har framfört några klagomål eller synpunkter till myndigheten avseende den faktiska uppkomsten av sådana effekter.

Utredningen konstaterar vidare att PTS har möjlighet att efter en analys av marknaden välja att inte utse någon/några tillhandahållare på delar av den samhällsomsfattande tjänsten, vilket skulle kunna lösa eventuella konkurrensskadliga effekter av mervärdesskattelagstiftningen. I detta sammanhang avses i första hand möjligheten att utse tillhandahållare av pakettjänster.

Utredningen redogör i avsnitt 8.6.1 för Postnords förslag att den samhällsomfattande tjänsten skulle definieras enligt den finländska modellen. Den finländska modellen innebär att endast tjänster för vilka priser och villkor inte förhandlats ingår i den samhällsomfattande tjänsten. I praktiken innebär det att endast frimärkta brev och kontantbetalda paket ingår. Eftersom den finska tillsynsmyndighetens tillsynsuppdrag (likt i Sverige) är kopplat till den samhällsomfattande tjänsten står numera endast en mycket liten del av posttjänsten under någon som helst tillsyn. Detta har fått konsekvenser i för exempelvis kvaliteten som sjunkit dramatiskt de senaste åren; mellan 2014 och 2015 föll andelen övernattbefordrade brev som levererats i tid från 91 procent till 82,5 procent. PTS avstyrker med bestämdhet Postnords förslag, och delar de ståndpunkter utredningen lägger fram i sin kommentar i avsnitt 8.6.4. I denna kommentar lyfter utredningen fram vikten av utgå från konkurrenssituationen när det gäller att fatta beslut om att utse en eller flera tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster. I sammanhanget vill PTS framhålla att såväl beslut om att utse tillhandahållare som beslut om omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten bör grunda sig på en analys av postanvändarnas behov. Utifrån denna utgångspunkt blir bland annat tjänsternas innehåll viktigare än hur prissättningen och betalning sker.

Av särskilt vikt är att myndigheten får tillgång till statistik och andra väsentliga uppgifter om paketedistributörer för att kunna genomföra analyser ”för en närmare precisering av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning” (se också avsnitt 2.2.1 ovan).

3.2 Förtydligande av den samhällsomfattande posttjänstens innehåll

3.2.1 Undantag från femdagarsutdelning och villkor för utdelning

Utredningen föreslår att PTS genom ändringar i 3 kap. 1 § postlagen och 8 § postförordningen ska ges utökade möjligheter att tydliggöra såväl villkor för utdelning som skäl för undantag från femdagarsutdelning.

PTS tillstyrker dessa förslag och anser att det är angeläget att de införs i sin helhet. En utökad föreskriftsrätt utgör ett värdefullt komplement till de verktyg PTS har för sitt främjande- och tillsynsarbete. Utredningen anger att föreskrifter om villkor för utdelning i princip kan reglera samma förhållanden som i dag regleras i de allmänna råden men också frågor som rör postombuden. PTS delar utredningens syn att en utökad föreskriftsrätt så långt möjligt bör vara utformad så att den omfattar den bredd av frågor som kan komma att behöva förtydligas med anledning av den pågående digitaliseringen. Detsamma gäller den utökade föreskriftsrätten beträffande undantag från

femdagarsutdelning. Mot bakgrund av de utmaningar som postservicen står inför anser PTS att föreskriftsrätten inte bör inskränkas till att enbart reglera den typ av undantag som idag är aktuella utan även sådana undantag som kan föranledas av att användarnas behov av vissa posttjänster förändras med anledningen av övergången från skriftliga meddelanden till digitala alternativ.

Andra sätt att åstadkomma tydlighet beträffande vad som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten är att göra förtydliganden i tillståndsvillkor, vilka närmast är föremål för översyn i samband med att nuvarande villkor löper ut den 30 september 2017 samt att utveckla de bestämmelser som idag finns i PTS allmänna råd som PTS också behöver se över i vissa avseenden.

Det är viktigt att framhålla att föreskriftsrätten, såsom utredningen anger, är en möjlighet till förtydligande när så bedöms nödvändigt och således inte ett krav. Det är bland annat mot bakgrund av skiftande förutsättningar över landet och behovet av anpassning i det enskilda fallet viktigt att PTS kan avgöra när och hur ett förtydligande ska göras.

PTS vill även framhålla att det oavsett om föreskrifter utfärdats eller inte är PTS som ska bedöma vilka omständigheter och geografiska förhållanden som utgör skäl för undantag när det gäller utdelning.

3.2.2 Utsträckt service

PTS instämmer i utredningens bedömning att ett förtydligande av den rättsliga grunden för reglerna avseende överlämnande av post och på vilket sätt detta kan ske kan komma att påverka den framtida utformningen av den så kallade utsträckt posttjänsten⁶, som Post- och telestyrelsen upphandlar enligt myndighetens instruktion, och villkoren för tillhandahållandet av denna.

PTS delar däremot inte utredningens bedömning att det finns skäl att anta att de särskilda posttjänsterna inte omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten utan att de tar vid där den slutar.

Att, som utredningen gör, utgå från finansieringsperspektivet när det gäller att avgöra vad som kan anses ingå i den samhällsomfattande posttjänsten leder enligt PTS uppfattning tanken fel.

Syftet med de samhällsomfattande tjänsterna är enligt postdirektivet, vilket utredningen också refererar till, att samtliga användare lätt skall få tillgång till

⁶ Den upphandlade tjänstens fullständiga namn är ”Posttjänster för personer utanför tätort som på grund av ålder eller funktionsnedsättning inte kan ta sig till ordinarie utdelningsställe”.

postnätet. Det är, som PTS tidigare nämnt, således ett användarperspektiv som bör vara vägledande när omfattning av den samhällsomfattande posttjänsten fastställs. Att det förhållande att användare får tillgång till posttjänsten genom upphandling skulle innebära att tjänsten inte omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten motsägs också av att direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom olika typer av upphandlingsförfarande.

De särskilda posttjänster som PTS upphandlar vänder sig till användargrupper som på grund av funktionsnedsättningar inte kan få tillgång till posttjänsten när den tillhandahålls på ordinarie sätt. Genom de upphandlade tjänsternas utformning kan dessa grupper få tillgång till samhällsomfattande posttjänst på en servicenivå som är likvärdig med den som användare utan funktionshinder har.

PTS ser därför såväl den upphandlade utsträckta posttjänsten, liksom den upphandlade tjänsten för blindskriftsförsändelser, som centrala delar av den samhällsomfattande posttjänsten.

PTS delar utredningens bedömning att det med en åldrande befolkning och en fortsatt urbanisering finns en risk att kostnaderna för särskilda posttjänster kan komma att öka när tillhandahållaren vill anpassa servicen till ändrade förutsättningar. Det finns därför skäl att följa frågan och återkommande se över hur behovet av särskilda posttjänster utvecklas och hur de ska utformas på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till eventuellt ändrade förutsättningar.

3.2.3 Vapen

Enligt utredningen anser Postnord att det bör klargöras om uppdraget att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten medför skyldighet att transportera vapen.

Utredningen konstaterar att PTS har fått ett bemyndigande att föreskriva vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten.

PTS har inte utfärdat några föreskrifter som undantar försändelser med vapen från den samhällsomfattande posttjänsten. Det finns inte heller något beslut om att vapenförsändelser inte skulle ingå i Postnords skyldighet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

PTS gör bedömningen att det inte finns skäl att nu förändra regleringen av transport av vapen vid tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. Men som bland annat utredningen har påpekat finns det behov av att noga följa utvecklingen och fortlöpande bevaka samhällets behov av posttjänster för att kunna ta ställning om det finns skäl att förändra

omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten. I detta sammanhang kan det även finnas skäl att framöver värdera huruvida enskilda tjänster, som transport av vapen, ska ingå i skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

3.3 Ökad flexibilitet i utdelningsfrekvensen

Postdirektivets nuvarande bestämmelser avseende den samhällsomfattande posttjänsten innebär att utdelning (och insamling) ska ske minst fem arbetsdagar i veckan. PTS instämmer i utredningens uppfattning att vid en framtida översyn så bör postdirektivet ”göras så flexibelt att medlemsstaterna har möjlighet att anpassa de samhällsomfattande posttjänsterna i respektive land till de rådande nationella behoven”.

3.4 Separation av prissättningsregler från den samhällsomfattande posttjänsten

Utredningen lämnar inga förslag om att begränsa omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten. Därmed är problematiken med att PTS tillsynsuppdrag avseende tillhandahållarens prissättning i princip är kopplat till enbart den samhällsomfattande tjänsten inte omedelbart i behov av en lösning. .

En förändring av den samhällsomfattande posttjänstens omfattning kan dock inte uteslutas i framtiden. Utredningen finner att för att kunna separera prissättningsreglerna från den samhällsomfattande tjänsten krävs ”en mer omfattande utredning för att överväga möjligheterna och konsekvenserna”. PTS delar denna uppfattning, men vill samtidigt poängtera att en sådan utredning är helt nödvändig om det skulle bli aktuellt att på något sätt reducera omfattningen av den samhällsomfattande tjänsten.

3.5 Prissättningsreglerna och PTS föreskriftsrätt

Utredningen finner med anledning av ett antal problemområden som utpekats av några marknadsaktörer att flertalet av dessa brister skulle kunna åtgärdas genom att PTS meddelar föreskrifter ”som tydliggör marknadens spelregler avseende pris och villkor” (sid. 208). PTS vill här understryka att sådana regler inte nödvändigtvis behöver regleras i föreskrift utan att de i många fall lämpligen kan regleras genom tillståndsvillkor för berörd(a) tillståndshavare. PTS har noterat de lämnade problembeskrivningarna och kommer i det ordinarie arbetet med regelgivning att beakta dessa.

3.6 Krav avseende gränsöverskridande försändelser i EU-direktivet

Utredningen lyfter fram att kraven⁷ avseende gränsöverskridande försändelser bör ses över vid kommande revidering av postdirektivet. Mot bakgrund av digitaliseringen menar utredningen att ”möjligheter till längre befordringstider för gränsöverskridande försändelser skulle möjliggöra för medlemsländerna att bättre anpassa de nationella kraven till de behov som respektive befolkning har utifrån till exempel bredbandsutbyggnad” (utredningen, s. 291).

PTS delar denna synpunkt och noterar även att direktivsbestämmelsen som sådan i praktiken är omöjlig att utöva tillsyn över ur ett enskilt medlemslands perspektiv. Det är ju nämligen två postoperatörer från två olika länder som är inblandade i en gränsöverskridande postleverans och skälen till att försändelser fördröjs kan därför antingen bero på hanteringen i avsändarlandet eller i mottagarlandet. Vid en översyn av direktivet vore det därför lämpligt att klargöra avsändande respektive mottagande operatörs ansvar. Samtidigt måste vederbörlig hänsyn tas till de delar av Världspostföreningens regelverk som rör hithörande frågor.

⁷ För gränsöverskridande försändelser gäller att 85 procent av försändelserna inom den snabbaste normalkategorin ska överlämnas till adressaten inom tre dagar från avlämningsdatum och 97 procent inom fem dagar. (Bilaga II i 2008 års postdirektiv)

4 Konsekvenser för PTS

PTS har tagit del av utredningens bedömningar av konsekvenser för PTS (avsnitt 12.1.4 i utredningen). På ett antal punkter anser PTS att utredningen underskattat den arbetsbörda som implementering av utredningens förslag och bedömningar medför för PTS.

Vad gäller den föreslagna föreskriftsrätten avseende utdelning av postförsändelser samt undantag från femdagarsutdelning har utredningen varken kommenterat resursåtgången för bedömningsarbetet angående om en föreskrift behöver tas fram, ett eventuellt utarbetande av en föreskrift eller för den utökade tillsyn en sådan medför. PTS vill poängtera att dessa uppgifter sannolikt kommer att medföra tillkommande arbetsinsatser (med åtföljande kostnader).

När det gäller uppgiftslämnandet från tillhandahållare av posttjänster har utredningen uppskattat det tillkommande analysarbetet avseende postmarknaden att uppgå till cirka 20 procent av en heltidstjänst. Detta kan vara rimlig skattning på några års sikt, men initialt kommer arbetet att kräva utveckling av nya metoder och datormodeller för uppföljningen av paketmarknaden utöver arbetet med själva analyserna. Därmed torde arbetet de första åren kunna kvantifieras till 40 – 50 procent av en heltidstjänst för att därefter minska successivt när de nya arbetssätten etablerats.

Utredningen menar vidare att förslaget om regleringen av tillgången till postnummersystemet inte kommer att medföra ett stort merarbete för PTS. I och med att det saknas en tydlig definition av kostnadsorienterat pris vill myndigheten framhålla att det finns en klar risk att det uppstår tvister angående prissättningen, vilka, åtminstone övergångsvis, kan komma att ta betydande resurser i anspråk.

Catarina Wretman

Yttrandet har beslutats av generaldirektören Catarina Wretman. I ärendets slutliga handläggning har enhetschefen Olof Bjurö, utredaren Pär Lindberg och sakkunnige Joakim Levin (föredragande) deltagit.

