

Regeringens proposition

1997/98:127

Statens ansvar på postområdet

Prop.
1997/98:127

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

Göran Persson

Ines Uusmann
(Kommunikationsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i postlagen, lagen om inrikes vägtransporter och i järnvägstrafiklagen. Ändringarna syftar dels till att på ett bättre sätt uppnå de postpolitiska målen, dels till att anpassa lagstiftningen till ett nyligen beslutat EG-direktiv. Det innebär bl.a. att det nuvarande begreppet grundläggande postservice i postlagen ändras till samhällsomfattande posttjänst. Det övergripande målet skall liksom hittills vara att alla skall kunna skicka och ta emot adresserade försändelser. Detta mål skall kompletteras med ett servicemål som preciseras i lagtext, tillståndsvillkor och avtal.

Paketbefordran föreslås inte längre utgöra postverksamhet och tillstånd kommer följaktligen inte längre att krävas för paketbefordran. Denna service kommer dock även i fortsättningen att utgöra en del av den samhällsomfattande posttjänsten.

Tillstånd att bedriva postverksamhet föreslås få förenas med villkor. Tillståndsmyndigheten skall meddela de individuella tillståndsvillkor som behövs, bl.a. för att säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten. Tillståndsvillkoren skall vara tidsbegränsade.

Nuvarande prisreglering i avtalet mellan staten och Posten AB föreslås inte få någon motsvarighet i det nya avtalet. Kravet på rabatterat porto för privatpersoner slopas därmed och ett förenklat redovisningskrav inrättas. I stället föreslås ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om ett pristak för postverksamhet.

Propositionen omfattar också en redovisning av regeringens avsikt att under året utreda statens ansvar för en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i postlagen (1993:1684).....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1974:610) om inrikes vägtransport	10
2.3	Förslag till lag om ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192)	11
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Nuvarande ordning	12
5	Reformbehovet	14
6	Utvecklingen på postmarknaden	16
7	Ändringar i postlagen m.m.....	18
7.1	Samhällsomfattande posttjänst.....	19
7.2	Definition av postverksamhet	23
7.3	Prisregleringen	24
7.3.1	Prismålet	24
7.3.2	Pristak	26
7.4	Finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten ..	28
7.5	Tillståndsreglering	31
7.5.1	Tillståndsprövning	31
7.5.2	Tillståndsvillkor.....	32
7.6	Post- och telestyrelsen	35
7.6.1	Post- och telestyrelsens roll och uppgifter.....	35
7.6.2	Post- och telestyrelsens kompetens- och resursbehov	39
8	Samhällsomfattande betaltjänster	40
8.1	Utredning om den grundläggande betaltjänsten och kontantförsörjningen.....	40
9	Kostnadskonsekvenser	44
10	Författningskommentar	44
10.1	Förslaget till lag om ändring i postlagen (1993:1684).....	44
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:610) om inrikes vägtransport.....	48
10.3	Förslaget till lag om ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192).....	48
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	49
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	56
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	57
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	64
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 5 mars 1998	65
	Rättsdatablad	66

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i postlagen (1993:1684),
2. lag om ändring i lagen (1974:610) om inrikes vägtransport,
3. lag om ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192),

dels bemyndigar regeringen

4. att teckna avtal om preciserade servicemål för den samhällsomfattande posttjänsten med den operatör som får till uppgift att tillhandhålla denna (avsnitt 7.1),

dels godkänner

5. vad regeringen föreslår om att kravet på rabatterade frimärken till hushållen avskaffas (avsnitt 7.3.2),
6. vad regeringen föreslår om Post- och telestyrelsens roll och uppgifter (avsnitt 7.6.1).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i postlagen (1993:1684)

Härigenom föreskrivs i fråga om postlagen (1993:1684)

dels att 14 § skall upphöra att gälla,

dels att 1–3, 5, 5 a, 15, 17 och 18 §§ samt rubriken närmast före 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 1 a, 4 b, 5 b, 5 c, 7 a och 7 b §§, samt närmast före 1 a, 5 b och 7 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Grundläggande post- och kassa- Samhällsomfattande posttjänst service

1 §¹

I landet skall det finnas en rikstäckande postservice som innebär att brev, andra adresserade försändelser som väger högst 2 kg och paket kan nå alla oavsett adressort. Det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till enhetliga och rimliga priser. Det skall därvid finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Det skall finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Posttjänsten skall vara av god kvalitet och det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom skall enhetliga försändelser befordras till enhetliga priser. Det skall finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Därutöver skall det finnas en rikstäckande kassaservice som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

Grundläggande kassaservice

1 a §

Det skall finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

¹ Senaste lydelse 1996:1132.

2 §

Regeringen eller myndighet som Regeringen eller myndighet som
 regeringen bestämmer skall fort- regeringen bestämmer skall fort-
 löpande följa utvecklingen på löpande följa utvecklingen på
 postområdet och bevaka att *post-* postområdet och bevaka att
servicen och kassaservicen motsva- *posttjänsten* och kassaservicen
 rar samhällets behov. motsvarar samhällets behov.

3 §

Med postverksamhet avses i Med postverksamhet avses i
 lagen regelbunden befördran *mot* lagen regelbunden befördran *av*
avgift av brev eller av brev och pa- *brev mot avgift.*
ket.

*Brev och paket som hanteras i
 postverksamhet utgör postförsän-
 delser.*

Med brev avses adresserade Med brev avses adresserade *för-*
postförsändelser som är inneslutna i *sändelser* som är inneslutna i ku-
 kuvert eller annat omslag och som vert eller annat omslag och som
 väger högst 2 kg. Vykort, brevkort väger högst 2 kg. Vykort, brevkort
 och liknande försändelser jämföras och liknande försändelser jämföras
 med brev vid tillämpning av lagen. med brev vid tillämpning av lagen.

*Med paket avses adresserade
 postförsändelser som väger mer än
 2 men högst 20 kg.*

4 b §

*Tillståndsmyndigheten skall efter
 ansökan meddela förhandsbesked
 om det behövs tillstånd enligt 4 §
 för viss verksamhet. Ett
 förhandsbesked gäller under den
 tid och under de förutsättningar i
 övrigt som anges i beskedet.*

5 §²

Postverksamhet skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och, när det gäller befordran av brev, så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Tillstånd enligt 4 § skall beviljas, om sökanden *inte saknar* förutsättning att bedriva postverksamhet på det sätt som anges i första stycket.

5 a §³

Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, får tillståndet återkallas. Om det är tillräckligt får tillståndsmyndigheten i stället för att återkalla tillståndet meddela varning.

Tillståndet skall återkallas om tillståndshavaren begär det.

Om tillståndet återkallas får tillståndsmyndigheten besluta hur *avvecklingen av verksamheten skall ske.*

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

Tillståndsvillkor**5 b §**

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

1. att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst enligt 1 § och på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs där och i 7 a §,

2. att på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i 5 § första stycket,

3. att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av sär-

² Senaste lydelse 1996:1132.

³ Senaste lydelse 1996:1132.

skilda posttjänster, och

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

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

5 c §

Tillståndsvillkor skall 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.

Tillhandahållande av samhälls- omfattande posttjänst

7 a §

Den som tillhandahåller samhälls-omfattande posttjänst enligt 1 § skall

1. tillhandahålla tjänsten till priser som grundar sig på kostnaderna,

2. årligen redovisa verksamheten för tillståndsmyndigheten i enlighet 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 tjänsterna⁴,

3. hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga,

4. för handläggningen av

⁴ EGT nr L 15, 21.1.1998, s.14 (Celex 397L0067).

klagomål fastställa förfaranden som är öppna för insyn och ägnade att skapa rättvisa samt är snabba och billiga, och

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

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om krav enligt första stycket.

7 b §

Regeringen får föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer.

15 §⁵

Tillsyn över att befordran av brev sker i överensstämmelse med denna lag utövas av tillståndsmyndigheten. *Tillståndsmyndigheten skall ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.*

Tillståndsmyndigheten skall också ha tillsyn över att de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

17 §⁶

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

18 §⁷

Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag. *Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet eller ansöker om förhandsbesked enligt 4 b § att betala avgift för till-*

⁵ Senaste lydelse 1996:1132.

⁶ Senaste lydelse 1996:1132.

⁷ Senaste lydelse 1996:1132.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.
 2. I ärenden som gäller ansökan om tillstånd gäller 5 § i dess äldre lydelse vid prövning av ansökningar som inkommit till tillståndsmyndigheten före ikraftträdandet.
 3. Tillstånd som meddelats före ikraftträdandet får före utgången av år 1998 förenas med villkor för en bestämd tid enligt 5 b §, utan hinder av bestämmelserna i 5 c § första stycket.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:610) om inrikes vägtransport

Prop. 1997/98:127

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1974:610) om inrikes vägtransport skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Lagen skall ej tillämpas på *postbefordran*, begravningstransporter eller befordran av flyttsaker. Av *14 § postlagen (1993:1684) följer dock att 5 och 27–42 §§ skall tillämpas i fråga om postbefordringföretags ansvar gentemot den som har anlitat företaget för befordran av paket inom landet.*

Lagen skall ej tillämpas på *brevbefordran*, begravningstransporter eller befordran av flyttsaker.

Lagen skall inte heller tillämpas på sådan befordran på väg som är underkastad fördraget den 9 maj 1990 om internationell järnvägstransport eller som en järnväg i annat fall utför inom Sverige till fullgörande av avtal om befordran av gods på järnväg.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

¹ Senaste lydelse 1993:1693.

2.3 Förslag till lag om ändring i järnvägstrafiklagen
(1985:192)

Prop. 1997/98:127

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § järnvägstrafiklagen (1985:192) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag tillämpas på järnvägstrafik på bana inom Sverige eller på svensk tågfärja. Vad som föreskrivs om järnväg i 1 kap., 2 kap. 2–5 §§ och 5 kap. tillämpas också på tunnelbana och spårväg.

Av 2 kap. 4 § och 3 kap. 1 § följer att vissa bestämmelser i lagen tillämpas även på befordran med annat transportmedel än som anges i första stycket. I fall som avses i 2 kap. 4 § kan därvid bestämmelser i lagen tillämpas på befordran även utom Sverige. Enligt 2 kap. 1 §, 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § skall lagen i vissa fall inte tillämpas på befordran i trafik med utlandet.

Lagen tillämpas inte på *postbefordran* med järnväg.

Lagen tillämpas inte på *brevbefordran* med järnväg.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

¹ Senaste lydelse 1995:370.

I november 1992 föreslog den dåvarande regeringen att Postverkets ensamrätt på brevbefordran skulle avvecklas fr.o.m. den 1 januari 1993, vilket godtogs av riksdagen (prop. 1992/93:132, bet. 1992/93:TU11, rskr. 1992/93:152). I oktober 1993 lämnade samma regering fram ett förslag till postlag och till en bolagisering av Postverket (prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU9, rskr. 1993/94:119). I enlighet med riksdagens beslut trädde en postlag i kraft den 1 mars 1994. Samtidigt ombildades Postverket till Posten AB.

I samband med riksdagens behandling av nuvarande regerings förslag till ändringar i postlagen (prop. 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34) begärde riksdagen att regeringen skulle lämna en snar redovisning av vilka åtgärder som kunde behöva vidtas för att skapa garantier för att målet om en rikstäckande postservice skall kunna uppfyllas.

I departementspromemorian Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet (Ds 1997:58) behandlades dessa frågor. Promemorian tog även upp frågor rörande den grundläggande kassaservicen och den postala infrastrukturen, dvs. postboxar, adressändringar och postnummersystemet. I promemorian föreslogs att dessa frågor skulle utredas. Regeringen fattade den 23 oktober 1997 beslut om ett uppdrag till Post- och telestyrelsen (PTS) att utreda den postala infrastrukturen. PTS förväntas presentera sin utredning senast den 15 mars 1998. Regeringen avser att under året låta utreda statens ansvar på betaltjänstområdet.

De lagförslag som lades fram i promemorian finns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Kommunikationsdepartementet (Dnr K97/3495/1).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 5 februari 1998 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran. Yttrandet finns i *bilaga 4*.

Efter lagrådsgranskningen har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten. Därutöver har tillkommit en följdändring, lagförslag 3.

4 Nuvarande ordning

Lagreglering på postområdet

Nu gällande postpolitiska mål fastställdes av riksdagen år 1993 i samband med behandlingen av förslaget till postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m. (prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU9, rskr. 1993/94:119) samt i samband med förslag till ändringar i postlagen m.m. (prop. 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34).

Postlagen fastställer de övergripande målen för den rikstäckande post- och kassaservicen. Det innebär att en rikstäckande brev- och paketbefordran skall tillhandahållas och enstaka brev och paket skall befordras till enhetliga och rimliga priser. Vidare skall det finnas en kassaservice som innebär att man kan skicka och ta emot betalningar till enhetliga priser. Staten har ansvaret att säkerställa denna service, vilket kan ske genom att staten uppdrar åt en eller flera postoperatörer att medverka till att servicen upprätthålls.

I postlagen anges att regeringen själv eller genom en myndighet skall följa utvecklingen på postområdet och bevaka att post- och kassaservicen motsvarar samhällets behov.

Enligt postlagen skall den som vill bedriva postverksamhet söka tillstånd hos den myndighet som regeringen bestämmer. Sökanden skall beviljas tillstånd om denne inte saknar förutsättningar att bedriva postverksamhet på sådant sätt att rimliga krav på tillförlitlighet tillgodoses och att skyddet för avsändarens och mottagarens personliga integritet upprätthålls.

Post- och telestyrelsen (PTS) är tillstånds- och tillsynsmyndighet på postområdet. Myndighetens uppgift är bl.a. att följa utvecklingen på postområdet och bevaka att den grundläggande postservicen motsvarar samhällets behov.

Postlagen innehåller vidare bestämmelser om tystnadsplikt i postverksamhet, obeställbara brev, portobeteckningar m.m.

Avtalet mellan staten och Posten AB

I samband med införandet av en postlag och bolagiseringen av Postverket beslöt riksdagen att regeringen skulle teckna ett avtal med Posten AB om en rikstäckande post- och kassaservice, pristak för privatpersoners brev- befordran, skyldighet att mot ersättning ta hänsyn till de handikappades behov samt att delta i totalförsvarsplaneringen m.m.

Den 1 mars 1994 tecknade staten ett avtal med Posten AB. Avtalet som ursprungligen gällde fram till och med den 31 december 1996 förlängdes med mindre justeringar att gälla fram till 31 december 1997. Det senare avtalet har den 19 december 1997 förlängts att gälla till och med 30 juni 1998.

Nuvarande krav på servicenivå

Servicemålet formuleras med hänsyn till å ena sidan användarnas behov och önskemål och å andra sidan de kostnader som är förknippade med säkerställandet av servicemålet.

Postservicen skall enligt postlagen täcka hela landet och omfatta befordran av brev och andra adresserade försändelser upp till 2 kg samt paket, till enhetliga och rimliga priser. Dessutom skall kunderna ha möjlighet att försäkra försändelser och få ett kvitto på att mottagaren tagit emot försändelsen.

Staten har ytterligare preciserat servicenivån i det avtal som tecknats med Posten AB. I avtalet fastställs att postservicen skall erbjudas dag-

ligen helgfri måndag–fredag, dvs. alla arbetsdagar. Vidare sägs att servicen skall tillhandahållas med god tillförlitlighet till alla fasta hushåll, företag och organisationer i hela landet och att kundernas efterfrågan skall vara styrande. I normalfallet skall alla ha tillgång till daglig postutdelning. Antalet fasta hushåll utan tillgång till daglig posttjänst får inte öka. Priset för befordran av enstaka inrikes brev upp till 500 g från privatpersoner får inte stiga snabbare än nettoprisindex. Dessutom skall privatpersoner erbjudas rabatterade frimärken under lätt tillgängliga former. Slutligen skall förändringar i postservicens utformning ske varsamt och efter samråd med berörda kunder.

Nuvarande reglering innehåller således dels krav på servicenivå, dels krav på prissättning och prisreglering. Motsvarande krav återfinns i EG:s postdirektiv, se avsnitt 5 *EG:s reglering*.

5 Reformbehovet

Postlagen har varit i kraft i drygt tre och ett halvt år. I samband med de ändringar som gjordes år 1996 (prop. 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34) begärde trafikutskottet i sitt av riksdagen antagna betänkande att regeringen skulle återkomma med en snar redovisning av vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att skapa garantier för att målet om en rikstäckande postservice skall kunna uppfyllas.

Utvecklingen på postmarknaden i Sverige har aktualiserat frågan om nuvarande ordning är ändamålsenlig för statens möjligheter att ta sitt ansvar för de samhällsomfattande tjänsterna (det svenska begreppet för det i EG:s direktiv använda "universal service"). De delar av postmarknaden som är aktuella för översyn är de som gäller brev, paket och betalningstjänster (kassa).

Vad gäller brevbefordran sker en snabb tillväxt av elektroniska substitut till traditionell brevbefordran. Som exempel kan nämnas telefax, e-post, mobiltelefoni, Internet och interaktiv kabel-TV. Samtidigt används IT-tekniken för att effektivisera traditionell brevbefordran genom t.ex. hybridpost. Parallellt med denna utveckling sker en internationalisering av brevmarknaden vilken hänger samman med en ökad internationalisering och globalisering av företagen och kapitalmarknaden.

Paketmarknaden karakteriseras av betydande konkurrens i fråga om pris, tjänsteinnehåll och servicenivå (såsom dörr-till-dörr service, leveranstider och alternativa utlämningsställen). Bakomliggande faktorer är tillkomsten av internationella bud- och kurirföretag på den svenska marknaden, förändringar i kundernas krav (t.ex. på "just-in-time-leveranser") samt utvecklingen av nya tjänster.

Betaltjänsten har präglats av en kraftig nedgång i antalet transaktioner på postkontoren. För Posten AB har transaktionsvolymen minskat med 50 % på 10 år. Det beror främst på den tekniska utvecklingen, åtföljd av ett ändrat beteende hos kunderna. Framväxten av nya tjänster på marknaden såsom telefonbanker, ökad användning av autogirering, direktutbetalning från exempelvis försäkringskassan till mottagarnas bankkonton samt utbredningen av olika sorters betal- och kontokort har snabbt mins-

EG:s reglering

Europeiska parlamentet och Europeiska unionens råd har antagit 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. Medlemsstaterna skall senast ett år efter det att direktivet har offentliggjorts i Europeiska gemenskapens officiella tidning sätta i kraft de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet. Direktivet offentliggjordes den 21 januari 1998. Betaltjänst och kassaservice omfattas inte av direktivet.

Direktivet syftar till att införa harmoniserande bestämmelser rörande samhällsomfattande posttjänster – ”universal service” – och att förbättra kvaliteten på postservicen inom den inre marknaden. Målet är en väl fungerande postsektor, vilket är av betydelse för gemenskapens ekonomiska och sociala sammanhållning. Den bärande tanken är att posttjänsten är ett viktigt redskap för kommunikation och handel. Kvaliteten på posttjänsten över gränserna anses för närvarande vara otillfredsställande och syftet med direktivet är att skapa möjligheten att vidta åtgärder för att förbättra den postala servicen inom gemenskapen.

Direktivet syftar också till att säkerställa att marknaden liberaliseras gradvis och under kontrollerade former. I ingressen till direktivet framhålls nödvändigheten av en trygg och rimlig balans i genomförandet av de åtgärder som är nödvändiga för att garantera ett fritt tillhandahållande av tjänster inom postsektorn i hela gemenskapen. Samtidigt framhålls vikten av att rättigheterna och skyldigheterna för dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna respekteras.

I direktivet anges således att medlemsländerna skall säkerställa en samhällsomfattande posttjänst av bestämd kvalitet inom hela landet. Posttjänsten definieras som insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser. Samhällsomfattande posttjänst definieras som stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Priserna skall därutöver vara kostnadsbaserade. Medlemsstaterna får dock besluta att en enhetlig taxa skall gälla, vilket inte utesluter att den eller de som tillhandahåller den samhällsomfattande tjänsten har rätt att ingå individuella avtal om priser med kunden. Minimikravet är att den samhällsomfattande tjänsten skall 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. Befordringstider för gränsöverskridande post fastställs också i direktivet, medan motsvarande nationella krav skall beslutas av medlemsländerna själva. De nationella kraven skall harmonisera med de krav som finns i direktivet. Andra krav gäller lika behandling av alla användare, kostnadsbaserade och rimliga taxor samt

transparenta redovisningar hos den eller de operatörer som utses att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna.

Enligt direktivet får medlemsstaterna införa tillståndsförfaranden och tillstånden får förenas med villkor bl.a. beträffande skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och om krav på tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och utförande.

För att övervaka marknaden och servicen skall medlemsländerna inrätta nationella tillsynsmyndigheter som är oberoende av de operatörer som tillhandahåller tjänsterna. Dessa nationella tillsynsmyndigheter skall ha till uppgift att säkerställa posttjänstens överensstämmelse med de förpliktelser som härrör från direktivet. Det innebär att Post- och telestyrelsen (PTS) som nationell tillsynsmyndighet kommer att få i uppgift att generellt bevaka att direktivets krav uppfylls, t.ex. kravet på att de samhällsomfattande tjänsterna tillhandahålls. Samtidigt innehåller direktivet en rad konkreta uppgifter för tillsynsmyndigheten. Det kan exempelvis röra sig om att medge undantag från kravet på fem dagars insamling respektive utdelning av postförsändelser "under omständigheter eller geografiska förhållanden som de nationella tillsynsmyndigheterna bedömer vara undantagsvis förekommande". Det kan också röra sig om att informera EG-kommissionen om hur operatörernas informations- och redovisningsskyldighet har uppfyllts.

Sammantaget innebär EG-direktivet att PTS förväntas spela en central roll vid genomförandet av postdirektivet, både i form av myndighetsbeslut och genom tillsyn m.m. Detta innebär en utvidgning av PTS nuvarande uppgifter och ställer ökade krav på insatser och på delvis ny kompetens, t.ex. vad gäller kostnadsredovisning och principer för avgiftsättning.

6 Utvecklingen på postmarknaden

Post- och telestyrelsen (PTS) har beskrivit utvecklingen på postmarknaden i Sverige i ett antal rapporter och dokument. Den senaste redogörelsen, "Redogörelse för utvecklingen på postmarknaden i Sverige 1996 – 97" sammanfattas här.

Vid ingången av år 1996 fanns det fyra verksamma postoperatörer i Sverige som var anmälda till PTS. Dessa var Posten AB, CityMail AB i konkurs, SDR-Gruppen AB (SDR) samt City and Financial Sweden AB. Under år 1995 hade Posten AB distribuerat ca 3 370 miljoner adresserade försändelser, CityMail 33 miljoner, SDR 4 miljoner och City and Financial några hundratusen.

Den 7 december 1995 hade Posten AB som då, genom sitt dotterbolag Postbolagen AB ägde 75 % av City Mail, försatt detta bolag i konkurs. City Mails grundare och tidigare minoritetsägare förvärvade någon månad senare bolagets rörelse. Med nytt kapital från såväl utländska som svenska fondbolag expanderade det nya företaget City Mail Sweden AB under år 1996 och år 1997 sin verksamhet till hela Storstockholm från Nykvarn till Åkersberga (inklusive skärgården och Mälaröarna) samt Göteborg och Malmö. Företaget täcker därmed ca 30 % av landets alla

hushåll med utdelning av försorterade storsändningar, s.k. industriell post.

SDR, vars huvudsakliga verksamhet är rikstäckande utdelning av oadresserad direktreklam, distribuerar också en försiktigt växande volym adresserade försändelser. City and Financial Sweden AB som har bytt namn och numera heter FDS Financial Distribution Services AB (FDS) förmedlar regelbundet post mellan företag i Stockholm, främst i finanssektorn, och mellan dessa företag och motsvarande företag i utlandet. FDS verksamhet växer och prognosen för antalet hanterade försändelser år 1997 är 1 miljon.

Under våren 1996 introducerade Posten AB ett nytt brevdistributions-system som bl.a. innebär att brevsorteringen koncentrerats till 13 högautomatiserade sorteringsterminaler. Volymen försändelser som hanterades i "Brevnätet" var i princip oförändrad år 1996 jämfört med året innan.

Den 1 mars 1997 genomfördes en genomgripande portoomläggning. Omläggningen innebar i korthet att olika tjänster för privatpersoner och företag infördes samt att tjänsterna anpassades till kostnaderna för de olika tjänsterna. Det betydde bl.a. att normalportot, dvs. portot för enstaka övernattbefordrade försändelser höjdes från 3,85 kronor till 5,00 kronor, med möjlighet till rabatter under vissa villkor, medan priset på lokalt eller regionalt inlämnade försorterade storsändningar sänktes.

Under hösten 1996 anmälde ytterligare åtta företag att de bedrev postverksamhet. Från och med den 1 januari 1997 krävs det tillstånd från PTS för att få bedriva postverksamhet. Utöver de tidigare anmälda postoperatörerna har ett drygt 100-tal företag sökt och beviljats sådant tillstånd, varav ett 70-tal påbörjat sin verksamhet.

Av de postbefordringsföretag som tillkommit under slutet av år 1996 men framför allt under första tertialet år 1997 är huvuddelen fåmansföretag som åtar sig att lokalt samla in post från företag, organisationer och myndigheter, men också i många fall från egna brevlådor, för att dela ut den på orten. Alla dessa företag ger ut egna frimärken eller har andra tydliga igenkänningstecken på försändelserna (distributörsbeteckningar). Dessa företag hanterar vardera mellan 150 – 1 500 brev om dagen. Det finns inga uppgifter som visar hur stor del av sina respektive lokala marknader som dessa företag har.

Några av de nytillkomna företagen är förhållandevis stora. Det rör sig antingen om tidningsdistributionsföretag som också delar ut brev eller företag som bedriver postverksamhet på flera orter. Det förtjänar att påpekas att området är så nytt att så gott som alla de företag som är verksamma vid sidan av Posten AB utvecklingsmässigt befinner sig i en begynnelsefas. Det innebär att alla uppgifter om brevvolymer blir mycket osäkra. Likaså är det svårt att förutse hur de olika företagen kan komma att samverka. Det finns något exempel på hur ett företag på franchisingbasis driver en samordnad verksamhet på flera orter i ett län. Andra samverkansmodeller förekommer också.

Beträffande den postala infrastrukturen tecknar nytillkomna operatörer likalydande, av PTS godkända, avtal med Posten AB om tillgång till postboxsystemet. Vidare erbjuds samtliga nya operatörer att ansluta sig till Svensk Adressändring AB (SvAAB). Företagets verksamhet består i att ta emot uppgifter om adressändringar och hålla dessa tillgängliga i en

databas. PTS har en särskild arbetsgrupp för kvalitetsfrågor, i vars arbete samtliga operatörer med tillstånd är välkomna att delta.

En branschförening för postoperatörer har bildats, Fria Postoperatörers Förbund, med uppgift att tillvarata medlemmarnas intressen och driva på i frågor om kvalitet och tillgång till den postala infrastrukturen. En konkret fråga som förbundet arbetar med är ett tillfälligt registerhållningstillstånd från Datainspektionen för medlemmar som vill kunna utnyttja SvAAB:s register för eftersändning av post och tillfälliga adressändringar under semesterperioder.

Den senast gjorda uppskattningen av marknadsandelar i Sverige bygger dels på de uppgifter som Posten AB, City Mail och SDR lämnat till PTS rörande totala antalet förmedlade adresserade försändelser under år 1996, dels på övriga 67 tillståndshavares prognoser för hur många brev de kommer att förmedla under år 1997.

Operatör	Miljoner försändelser	
	1992	1996/97
CityMail	1	51,5
SDR	12	4,7
Övriga 67 st	1	8–15
Posten AB	3 209	3 361
Posten AB:s andel	99,6 %	97,9 %

Källa: PTS. Uppgifter för 1996/97 avser år 1996 för samtliga utom de 67 st nya operatörer, där det är fråga om prognoser för år 1997. Av dessa har många inte börjat sin verksamhet eftersom flertalet har fått tillstånd först under våren 1997. För år 1992 gäller siffran 12 miljoner samtliga operatörer utom Posten AB.

Tabellen visar att övriga 69 st postoperatörer med tillstånd inte tagit några större volymer från Posten AB, vars marknadsandel utgör närmare 100 %. Den volym postförsändelser som Posten AB hanterar har dessutom ökat med 152 miljoner mellan åren 1992 och 1996, dvs. Posten AB:s volym har ökat mer än vad de övriga operatörer tillsammans hanterar under ett år.

Om man i stället delar in marknaden efter olika försändelseslag t.ex. den distribution om vilken Posten AB och City Mail konkurrerar får man dock en annan bild. Posten AB och City Mail konkurrerar huvudsakligen om B-postsändningar i storstadsregioner, dvs. de regioner där köpkraften finns. City Mails marknadsandel är med denna definition av marknaden betydligt större än vad som beskrivs ovan.

7.1 Samhällsomfattande posttjänst

Regeringens förslag: Begreppet grundläggande postservice ändras till samhällsomfattande posttjänst.

De postpolitiska målen delas upp i

- övergripande mål som anges i postlagen och
- servicemål som anges i postlagen och preciseras genom tillståndsvillkor.

Ytterligare preciseringar av statens krav på servicenivåer säkerställs genom ett nytt avtal mellan staten och den operatör som får till uppgift att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är överlag positiva till ett förtydligande och uppdelning av de krav på posttjänst och servicemål som staten ställer. Flera av dessa bl.a. *Post- och telestyrelsen (PTS)*, *Konkurrensverket*, *Posten AB*, *Konsumentverket* och *Glesbygdsverket* pekar emellertid på behovet av att ytterligare förtydliga de krav på servicenivå som ställs på den samhällsomfattande posttjänsten. Några remissinstanser, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Statstjänstemannaförbundet* framför att kraven borde sättas på en högre nivå än vad som föreslagits i promemorian.

Skälen för regeringens förslag: 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. För att göra det möjligt att följa upp de mål som staten skall säkerställa måste dessa definieras och preciseras.

I PTS uppföljning av avtalet mellan staten och Posten AB uppmärksammar myndigheten flera reglerings- och styrningsfrågor som behöver lösas, t.ex. närmare definitioner av vilka tjänster som skall säkras. PTS har även pekat på de inkonsekvenser som finns mellan bestämmelserna i postlagen och avtalet, t.ex. diskrepansen mellan det generella prisskyddet i lagen och den avgränsade prisregleringen i avtalet.

I postlagen används begreppen ”grundläggande postservice” och ”rikstäckande postservice” för att definiera samhällets behov. Det första begreppet pekar på att det skall finnas en basservice dvs. fysisk distribution av brev. Det senare innebär att man skall kunna nå alla adressater i hela landet med vissa typer av försändelser.

Begreppen återkommer i avtalet mellan staten och Posten AB i vilket staten ställer ytterligare krav på servicenivå, t.ex. hög tillförlitlighet och daglig utdelning, dvs. måndag till fredag.

I postlagen ställs också krav på ”enhetliga och rimliga priser” vilket i avtalet utvecklas till att priset för privatpersoners försändelser inte får öka mer än den allmänna prisnivån.

De försändelser som den grundläggande postservicen skall omfatta definieras i postlagen med hänsyn till försändelsernas art och vikt, varvid brev, andra adresserade försändelser som väger högst 2 kg och paket

anges. Vidare följer en definition av vad som avses med brev och adresserade försändelser.

I dag definieras postservice i postlagen som en blandning av tjänst och servicenivå, vilket försvårar anpassningen av tjänstens innehåll till den tekniska utvecklingen, kundernas ändrade behov och beteende samt övriga förändringar på postmarknaden. Kostnaden för att tillhandahålla tjänsten är också beroende av vilken servicenivå staten kräver för tjänsten.

Enligt regeringens mening finns det fördelar med att i likhet med EG:s postdirektiv definiera posttjänsten respektive servicenivån för tjänsten var för sig. Detta öppnar möjligheten att diskutera alternativa servicenivåer. Det ger en flexibel och långsiktigt hållbar definition av posttjänsten, kombinerad med en servicenivå som kan ändras vid behov. Vidare underlättas precisering och analys av de krav som staten ställer på posttjänsten om själva tjänsten definieras separat från de olika servicenivåer vid vilka tjänsten kan utföras.

Det är därför väsentligt att hålla isär posttjänsten som sådan och kraven på hur tjänsten skall utformas, dvs. servicenivån, och till vilket pris tjänsten skall erbjudas.

Det övergripande målet för postpolitiken bör vara renodlat och endast ange den tjänst som staten skall garantera utan att ange servicenivå. Definitionen bör vidare vara långsiktigt hållbar. Det övergripande målet för postpolitiken och det som staten skall säkerställa kan uttryckas som att det skall finnas en posttjänst i landet som innebär att alla skall kunna skicka och ta emot postförsändelser.

De försändelser som denna posttjänst skall omfatta definieras som alla adresserade försändelser som väger högst 20 kg, dvs. förutom brev även paket samt adresserade tidningar, kataloger och böcker. Omfattningen föreslås således vara densamma som nuvarande, endast sättet att formulera definitionen har ändrats.

Det övergripande målet för posttjänsten måste kompletteras med krav på den servicenivå som skall erbjudas för tjänsten, dvs. ett servicemål. Servicemålet bör formuleras med hänsyn till å ena sidan användarnas behov och önskemål samt å andra sidan de kostnader som är förknippade med säkerställandet av servicemålet. Ett generellt servicemål bör anges i postlagen. Detta bör därefter preciseras i tillståndsvillkor och i avtal.

Det övergripande målet och servicemålet tillsammans utgör den samhällsomfattande posttjänst som alla i samhället skall ha tillgång till och motsvarar det internationellt vedertagna "universal service". Servicekraven på den samhällsomfattande posttjänsten bör i postlagen anges som att posttjänsten skall vara av god kvalitet och att det skall finnas möjlighet för alla att få aktuella försändelser befordrade till rimliga och, vad gäller enstaka försändelser, enhetliga priser. Det skall därvid finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Servicenivåer

De två krav på service som i dag ställs i postlagen är mycket allmänt hållna. Kraven gäller dels avgiften för hela posttjänsten, dels service-

nivån i utdelningsledet. Däremot ställs inga krav vad gäller inlämning av post, hur sortering och transport av post skall organiseras eller hur lång tid leverans av tjänsten får ta, vilket är fallet i EG:s postdirektiv.

I EG-direktivet ställs krav på såväl inlämning som utdelning av post samt avgift och tidsåtgång för hela tjänsten. En jämförelse av Sveriges och EG:s krav visar således att de svenska kraven behöver anpassas. Frågan är emellertid hur långtgående krav staten skall ställa. Skall staten säkerställa en basservice för posttjänsten i hela landet som inte får underskridas eller är det en målnivå som eftersträvas? Nuvarande servicenivå kan exempelvis skifta mellan olika delar av landet, mellan olika kundgrupper och över tiden. På vissa orter uppnås och till och med överskrids målnivån medan man i vissa delar av landet inte ens når basnivån.

Skillnaden mellan dessa servicenivåer kan exemplifieras med hjälp av befordringstider. Basnivån skulle då kunna motsvaras av direktivets krav på att 85 % av gränsöverskridande postförsändelser skall vara framme tre dagar efter inlämningsdagen och 97 % fem dagar efter inlämnandet. På nationell nivå skulle dessa krav kunna motsvaras av krav på att 85 % av postförsändelserna skall vara framme nästa dag (övernattbefordran) och att 97 % skall vara framme efter tre dagar. Lägre än så får operatörens kvalitet inte ligga någonstans i landet. Målnivån däremot skulle exempelvis kunna sättas till 96 % för övernattbefordran och 100 % för tredagarsbefordran.

Genom att sätta kraven på postservicen vid en målnivå som i dag inte uppnås skulle operatörerna ständigt sträva efter att bli bättre vilket i och för sig medför att servicen ständigt ökar eller ligger på en hög nivå. Det innebär emellertid också att kostnaderna för att bibehålla denna nivå, eller för varje nivåhöjning för att uppfylla de högt ställda kraven, blir mycket höga. Varje nivåhöjning innebär oftast nya investeringar i teknik och personal.

Med en basnivå däremot riskerar man att operatörerna nöjer sig med att nätt och jämt uppfylla kravet, vilket i sin tur inte skulle innebära någon höjning av servicenivån i landet. På en fri marknad finns det emellertid flera incitament för operatörerna att sträva efter att nå en högre nivå, framför allt i förhållandet till sina konkurrenter. Denna anpassning skulle emellertid ske efter företagets egen förmåga och resurser. *Glesbygdsverket*, *Svenska kommunförbundet* och *Länsstyrelsen i Gotlands län* är positiva till att servicekraven preciseras. De är dock oroliga för att en harmonisering med servicekraven som ställs i EG-direktivet beträffande gränsöverskridande post medför en för låg servicenivå. De befarar att servicen, i områden där konkurrensen är liten eller saknas helt, kommer att försämrats. *Posten AB* påpekar att det är viktigt att de krav som staten ställer är tydliga och väl uttalade. De ser det som en fördel att kravet på övernattbefordran nu föreslås bli direkt uttalat.

Vid en avvägning mellan alternativa kvalitetskrav för befordringstider – basnivå eller målnivå – bör hänsyn tas till de kostnader som dessa alternativ för med sig, liksom kundernas villighet att betala för respektive servicenivå. En annan avgörande fråga är om det finns en postoperatör som har praktiska förutsättningar att klara kraven på målnivån i hela landet. Detta saknas i dag, delvis p.g.a. landets geografi och klimat. Dessutom kan det krävas viss minskning i tillgänglighet för postkunderna för

att klara målnivån. En förutsättning för övernattbefordran från övre Norrland kan exempelvis vara att inlämning av brev måste ske tidigt under eftermiddagen för utdelning nästa dag, vilket skulle kunna uppfattas av kunderna som sämre service än i dag.

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 som föreslås i avsnitt 7.5.2 Ytterligare precisering av servicemålet, exempelvis ett krav på att det antal hushåll som i dag saknar daglig service inte får öka, skall säkerställas i ett avtal mellan staten och den eller de operatörer som får till uppgift att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, vilket under överskådlig tid kommer att vara Posten AB.

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. Kraven skall ställas i tillståndsvillkor och gälla försändelser som lämnas in i alla delar av landet. Det är således inte fråga om en genomsnittlig procentandel för hela landet. Kraven skall gälla för brevbefordran av försändelser för vilka avsändaren betalat det pris som gäller för övernattbefordran.

Staten skall alltså genom tillståndsvillkor säkerställa en basnivå för posttjänsten som skall uppnås i hela landet. Därmed preciseras kravet i postlagen på att posttjänsten skall vara av god kvalitet. Om det på sikt visar sig att denna basnivå är för lågt satt, kan den justeras. Det bör poängteras att det givetvis inte finns något hinder för berörd postoperatör att ha en högre målsättning än basnivån.

EG-direktivets servicekrav beträffande insamling, utdelning och befordringstider m.m. kommer därmed att säkerställas genom tillståndsvillkor som meddelas av PTS.

Möjligheten att förena tillstånd med villkor enligt förslaget i avsnitt 7.5.2 innebär för Posten AB:s del att de särskilda krav bolaget ställs inför till stor del kommer att framgå av tillståndsvillkor i stället för att anges i ett avtal. Riksdagens bemyndigande för regeringen (prop. 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34) att teckna avtal med Posten AB om att upprätthålla en rikstäckande postservicen i hela landet kommer alltså delvis att vara inaktuellt.

Regeringens förslag: Paketbefordran tas bort ur begreppet postverksamhet

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar uppfattningen i promemorian att paketbefordran inte skall utgöra en del av postverksamhet. *Facket för Service och Kommunikation (SEKO)* framhåller i sitt remissyttrande att Posten i högsta grad är en del av IT-samhället och att gränsdragningen till telemarknaden blir allt otydligare. Därför anser SEKO att postlagen inte enbart bör omspanna fysisk förmedling av försändelser och meddelanden utan även elektronisk meddelandeförmedling.

Skälen för regeringens förslag: I och med att Postverkets ensamrätt på brevbefordran avskaffades den 1 januari 1993 öppnades postområdet för flera postoperatörer. Den postlag som infördes den 1 mars 1994 gav möjlighet att reglera denna postverksamhet. Då gjordes dock bedömningen att något tillståndskrav för att bedriva postverksamhet inte skulle införas utan att det i stället skulle räcka med en anmälningsskyldighet och tillsyn genom Post- och telestyrelsens (PTS) försorg. Denna bedömning byggde på uppfattningen att ”det inte kan förväntas uppstå särskilt många postbefordringsföretag som är beredda att åta sig en mera omfattande postservice. Det ringa antalet förväntade brevbefordringsföretag talar tvärtom mot att införa ett tillståndssystem” (prop. 1993/94:38, s. 78).

Genom ändringar i lagen som trädde i kraft den 1 januari 1997 infördes dock tillståndsskyldighet för att få bedriva postverksamhet. Ändringen innebar att nya postoperatörer blev tvungna att ansöka om tillstånd innan de startade sin verksamhet. De krav som tidigare ställts på verksamheten förblev emellertid oförändrade.

I 3 § postlagen definieras den verksamhet som kräver tillstånd att bedriva postverksamhet, som ”regelbunden befordran mot avgift av brev eller av brev och paket”. I första hand avses alltså befordran av brev, men i de fall man även befördrar paket skall paket ingå i den tillståndsskyldiga verksamheten. Lagen innehåller också en närmare definition av vad som avses med brev och paket, bl.a. avseende vikt och beskaffenhet.

Huvudmotivet för reglering av brev och paketbefordran är att skydda avsändare och mottagare från att innehållet i försändelserna röjs för utomstående. Eftersom brev allmänt sett anses vara särskilt skyddsvärda från integritetssynpunkt är det viktigt att brevbefordran står under tillsyn av en tillsynsmyndighet. Då det gäller paket finns det dock övervägande skäl som talar mot att ställa paketbefordran under sådan tillsyn. Paketmarknaden har hittills varit praktiskt taget oreglerad. Det är en allmän uppfattning att paketbefordringen fungerar tillfredsställande och att någon reglering inte behövs. Det finns inte heller anledning att i detta avseende särbehandla sådan paketbefordran som sker inom ramen för postverksamhet från annan paketbefordran. Tillsynen har därför endast kommit att omfatta sådan postverksamhet som avser brevbefordran.

De skäl som framförts för att undandra paketbefordring från tillsyn gör sig med samma styrka gällande även vid bedömningen av tillståndsskyld-

ens omfattning. Regeringen anser därför att tillståndspliktig postverksamhet bör begränsas till brevbefordran. Samtidigt är möjligheten för privatpersoner, företag och organisationer att skicka paket en viktig del av den posttjänst som staten skall ansvara för. Därför skall paketbefordringstjänsten även fortsättningsvis ingå i den samhällsomfattande tjänsten.

Den snabba teknikutvecklingen inom både tele- och postområdet kan, såsom *SEKO* framhåller, inom en snar framtid förändra förutsättningarna för statens ansvar på området kraftigt. Med den pågående sammansmältningen av dagens meddelandetekniker kan lagstiftningen behöva ändras i framtiden. Det är därför viktigt att fortlöpande följa utvecklingen för att vid behov kunna se över regleringen.

7.3 Prisregleringen

7.3.1 Prismålet

Regeringens förslag: EG-direktivets krav på taxor som grundar sig på kostnaderna för samhällsomfattande posttjänst och separat kostnadsredovisning för operatörer som svarar för sådan förs in i postlagen.

Kravet på enhetliga priser för försändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten kvarstår. I lagtexten förtydligas dock att detta endast gäller för enstaka försändelser.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till förslaget. Några remissinstanser *Post- och telestyrelsen (PTS)*, *Fria Postoperatörers Förbund* och *Konsumentverket* är dock av olika skäl tveksamma till lokalporto. *Handikappförbundens samarbetsorgan* anser att kravet på rabatterade föreningsporton bör finnas kvar. *Konkurrensverket*, *Posten AB* och *Stats tjänstemannaförbundet* avstyrker dock en prisreglering med hänvisning till att det på en avreglerad marknad inte behövs någon prisreglering samt att ett bemyndigande för regeringen att vid behov föreskriva om ett nytt pristak är ett tillräckligt starkt medel för att förhindra oskäligen prishöjningar.

Skälen för regeringens förslag: Postlagen och avtalet mellan staten och Posten AB innehåller två olika prismål eller skydd mot alltför kraftiga prisökningar. Dels finns ett generellt prisskydd i postlagen genom kravet på att den grundläggande postservicen i landet skall erbjudas till enhetliga och rimliga priser, dels finns ett specifikt skydd i avtalet mellan staten och Posten AB som riktar in sig enbart på priserna för privatpersoners post, dvs. ett pristak. Här behandlas det generella prisskyddet. Pristaket behandlas i avsnitt 7.3.2

Det generella skyddet gäller alla, dvs. samtliga hushåll, företag och organisationer i hela landet. Kravet på enhetliga priser omfattar enligt tidigare propositioner (prop. 1993/94:38, s. 150 och prop. 1995/96:218, s. 63) endast enstaka försändelser, som kan vara brev eller andra adresse-

rade försändelser upp till 2 kg, samt paket (2 – 20 kg). Med enstaka försändelser avses endast styckevis befördran av brev och paket. I förarbetena anges vidare att då det är fråga om befördran av en större mängd post som lämnas in från exempelvis ett företag vid ett och samma tillfälle, är prissättningen fri.

Befordringspriserna skall vidare vara rimliga, dvs. en privatperson skall utan vidare ha råd att utnyttja brevtjänsterna.

En jämförelse mellan EG-direktivets krav och nuvarande svenska reglering visar att det finns vissa skillnader mellan EG:s krav och de svenska kraven.

Enligt EG-direktivet skall priserna för den samhällsomfattande posttjänsten grunda sig på kostnaderna. Detta krav införs nu i postlagen. Vidare införs i postlagen ett krav på att en operatör som utses svara för samhällsomfattande posttjänst redovisar kostnaderna för dessa posttjänster separat från övriga tjänster som denne tillhandahåller. Kraven skall gälla för försändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Enhetliga priser

Postlagen innehåller inte någon definition av begreppet enhetliga priser. Såsom begreppet har tillämpats, har det medgivit ett omfattande system med avgifter som varierar med hänsyn till inlämningsvolym, sorteringsgrad, inlämningsställe, inlämningstid, tidsutdräkt för tjänsten, betalnings sätt (frimärken, frankering, faktura, m.m.) innehåll i försändelsen, dimension, osv. Sammantaget innebär det att priset för ett 20 grams brev som befordras av Posten AB mellan punkten A och punkten B i dag kan variera i pris mellan 2 kr och 5 kr.

Regeringen anser att kravet på enhetliga priser för försändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten skall kvarstå i postlagen. Det bör dock i lagtexten uttryckligen anges att kravet endast gäller för enstaka försändelser. Härutöver står det operatörerna fritt att avtala om priset för försändelser som lämnas för befördran på annat sätt än styckevis och i sådan mängd att det innebär en enklare hantering för operatörerna. Kravet på enhetliga priser är motiverat av postpolitiska skäl och som angivits ovan får sådana krav ställas av medlemsstaterna enligt EG-direktivet (se avsnitt 5).

Kravet på enhetliga priser hindrar inte en differentierad prissättning för olika typer av tjänster för vilka det finns en differentierad kostnadsbild. En tjänst som innebär t.ex. lokal befördran till en lägre kostnad kan således erbjudas till ett lägre pris. Detta förutsätter dock att tjänsten erbjuds inom hela landet och att priset för lokal befördran av enstaka försändelser är enhetligt för hela landet.

Ett för hela landet enhetligt porto kan inte vara strikt kostnadsbaserat i varje enskilt fall. Ett över hela landet enhetligt porto som grundas på genomsnittskostnaderna för rikstäckande respektive lokal befördran av enstaka försändelser kan emellertid sägas uppfylla kravet på att grunda sig på kostnaderna.

Motsvarande definitionsbehov, som för enhetliga priser, finns beträffande begreppet "rimliga priser". Den vägledning som finns är kravet på hänsyn till kostnader som omnämns i prop. Ändringar i postlagen m.m. (1995/96:218), dvs. dels att priserna inte skall vara betungande, dels att hänsyn skall tas till kostnaderna. Detta har emellertid inte preciserats i postlagen (1993:1684). Däremot finns krav i EG-direktivet om dels att taxorna skall grunda sig på kostnaderna, dels separat redovisning av kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten.

Vad som är betungande bör relateras till hushållens totala årliga utgifter. Genomsnittshushållet köper 66 st frimärken om året för 330 kr alternativt 215 kr (dvs. till normalporto respektive rabatterat porto). Detta är en liten årlig utgift för de flesta hushåll. Däremot kan portokostnader vara betungande för företag, föreningar, organisationer m.fl. som vare sig får privatpersoners erbjudande om rabatterade frimärken eller storsändningsrabatter. Portokostnader kan också vara betungande för de hushåll som skickar ovanligt många brev.

Det centrala är att var och en i landet bör ha möjlighet att till ett rimligt pris utnyttja den samhällsomfattande posttjänsten och att ingen utesluts från denna p.g.a. orimligt höga portokostnader i förhållande till hushållsinkomsten.

7.3.2 Pristak

Regeringens förslag: Ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer ersätter nuvarande prisreglering i avtalet mellan staten och Posten AB.

Kravet i avtalet för Posten AB att erbjuda rabatterade frimärken till hushållen avskaffas.

Post- och telestyrelsen ges i uppdrag att löpande följa prisutvecklingen samt att noga kontrollera att pristaket följs.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till promemorians förslag. Några har dock framfört att regeringens möjlighet att reglera priserna inte bör utnyttjas förrän det verkligen visar sig att det är nödvändigt och att marknaden inte klarar att hålla priserna på rimliga nivåer.

Skälen för regeringens förslag: Den granskning som redovisas i promemorian av det nuvarande pristaket i avtalet mellan staten och Posten AB, visar att dess konstruktion har ett antal väsentliga brister. Det finns flera osäkerhetsmoment som påverkar tillförlitligheten i utfallet, t.ex. de olika viktningarna och bruket av genomsnittsindex. Det innebär bl.a. att ändringar i vissa grundförutsättningar kan ge stora skillnader i det utrymme som finns för Posten AB att höja portot utan att pristaket överskrids, t.ex. genom valet av viktning för rabatterade frimärken. Frågetecken finns också rörande vilket index som är mest lämpligt, rapporteringstidpunkten för PTS uppföljning samt överföringen mellan åren.

I postdirektivet ställs krav på kostnadsbaserade taxor, lika behandling av alla kunder samt separat kostnadsredovisning för den samhällsomfattande posttjänsten. Efterlevnaden av direktivets krav skall kontrolleras löpande genom tillsynsmyndighetens (PTS) tillsyn.

Frågan är om kraven i EG-direktivet är tillräckliga för att skydda postkunderna från alltför höga portokostnader eller om kraven behöver kompletteras med någon form av prisreglering.

Mot att enbart förlita sig till EG-direktivets krav talar att det finns en stark uppslutning kring behovet av det skydd som ett pristak innebär. Ett pristak anses även ha en återhållande effekt på övriga posttaxor. I dag saknas dessutom alternativ till Posten AB för de flesta användare, vilket medför ett behov av prisskydd för dessa grupper.

Det har också visat sig, bl.a. i samband med den analys av Posten AB:s ekonomi som nyligen genomförts, att det är mycket svårt att beräkna den faktiska kostnaden för olika posttjänster. Trots kravet på separat kostnadsredovisning kommer det att vara komplicerat och resurskrävande för PTS att bedöma om EG-direktivets krav har uppfyllts.

Den analys som gjorts i promemorian visar bl.a. att komplexiteten i pristakets konstruktion inte står i proportion till de värden som skall skyddas och att nuvarande pristak har lett till ett oöverskådligt system med rabatter.

Pristaket har inte hindrat Posten AB från att höja normalportot mer än nettoprisindex (NPI) för vart och ett av åren 1994 – 1997. Dessutom har den höjning med 30 % av normalportot som genomfördes den 1 mars 1997 inte inneburit något överskridande p.g.a. pristakets konstruktion. Resultatet blir att portonivån anpassats till pristakets konstruktion, dvs. viktningen mellan 10 % normalporto och 90 % rabatterat porto. Förtroendet för den nuvarande prisregleringens förmåga att hålla ner portokostnader har hos t.ex. små och medelstora företag rubbats av de kraftigt ökade portokostnaderna samtidigt som inflationen varit nära nog obefintlig.

Nuvarande system präglas också av bristande flexibilitet när Posten AB ändrar sin prisstruktur. Det gällande pristaket återspeglar inte postlagens krav på enhetliga och rimliga priser åt alla, utan inriktas på en mycket smalare skyddsgrupp – ”privatpersoner” – som dessutom i praktiken inte kan avgränsas. Det är regeringens mening att nuvarande prisreglering bör reformeras i grunden. Därför föreslås att EG-direktivets krav på rimliga priser kompletteras med att regeringen bemyndigas föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer.

Bemyndigandet är relativt vitt då det omfattar alla försändelser inom postverksamheten, dvs. adresserade försändelser upp till 2 kg. Orsaken till att bemyndigandet bestäms omfatta hela området är att den konkurrens som i dag finns på postmarknaden ännu överlag är förhållandevis begränsad och koncentrerad till storstadsregionerna.

Ett exempel är befordran av tidningar och tidskrifter. Den 1 juli 1992 togs prismålet för befordran av vissa tidningar och tidskrifter bort. Detta var ett led i försöken att komma tillrätta med de stora underskotten i Postverkets tidnings- och tidskriftsbefordran. Enligt nu gällande regler fastställer Posten AB själva sina priser för tidnings- och tidskriftsbeford-

ran. Någon statlig ersättning betalas inte längre ut. Bolagets ambition är att avveckla underskottet i huvudsak genom rationaliseringar men till viss del även genom avgiftshöjningar. Posten AB:s förändrade prissättning har inneburit konsekvenser som uppfattats som negativa, speciellt för de tidningar och tidskrifter som inte har något alternativ till Posten AB:s befordran. För dessa tidningar, adresserade veckotidningar och medlems-tidningar samt andra fack- och specialtidningar, är möjligheterna små att pressa priserna på den befintliga marknaden. Posten AB kommer också under en överskådlig framtid sannolikt att vara den enda rikstäckande distributören av dessa tidningar.

Mot bakgrund av de speciella förhållanden som gäller på postmarkna-den i dag och det faktum att riksdagen (bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34) framhållit vikten av att hela landets företag och hushåll har tillgång till en tillfredsställande postservice till rimliga priser anser rege-ringen det bör finnas möjlighet att ingripa om prissättningen blir orimligt hög. Det föreslagna bemyndigandet innefattar en möjlighet att reglera prissättningen också för befordran av vissa tidningar och tidskrifter.

Det är regeringens avsikt att i en förordning utforma ett separat pristak som omfattar normalportot. Syftet att skydda samtliga postkunder som inte har något alternativ till Posten för enstaka försändelser kan därmed säkerställas. Det innebär i praktiken att målgruppen för pristaket vidgas från enbart privatpersoner till att omfatta all osorterad post som skickas som enstaka försändelser till normalporto. PTS skall övervaka prisut-vecklingen och årligen rapportera till regeringen och liksom i dag upp-märksamma regeringen på om priserna ökar i orimlig takt.

Nuvarande prisreglering ersätts alltså med ett enklare och tydligare pristak inriktat på normalportot, dvs. portot för enstaka övernattbefordrade brev-försändelser. Det bör utformas så att normalportot inte får höjas mer än den allmänna prisutvecklingen.

I det pris som privatpersoner betalar ingår moms. Däremot ingår inte detta i det index som används nettoprisindex (NPI) som snarare är anpassat till företagets perspektiv. Det är därför lämpligare att i stället använda konsumentprisindex (KPI) för uppföljning av pristaket, då det bättre speglar ändringar i den prisnivå som konsumenterna möter.

Riksdagens bemyndigande för regeringen (prop. 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34) att teckna avtal med Posten AB om att sätta gränser för bolagets eventuella höjning av avgiften för privatper-soners inrikes befordran av brev-försändelser kommer alltså att bli in-aktuellt. Samtidigt föreslås att kravet på rabatterade frimärken till privat-personer i avtalet mellan staten och Posten AB slopas.

Regeringens bedömning: Det är regeringens avsikt att Posten AB genom tillståndsvillkor skall åläggas att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan ersättning.

Om förhållandena på postmarknaden förändras ytterligare bör frågan om ett finansieringssystem åter tas upp till diskussion.

Post- och telestyrelsen bör ur denna aspekt noga följa utvecklingen på postmarknaden och informera regeringen om viktiga förändringar som sker.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås en särskild lag om postavgift. Enligt förslaget skall alla tillståndspliktiga postoperatörer betala en avgift beräknad på antalet förmedlade försändelser under året. Avgiften skall bidra till att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är negativa till förslaget om finansieringsavgift. Bland andra har *Posten AB*, *Konkurrensverket*, *Post- och telestyrelsen* och *SEKO* framfört synpunkter på analysen av kostnaderna och postavgiftens konstruktion. Den föreslagna avgiften anses vara alltför byråkratisk och ogenomtänkt.

Skälen för regeringens bedömning: I samband med bolagiseringen av Postverket anförde den dåvarande regeringen att en förändrad konkurrenssituation kunde komma att innebära att Posten AB:s förmåga att tillhandahålla den grundläggande postservicen försämrades och att det mot den bakgrunden kunde visa sig nödvändigt att framöver se över systemet med anmälningsplikt till ett tillståndssystem. Detta ansågs skapa en möjlighet att ålägga postoperatörerna vissa uppdrag eller att avgiftsbelägga postverksamheten som ett medel att uppnå de postpolitiska målen.

Genom den lagändring som genomfördes 1 januari 1997 (prop. 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34) infördes tillståndsplikt för bedrivande av postverksamhet.

I sitt betänkande (1996/97:TU3) diskuterar trafikutskottet möjligheten att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten genom en särskild avgift för samtliga postoperatörer som har tillstånd att bedriva postverksamhet. Ett sådant finansieringssystem skulle behövas om Posten AB inte längre var villig att tillhandahålla denna tjänst utan särskild ersättning.

Enligt EG:s direktiv får medlemsländer etablera en fond för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten om denna skyldighet innebär att den operatör som tillhandahåller tjänsten drabbas orättvist av en finansiell börda. Fonden bör vara fristående i förhållande till den eller de som kan gynnas av denna. Bidrag till fonden får vara ett villkor vid tillståndsgivning. De krav som ställs på ett finansieringssystem (fond) enligt EG:s förslag är insyn, icke-diskriminering och proportionalitet. Enbart de tjänster som ingår i direktivets definition av samhällsomfattande posttjänst får finansieras genom fondsystemet.

Statens ansvar på postområdet är att säkerställa att alla i hela landet skall kunna skicka och ta emot postförsändelser. Detta sker i dag främst

genom avtalet mellan staten och Posten AB. Bolaget erhåller i dag inte någon ersättning för den posttjänst som staten säkerställer genom avtalet.

Kommunikationsdepartementet tillsatte i början av år 1997 en konsult, Öhrling Coopers & Lybrand, som fick till uppgift att tillsammans med departementet och Posten AB analysera Posten AB:s ekonomi och koncernens förutsättningar att även i framtiden tillhandahålla en grundläggande post- och kassaservice. Enligt denna analys beräknas den extra belastning som uppkommer genom de krav som staten ställer på Posten AB uppgå till ca 400 miljoner kr. Detta beror bl.a. på den prisreglering som finns i nuvarande avtal samt postlagens krav på enhetliga priser. Härutöver finns ett antal krav som av Posten AB betecknas ”upplevda statliga krav”, där merkostnaden beräknas till ytterligare ca 400 miljoner kr. Om man bortser från dagens distinktion mellan uttalade och upplevda krav uppgår merkostnaden till ca 800 miljoner kronor.

Vissa av de merkostnader som Posten AB bedömer att man har för uttalade och upplevda statliga krav är sådana att de kommer att försvinna i och med genomförandet av de förslag som läggs i denna proposition. Andra kostnader kommer att kvarstå och möjligen också förändras. Exempelvis är merkostnaden för det nya pristaket ännu inte känd. Vissa av de upplevda merkostnaderna torde vara sådana som bolaget måste bära för att upprätthålla sin affärsmässigt motiverade service, t.ex. ett rikstäckande distributionsnät för brev. *Posten AB* har i sitt remissvar till promemorian anfört att merkostnaderna är betydande men att bolaget anser sig kunna klara den servicenivå som föreslås utan ersättning, under förutsättning att Posten AB får samma konkurrensvillkor som andra dominerande aktörer.

Av ovan nämnda rapport framgår att Posten Brev för åren 1992 – 1996 gett betydande överskott. Prognoserna fram till år 2003 visar på en fallande vinstmarginal. Detta beror dock inte på de statliga kraven utan på marknadens utveckling och konkurrensen från ny teknik, vilket enligt Öhrling Coopers & Lybrands bedömning leder till prisanpassning och viss volymminskning av fysiska försändelser.

De förslag som bedöms minska Posten AB:s merkostnader är dels att kravet på rabatterade frimärken för privatpersoner slopas, dels att det i likhet med i dag inte ställs några krav beträffande andra rabatter för föreningar och tidskrifter. Vidare föreslås Posten AB få möjlighet att anpassa sin service på landsbygden till kundernas behov. Däremot kommer ett krav på övernattbefordran att införas.

Under överskådlig tid är det Posten AB som kommer att åläggas att upprätthålla den samhällsomfattande tjänsten.

Det är visserligen enligt regeringens mening principiellt riktigt att samtliga operatörer som är verksamma på postmarknaden är med och finansierar de åtgärder som bedöms nödvändiga för att upprätthålla denna tjänst. Flertalet av remissinstanserna riktar dock allvarlig kritik mot promemorians förslag på finansieringsavgift. Den anses främst vara byråkratisk och utgöra ett etableringshinder. Vidare anser flera instanser att kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten inte blivit klart definierade och att vidare analyser är nödvändiga. *PTS* och *Konkurrensverket* framhåller att för att kunna ta ut en avgift från operatörerna så

måste marknaden få växa till sig och postoperatörerna måste få nå en viss storlek och stabilitet i sin verksamhet.

För den i promemorian föreslagna avgiften som skall tas ut av postoperatörerna utgår ingen motprestation, vare sig direkt till den avgiftsbetalande operatören eller till branschen som helhet i form av bidrag eller i annat näringsreglerande syfte. Avgiften är i stället avsedd att finansiera ett viktigt samhällsintresse som kommer enskilda och företag i hela landet tillgodo. En avgift som tas ut på detta sätt är därmed att betrakta som en skatt.

Med hänsyn till vad som sagts ovan kommer regeringen inte nu att lägga fram något förslag om en avgiftsfinansiering av den samhälls omfattande posttjänsten. Skulle det visa sig att förhållandena på postmarknaden förändras i sådan omfattning att Posten AB inte längre kan upprätthålla denna service utan ersättning och att det föreligger förutsättningar att låta marknadsaktörerna tillsammans finansiera servicen, avser regeringen dock att återkomma till riksdagen.

7.5 Tillståndsreglering

7.5.1 Tillståndsprovning

Regeringens förslag: Den som söker tillstånd skall visa att han har förutsättningar att bedriva postverksamhet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till förslaget. *Kammarrätten i Göteborg* och *Sveriges industriförbund* avvisar dock den föreslagna skärpningen i tillståndsprovningen. *Konkurrensverket* anser att det allmännas kontroll av operatörerna bör skärpas och effektiviseras på de sätt som föreslagits. Verket framhåller dock att kontrollen skall vara inriktad på företagens organisatoriska förutsättningar för att bedriva postverksamhet och att kontrollen under inga omständigheter får innebära någon form av behovsprövning, dvs. reglering av utbudet på marknaden.

Skälen för regeringens förslag: För att beviljas tillstånd att bedriva postverksamhet skall sökanden ha förutsättningar att i verksamheten uppfylla lagens krav på tillförlitlighet och vid befordran av brevöversändelser upprätthålla skyddet för avsändares och mottagares personliga integritet. Prövningen skall inte avse sökandens affärsmässiga förutsättningar att agera i konkurrens med andra aktörer. När tillståndsförfarandet infördes 1 januari 1997 (prop 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34) var avsikten dels att förhindra att oseriösa företag träder in på postmarknaden, dels att möjliggöra en förhandsgranskning av den sökandes vilja, förmåga och möjlighet att uppfylla lagens krav på verksamheten. Syftet var att hos allmänheten öka förtroendet för den som vill bedriva postverksamhet samt att ge den sökande möjlighet att i förväg få bättre kännedom om de krav som ställs på verksamheten.

Lagregleringen bygger på en presumtion om att tillstånd skall ges. En ansökan om tillstånd bör därmed normalt beviljas och grund för avslag

föreligger endast när en sökande saknar möjlighet att bedriva verksamheten i enlighet med lagens krav.

Postmarknaden visar emellertid en helt annan utveckling än de bedömningar om det ringa antal förväntade postoperatörer som gjordes i samband med att postlagen antogs och postmarknaden avreglerades. Intresset för att bedriva postverksamhet har framför allt ökat efter den nya prisstruktur som Posten AB införde den 1 mars 1997.

Enligt regeringens mening måste det ansvar som staten har för postverksamheten i landet, vid sidan om de samhällsomfattande tjänsterna, utgå från behovet av att skydda konsumenterna från oseriösa postoperatörer. Det är nödvändigt att förtroendet i samhället för postbefordran upprätthålls. Missförhållanden, bristande tillförlitlighet och andra brister som upptäcks kan rubba allmänhetens förtroende för samtliga operatörer på marknaden.

De krav staten ställer på den som vill bedriva postverksamhet måste formuleras med utgångspunkt i postkundernas behov av trygghet och tillförlitlighet vid brevbefordran. Kraven bör framgå av lagstiftningen och dess tillämpning i form av tillståndsvillkor. Samtidigt bör inte regleringen av postverksamheten utgöra ett hinder för nya, seriösa operatörer att etablera sig på postmarknaden eller påverka konkurrensförutsättningarna negativt.

PTS tillsyn har hittills inte visat några missförhållanden som skulle motivera en ökad kontroll. Antalet operatörer har emellertid ökat kraftigt, i dag drygt 100 stycken, varav drygt 70 kommit igång med sin verksamhet. Det innebär att PTS med nuvarande resurser får svårt att regelbundet besöka samtliga operatörer. Det kan därför enligt regeringens mening finnas anledning till att i högre grad kräva av sökanden att visa att denne uppfyller postlagens krav. Detta föreslås ske genom att presumtionen för tillstånd enligt nuvarande lydelse av 5 § andra stycket slopas. En ansökan om tillstånd skall avslås om PTS vid utredningen konstaterar att sökandens förutsättningar att bedriva postverksamhet är bristfällig.

Prövningen bör inriktas på den sökandes förutsättningar att uppfylla postlagens krav. Det gäller därvid att bedöma bl.a. sökandens tidigare erfarenhet, huruvida verksamheten verkar genomtänkt och välplanerad, kännedom om lagstiftningens krav samt konkreta planer på hur dessa krav skall uppfyllas. Det kan t.ex. gälla de lokaler man tänker använda, brevhanteringsrutiner, ekonomiska rutiner, hur man skall hantera obeställbara brev och adressändringar samt personalfrågor såsom vikarier vid sjukdom då det gäller fåmansbolag. PTS bör även kräva att den sökande visar att inga hinder att bedriva näringsverksamhet föreligger för honom.

Regeringens förslag: Tillstånd att bedriva postverksamhet får av tillståndsmyndigheten förenas med villkor som kan innefatta en skyldighet

- att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst,
- att på visst sätt uppfylla krav på tillförlitlighet och integritetsskydd,
- att ta hänsyn till handikappades behov och
- att beakta totalförsvarets behov under höjd beredskap.

Tillståndsvillkoren skall vara tidsbegränsade.

EG-direktivets krav på den samhällsomfattande posttjänsten anges generellt i postlagen och säkerställs genom tillståndsvillkor.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till förslaget. *Konkurrensverket* och *Statskontoret* framhåller vikten av att de uppställda villkoren utformas på ett sådant sätt att de inte blir allt för betungande framför allt för nyetablerade företag.

Skälen för regeringens förslag: Nuvarande postlag medger inte att tillstånd att bedriva postverksamhet förenas med villkor. I sitt remissvar till departementspromemorian Post- och kassaservice för alla (Ds 1995:76), ansåg Post- och telestyrelsen (PTS) att möjligheten att förena tillstånd med villkor borde övervägas då möjligheten för tillståndsmyndigheten att föreskriva villkor vid tillståndsgivning har flera fördelar, bl.a. när det gäller samordningen av tillgången till den postala infrastrukturen. Regeringen ansåg emellertid att det var för tidigt att införa en sådan möjlighet och ville avvakta tills flera företag av någon betydelse fanns etablerade på marknaden.

Situationen har nu ändrats. För närvarande finns drygt 100 stycken tillståndshavare av vilka drygt 70 är verksamma medan övriga håller på att organisera sin verksamhet.

Enligt regeringens mening är fördelarna med att förena tillstånden med villkor flera. Det skapar exempelvis möjlighet att differentiera kraven med hänsyn till bl.a. omfattningen av respektive operatörs verksamhet. Tillståndsvillkor är vidare ett smidigt sätt att säkerställa EG-direktivets krav på en samhällsomfattande posttjänst och servicenivå på denna. Genom villkoren kan alltså de allmänt hållna kraven i postlagen beträffande den samhällsomfattande posttjänsten preciseras, vilket bidrar till en ökad klarhet om vilka krav som ställs på tillståndshavare och samtidigt minskar utrymmet för tolkningstvister.

Samtidigt får de krav som staten ställer inte vara så betungande att de strider mot den s.k. proportionalitetsprincipen, dvs. kraven får inte gå längre än att syftet med villkoret uppfylls. Regeringen föreslår därför att det i postlagen införs bestämmelser rörande inom vilka områden tillståndsmyndigheten får meddela tillståndsvillkor samt att regeringen och tillståndsmyndigheten ges möjlighet att närmare reglera hur villkoren skall vara utformade. Villkor skall under en övergångsperiod även kunna meddelas för befintliga operatörer som redan har tillstånd.

Tillstånden skall gälla tills vidare, vilket ger en stabil grund för att bedriva postverksamhet långsiktigt. Tillståndsvillkoren däremot måste ha viss flexibilitet för att kunna anpassas till t.ex. den tekniska utvecklingen, ändringar i kundernas önskemål och beteende samt marknadsutvecklingen. Därför bör tillståndsvillkoren vara tidsbegränsade.

Integritetsskydd och tillförlitlighet

Enligt 5 § skall postverksamhet bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarens och mottagarens personliga integritet upprätthålls. PTS får enligt förslaget en möjlighet att genom tillståndsvillkor konkretisera de förpliktelser som åvilar tillståndshavarna enligt lagen.

Postverksamheten i landet måste uppfylla vissa grundläggande behov exempelvis att verksamheten tillhandahålls utan avbrott och att kunderna skall garanteras en rättvis och lika behandling av servicens användare. Postoperatörerna skall därför kunna visa att de och deras personal har god kännedom om regler för bl.a. tystnadsplikt och det integritetsskydd som posthemligheten innebär. PTS bör därför genom villkor kunna säkerställa vissa minimikrav på tjänsternas tillförlitlighet. Det bör också kunna ställas krav på att operatörens lokaler och rutiner för postutdelning uppfyller rimliga säkerhetskrav och tillförlitlighet samt enklare krav på servicekvalitet.

PTS skall i tillståndsvillkoren 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 skall godkännas av PTS. Förfarandet skall vara öppet för insyn, smidigt och med rimliga handläggningskostnader. Myndigheten skall 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 kommissionen.

Samhällsomfattande posttjänst

Postdirektivets krav på en samhällsomfattande posttjänst säkerställs genom att PTS, för en eller flera operatörer, i tillståndsvillkor föreskriver att tillståndshavaren är skyldig att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Villkoren för en sådan operatör skall således innebära att denne skall tillhandahålla den posttjänst som anges i 1 § postlagen.

Vissa av EG-direktivets krav på operatören införs i postlagen. Detta gäller kraven på att taxorna skall grunda sig på kostnaderna och redovisning (se avsnitt 7.3.1) samt att operatörens allmänna villkor för tjänsten skall hållas tillgängliga för allmänheten. Vidare ställs krav på att operatören skall fastställa ett förfarande för klagomål och att uppgifter om klagomålen offentliggörs.

Enligt direktivet är det vidare medlemsstaternas uppgift att säkerställa att den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahålls utan avbrott och till en viss fastställd kvalitet vad gäller regelbunden insamling, lokalise-

ring av insamlingspunkter, utdelning m.m. Medlemsstaterna skall exempelvis garantera att det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan – utom under vissa förhållanden – görs minst en insamling och ett överlämnande samt att tätheten mellan servicepunkterna anpassas efter användarnas behov. Villkoren skall alltså innebära en skyldighet att tillgodose dessa krav, liksom direktivets krav på befordringstider (se avsnitt 7.1). Det är regeringens avsikt att i förordning ålägga PTS en skyldighet att genom tillståndsvillkor se till att direktivets krav genomförs.

PTS bör ha möjlighet att – inom ramen för direktivet – anpassa villkoren till den eller de operatörer som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten med hänsyn till skillnader i verksamheten och till användarnas utnyttjande och behov av servicen.

Villkoren kan också gälla krav på publicering av kvalitetsnormer och uppnådda resultat, de kvalitetssäkringsrutiner som operatören tillämpar samt att större störningar i produktionen skall rapporteras till myndigheten. Denna information är viktig vid PTS uppföljning och utvärdering av de kvalitetsnormer som gäller inom landet och enligt postdirektivet.

De kvalitetskrav som nu säkerställs genom avtalet mellan staten och Posten AB kommer alltså till stor del att i stället framgå av tillståndsvillkor.

Särskilda åtaganden på postområdet

Den medverkan i samhällets insatser för funktionshindrade respektive samhällets försvarsberedskap på postområdet, som i dag säkerställs genom avtalet, skall kunna föreskrivas genom villkor. För närvarande upphandlar PTS utsträckt post- och kassaservice till äldre och funktionshindrade i glesbygd samt vissa blindskriftsförsändelser för synskadade. PTS är vidare funktionsansvarig myndighet för "Funktionen Postbefordran" vilket i korthet innebär att PTS upphandlar tjänster för att tillgodose samhällets behov av postkommunikation vid svåra påfrestningar på samhället och i krig. Systemet med upphandling har visat sig fungera väl och det bör tillämpas även fortsättningsvis.

7.6 Post- och telestyrelsen

7.6.1 Post- och telestyrelsens roll och uppgifter

Regeringens förslag: Post- och telestyrelsen får ett sektorsansvar på postområdet. Myndigheten skall ha ett övergripande ansvar för att postmarknaden fungerar effektivt ur konsumentsynpunkt. Myndigheten får däremot inte någon generell konkurrensfrämjande roll.

Myndigheten får förena tillstånd med villkor inom de områden som bestäms i postlagen.

Genomförandet av EG-direktivet innebär att myndigheten ges vidgade befogenheter på ett antal punkter.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till förslaget. *Statskontoret* och *Konkurrensverket* anser att samarbetet mellan PTS och Konkurrensverket bör öka. *Glesbygdsverket* anser att PTS tillsyn av servicen i glesbygd bör öka.

Skälen till regeringens förslag: PTS skall övervaka att operatörernas verksamhet uppfyller de krav som ställs i postlagen och bevaka att de politiska intentionerna uppfylls. Det sker bl.a. genom uppföljning av avtalet mellan staten och Posten AB, genom tillsyn över postoperatörer samt genom allmän bevakning av utvecklingen på området.

De förslag som lämnas i propositionen innebär vissa förändringar i PTS roll och uppgifter. Detta motiverar en mer principiell diskussion om myndighetens roll, prioritering av uppgifter samt kompetens- och resursbehov.

Ansvarsområde

Enligt regeringens mening bör PTS förutom på teleområdet vara sektorsmyndighet även på postområdet. Det innebär att PTS får ett omfattande allmänt ansvar att följa utvecklingen, bl.a. ur ett konsument- och regionalpolitiskt perspektiv. PTS skall emellertid liksom tidigare inte ha någon generell konkurrensfrämjande roll på postområdet. PTS skall även fortsättningsvis följa utvecklingen och bevaka att postservicen och kassaservicen motsvarar samhällets behov, övervaka prisutvecklingen på postmarknaden samt utöva tillsyn över att avtalet mellan staten och Posten AB efterlevs. PTS skall vidare pröva förutsättningarna hos dem som vill bedriva postverksamhet, meddela tillstånd och tillståndsvillkor, bedriva tillsyn i syfte att kontrollera att statens krav efterlevs samt följa utvecklingen på postområdet och rapportera sina iakttagelser till regeringen. Liksom tidigare skall PTS tillgodose totalförsvarets och funktionshindrade personers behov av posttjänster.

EG-direktivet innebär att PTS kommer att få svara för vissa beslut kopplade till bestämmelserna om samhällsomfattande posttjänster och en viss rapportering av uppgifter till kommissionen.

Tillståndsverksamheten

PTS skall även fortsättningsvis pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn enligt postlagen samt meddela föreskrifter enligt postförordningen (1993:1709). PTS skall också bestämma innehållet i tillståndsvillkoren. Det kan bl.a. innebära att precisera de allmänt hållna kraven i postlagen. Detta bör bringa en större klarhet i vilka krav som ställs på tillståndshavare och samtidigt minska utrymmet för tolkningstvister och därmed längre handläggningstider än nödvändigt hos PTS. Villkor skall under en övergångsperiod även kunna meddelas för befintliga operatörer som redan har tillstånd.

Enligt EG-direktivet har medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten. I propositionen föreslås att detta delvis skall ske genom de tillståndsvillkor som beskrivs i avsnitt 7.5.2. PTS kommer därför att i förordning åläggas en skyldighet att genom till-

Tillsynsverksamheten

Den egentliga tillsynen enligt postlagen över integritetsskydd etc. är begränsad till postverksamhet, dvs. befordran av brev. PTS skall även ha tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av postlagen.

Ett inslag i PTS tillsynsverksamhet är att avlägga tillsynsbesök hos nya postoperatörer när dessa kommit i gång med sin verksamhet. Vid dessa besök kontrolleras att verksamheten bedrivs enligt bestämmelserna i postlagen. Härmed avses att verksamheten fungerar tillfredsställande, att det finns personal med god kännedom om gällande regler, att lokalerna är ändamålsenliga, att rutiner finns för hantering av klagomål och obeställbara brev samt att samarbetet med Posten AB rörande infrastruktur fungerar tillfredsställande. Med anledning bl.a. av att antalet postoperatörer har ökat väsentligt bör PTS tillse att operatörerna har egna rutiner för kvalitetssäkring. PTS tillsyn kan därmed i stället koncentreras på att kontrollera att dessa rutiner följs.

PTS skall vidare noggrant övervaka prisutvecklingen på postområdet. Detta innebär att bevaka att alla får möjlighet att få försändelser befordrade till rimliga och enhetliga priser samt att det kommande pristaket efterlevs. PTS har i dag regeringens uppdrag att kontrollera att avtalet mellan staten och Posten AB följs och därmed att nuvarande pristak efterlevs. Uppgiften att utöva tillsyn över att avtalet följs samt tillhörande återrapporteringskrav bör fortsättningsvis återfinnas i PTS instruktion då det är fråga om en återkommande uppgift.

Bland PTS uppgifter skall även ingå att bevaka att samhällsomfattande posttjänster finns att tillgå. PTS bör följa upp detta ur ett konsument- och regionalpolitiskt perspektiv och nära samarbeta med Konsumentverket och Glesbygdverket i detta avseende. PTS har även till uppgift att säkerställa att särskilda samhällsåtaganden på postområdet tillhandahålls. För närvarande upphandlar PTS utsträckt post- och kassaservice till äldre och handikappade i glesbygd samt vissa blindskriftsförsändelser för synskadade. PTS är vidare funktionsansvarig myndighet för "Funktionen Postbefordran", vilket i korthet innebär att PTS upphandlar tjänster för att tillgodose samhällets behov av postkommunikation vid svåra påfrestningar på samhället och i krig. Systemet med upphandling har visat sig fungera väl och det bör även fortsättningsvis tillämpas.

PTS har inte till uppgift att bevaka konkurrensen på postområdet. PTS uppgift på konkurrensområdet inskränker sig till att bevaka infrastrukturfrågor, dvs. postboxar, adressändringar och postnummersystemet. PTS uppgift är att bistå parterna så att dessa genom förhandlingar kan uppnå acceptabla lösningar, beträffande tillgång och kostnader för utnyttjandet av infrastrukturen. Ansvarsfördelningen gentemot Konkurrentverket i konkurrensfrågor är tydlig. Till Konkurrentverkets befogenheter hör att tillämpa konkurrenslagen på de områden som inte omfattas av särskild reglering i postlagen. PTS har inte några befogenheter att aktivt främja konkurrensen eller lösa de konkurrensproblem som eventuellt kan uppstå

Återrapporteringskrav

Då postmarknaden avreglerades ställdes det höga krav på att avregleringen och dess konsekvenser noga skulle kunna följas av riksdag och regering. Ett kvalificerat beslutsunderlag krävs för att kunna utvärdera de postpolitiska målen. För att regeringen skall ha möjlighet att löpande avrapportera konsekvenserna av avregleringen av postmarknaden till riksdagen krävs att regeringen i sin tur får tillförlitliga och aktuella lägesrapporter om postområdet. Regeringens avsikt är att PTS som sektorsmyndighet ges huvudansvaret för att sådan information finns att tillgå. PTS bör vara den naturliga ingången för den som söker information om postområdet.

Den 5 juni 1997 beslutade regeringen en ny förordning med instruktion för Post- och telestyrelsen (1997:401). Där anges en del av de krav på återrapportering som regeringen ställer på PTS beträffande postområdet. Av instruktionen framgår att PTS i samband med sin årsredovisning skall redovisa förändringarna av servicenivån på post- och kassaservicen i landets alla delar liksom konkurrenssituationen på olika delmarknader inom post- och teleområdet, särskilt i fråga om hinder för marknadstillträde. Detta innebär bl.a. att PTS bör göra en systematisk redovisning av skillnader i kvaliteten på posttjänster för de olika användargrupperna i landet. Särskilt skillnader mellan användare i glesbygd och tätort samt mellan handikappade och icke-handikappade bör uppmärksammas. För att regeringen skall kunna ge riksdagen en nyanserad bild av läget på postmarknaden bör PTS få till uppgift att i samband med sin årsredovisning värdera de olika typer av klagomål som allmänheten framfört till postoperatörerna. Som tidigare nämnts har PTS till uppgift att tillse att avtalet mellan staten och Posten AB följs. Vidare bör PTS följa upp det kommande pristaket och rapportera om utfallet i samband med årsredovisningen. PTS bör även i samband med sin årsredovisning redovisa hur postoperatörerna efterlever villkoren i tillstånden. PTS egna prestationer under året i form av resultatet av upphandlingarna inom totalförsvaret och handikappområdet skall tydligt redovisas i PTS årsredovisning. Därutöver skall PTS löpande hålla regeringen informerad om verksamheten i de internationella organ som PTS ingår i.

Post- och telestyrelsens uppgifter enligt EG-direktivet

Enligt EG-direktivet är det viktigt att säkerställa en samhällsomfattande tjänst av god kvalitet och att en snedvridning av konkurrensen förhindras. För att uppnå dessa mål bör avgifterna för den samhällsomfattande posttjänsten vara objektiva, öppna för insyn, icke-diskriminerande och grunda sig på kostnaderna. Vidare framhålls att för att säkerställa tillämpningen av denna princip bör de operatörer som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster inom en rimlig tid införa ett kostnadsredovisningssystem genom vilket kostnaderna till respektive tjänst på ett så

exakt sätt som möjligt på grundval av förfaranden som är öppna för insyn och som kan kontrolleras av en oberoende instans. Sådana krav kan uppfyllas t.ex. genom att principen om fullständig fördelning av kostnader genomförs. Då det alltså i övriga medlemsstater delvis råder monopol för posttjänster inriktar sig bestämmelserna i direktivet främst på att en uppdelning görs mellan monopoliserade och icke-monopoliserade tjänster. Det beskrivna kostnadsredovisningssystemet krävs dock inte enligt direktivet för de tjänster som tillhandahålls under omständigheter där verkligt öppna konkurrensvillkor råder.

I direktivet beskrivs vidare hur kostnadsredovisningssystemet skall utformas. Kontona för tjänsterna skall tydligt skilja mellan tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och tjänster som inte gör det. Andra kostnadsredovisningssystem får användas under förutsättning att de är förenliga med det system som beskrivs i direktivet. Medlemsstaterna skall, inom två år från det att direktivet trätt i kraft, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster redovisar kostnaderna för dessa tjänster i enlighet med bestämmelserna i direktivet.

Som angetts i avsnitt 7.3.1 införs i postlagen ett krav för den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten, att redovisa verksamheten i enlighet med direktivet. PTS uppgift är att säkerställa att det kostnadsredovisningssystem som tillämpas överensstämmer med de krav som beskrivs i direktivet och att det kontrolleras av en revisor som är fristående från den som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna. Myndigheten skall också se till att ett utlåtande, om huruvida kostnadsredovisningssystemet följs, offentliggörs regelbundet. PTS skall hålla tillräckligt detaljerade uppgifter tillgängliga om de kostnadsredovisningssystem som tillämpas av den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och skall på begäran överlämna sådana uppgifter till kommissionen. Detaljerade uppgifter om redovisningen enligt dessa system skall på begäran i förtrolighet tillhandahållas PTS och kommissionen. Om en medlemsstat (såsom Sverige) inte har monopol och inte har inrättat någon kompensationsfond för samhällsomfattande tjänster kan PTS, om myndigheten är övertygad om att ingen av dem som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster erhåller statliga subventioner (dolda eller ej), besluta att inte tillämpa kraven i EG-direktivets artikel 14. PTS skall informera kommissionen om alla sådana beslut.

7.6.2 Post- och telestyrelsens kompetens- och resursbehov

Regeringens bedömning: Post- och telestyrelsen bör få i uppdrag att ta fram och redovisa en plan för hur arbetet med de nytillkommande uppgifterna på postområdet skall organiseras.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: I och med de ändringar som föreslås i postlagen, postförordningen och avtalet mellan staten och Posten AB tillförs PTS en rad nya uppgifter, främst den att meddela tillståndsvillkor. Vidare ställs ökade krav på PTS att utöva tillsyn över de operatörer som har tillstånd att bedriva postverksamhet, samtidigt som antalet sökande och tillståndshavare har ökat väsentligt. Numera finns drygt 100 sådana operatörer och ett 10-tal som väntar på tillståndsprövning. Krav ställs i PTS regleringsbrev för år 1997 att varje operatör med tillstånd skall omfattas av tillsyn. Det ökade antalet operatörer kommer sannolikt att försvåra direkta kontrollinsatser i önskvärd omfattning. Detta understryker behovet av att ge den fortlöpande tillsynen ett större inslag av egenkontroll.

Det nya avtalet mellan staten och Posten AB samt tillståndsvillkor för Posten AB innebär en vidgning av statens krav samt mera preciserade krav jämfört med nuvarande avtal. Uppföljning av villkoren och avtalet kommer därför att innebära ökade krav på insatser från PTS sida. Det gäller inte minst uppföljning av de krav som enligt EG-direktivet kommer att ställas på Posten AB:s redovisningssystem och principerna för avgiftsättningen. Även hantering av klagomål och reklamationer samt uppföljning av kvalitetsnormer för posttjänster kommer att kräva större insatser av PTS. Myndigheten har inte tidigare haft sådana uppgifter på postområdet och saknar således erfarenhet av och kompetens för uppgifterna.

EG-direktivet innebär att PTS även kommer att få svara för vissa beslut kopplade till bestämmelserna om samhällsomfattande tjänster, och rapportering av uppgifter till kommissionen.

Detta innebär att PTS nuvarande personella resurser behöver utökas och kompetens i fråga om bl.a. redovisningssystem och prissättning behöver rekryteras eller på annat sätt införskaffas. Enligt regeringens mening är det viktigt att PTS planerar för hur dessa uppgifter skall utformas och organiseras. Därför föreslås att PTS får i uppdrag att ta fram och redovisa en plan för hur de tillkommande uppgifterna på postområdet skall organiseras.

8 Samhällsomfattande betaltjänster

8.1 Utredning om den grundläggande betaltjänsten och kontantförsörjningen

Regeringens bedömning: Mot bakgrund av att marknaden för kassatjänster genomgått betydande förändringar under senare år anser regeringen att statens ansvar inom området bör ses över. Det är därför regeringens avsikt att tillsätta en utredning, med uppgift att utreda statens ansvar för en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning samt vilka krav som skall ställas på dessa och hur de skall säkerställas.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna tillstyrker utredningen och anser att analysen bör ske ur ett vidare perspektiv och inte enbart fokusera på dagens postkontorsnät. *Posten AB* framhåller i sitt yttrande att postkontorsrörelsen i dag är en verksamhet som uppvisar stora förluster och att det inte är försvarbart att avvakta utredningen innan åtgärder vidtas. *Posten AB* avser därför att fortsätta sitt arbete med att rationalisera verksamheten. *IKANO Bank AB* m.fl. s.k. nischbanker framhåller att den kraftiga minskningen av besök på postkontor inte beror på allmänhetens minskade behov av kassaservice utan att det snarare beror på ett ändrat beteende som hänger samman med den tekniska utvecklingen.

Skälen för regeringens bedömning: Marknaden för betaltjänster har under senare år genomgått betydande strukturella förändringar. Ett flertal nya aktörer har tillkommit. Ny teknik såsom telefonbanker, IT-lösningar och olika former av kontantkort skapar nya servicelösningar och användningsområden. Samtidigt har såväl bankerna som *Posten AB* fått känna av ett minskat antal kundbesök och ett stadigt sjunkande antal transaktioner. Skälen till detta är bl.a. att kunderna i större utsträckning väljer att utträtta sina enklare ärenden via de nya tekniska lösningarna och besöker kontoren bara i de fall de behöver personlig service. För att kunna möta de vikande transaktionsvolymerna har såväl bankerna som *Posten AB* genomfört stegvisa förändringar i sitt kontorsnät.

Utvecklingen på marknaden har därför aktualiserat frågan om vilket ansvar staten har för betaltjänsten och kontantförsörjningen samt vilka krav som skall ställas på dessa och hur de skall säkerställas.

Lagstiftningen på området är i dag uppdelad på så sätt att säkerheten och skyddet för konsumenternas ekonomiska intressen regleras i lagstiftningen om den finansiella verksamheten medan den rikstäckande tillgången till kassaservice regleras i postlagen. Denna fördelning kan förklaras av den traditionella kopplingen mellan postservice och kassaservice. Med dagens utveckling på både post- och finansmarknaden, där tjänsterna blivit mer specialiserade och fått nya distributionskanaler, har denna koppling emellertid försvagats. Enligt regeringens mening är en förutsättning för att statens ansvar för betaltjänsterna i landet skall kunna fastställas, att staten närmare preciserar de krav som skall ställas på dessa och hur de skall säkerställas. Sambanden mellan statens ansvar, konsumenternas krav på kassaservice, dvs. dess utformning, och det faktiska utnyttjandet av kassaservice över disk och nya tekniker är i dag inte helt tydliga.

Nuvarande reglering

Lagstiftningen om finansiella tjänster är övergripande och motiveras av ett antal grundläggande skyddsintressen såsom det finansiella systemets stabilitet, sundhet och effektivitet. Dessa skyddsintressen utgör också utgångspunkten för tillsynen av de olika finansiella instituten. Något förtydligande om var, när och hur tjänsterna skall tillhandahållas har emellertid inte ingått i lagstiftningen. Detta har varit en uppgift för marknadens aktörer att lösa. De myndigheter som i huvudsak har ansvaret för att betalningsväsendet fungerar är Riksbanken och Finansinspektionen.

I och med avregleringen av postmarknaden och omvandlingen av Postverket till bolag kom formen för tillhandahållandet av samhällets betalningsförmedling till viss del att regleras i postlagen (1993:1684). I lagen fastställs att det i landet, utöver rikstäckande postservice, också skall finnas en rikstäckande kassaservice. Det innebär att alla skall ha möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Tillgången till en rikstäckande kassaservice regleras därmed i en lagstiftning som behandlar en annan verksamhet och marknad än den för finansiella tjänster.

Servicen säkerställs närmare i ett avtal mellan staten och Posten AB, nedan benämnt avtalet. I avtalet preciseras servicenivån såsom en möjlighet för alla privatpersoner, företag, myndigheter och andra organisationer i hela landet att göra in- och utbetalningar samt kvittera ut kontanter. Post- och telestyrelsen har ålagts tillsynen över avtalets uppfyllelse.

Den grundläggande kassaservicen skulle enligt riksdagens beslut (prop. 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34) fr.o.m. den 1 januari 1998 upphandlas av Post- och telestyrelsen. Upphandlingen skulle omfatta den olönsamma delen av kassaservicen dvs. den del till vilken alternativ kassaservice saknas och som inte är kommersiellt motiverad. Med anledning av att regeringen avsåg att, under våren 1998, presentera ytterligare förslag till riksdagen angående ändringar på postområdet upphävdes det tidigare beslutet om upphandling genom ett nytt beslut av riksdagens (prop. 1997/98:1, Utg.omr.22, bet. 1997/98:TU1, rskr. 1997/98:104). Gällande avtal förlängdes att gälla till den 30 juni 1998. Regeringen har för avsikt att förlänga detta avtal till dess att den föreslagna utredningen beträffande statens ansvar för en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning är avslutad. Nuvarande ordning med ersättning till Posten AB för den rikstäckande kassaservicen bibehålls alltså tills vidare.

Postkontorsnätet i dag

Postkontorens betydelse som kontaktyta mot kunden har under senare år avtagit. Till följd av den tekniska utvecklingen och kundernas ändrade beteendemönster har de olika affärsområdena inom Posten AB utvecklat nya distributionssystem för sina tjänster och kundkontakterna sker i dag till viss del utanför postkontorsnätet.

Sedan mitten på 1980-talet har antalet transaktioner på postkontoren halverats och fortsätter att minska med 5 – 7 % per år. Denna trend är inte unik för Posten AB utan flertalet banker känner av det minskade antalet kundbesök och transaktioner och anpassar sina kontorsnät efter marknadens ändrade förutsättningar.

För att kunna möta ökade kostnader och förändringar i utnyttjandet av kontorsnätet har Posten AB arbetat med att anpassa sin service efter de behov och förutsättningar som råder i landets olika delar. Förändringarna i kundbeteende sker emellertid i allt snabbare takt. Samtidigt har det visat sig att de anpassningar som gjorts för att erhålla en rimlig balans mellan kostnader och intäkter inte är tillräckliga, trots att de varit omfattande. Enligt regeringens mening är därför huvudfrågorna vilket det reella behovet av kassaservice är i landet samt vad som kan anses vara en rimlig

kostnad för servicen. Det torde inte vara rimligt att kräva femdagars service om behovet är betydligt mindre samtidigt som kostnaden vida överstiger de ekonomiska möjligheterna att tillhandahålla servicen.

Av den genomlysning av Posten AB:s ekonomi som gjorts av Öhrling Coopers & Lybrand på uppdrag av Kommunikationsdepartementet framgår det att nuvarande kontorsnätet visar ett negativt resultat. Affärsområdet Posten Försäljning har med nuvarande förutsättningar inte kunnat skapa lönsamhet i kontorsnätet. I sin förlängning kan det innebära att statens möjligheter att säkerställa kassaservicen genom Posten AB försvåras. I detta sammanhang kan det därför ifrågasättas om grundläggande betaltjänster och kontantförsörjning kan anses vara frågor som skall regleras och säkerställas enbart inom postområdet.

Utredningen

Enligt regeringens mening bör staten även i framtiden ansvara för att en välfungerande och ur konsumenternas synvinkel säker betaltjänst finns i landet. Regeringen anser därför att det finns anledning att snarast tillsätta en särskild utredare med uppgift att analysera statens fortsatta ansvar för en grundläggande betaltjänst och kontantförsörjning, samt föreslå hur tjänsterna skall tillhandahållas och finansieras.

Vägledande för utredaren skall vara det faktiska utnyttjandet av servicen i dag och den nya teknikens möjligheter att ersätta nuvarande serviceformer. Möjligheten att förenkla kraven för kassatjänster på olika mindre serviceställen, exempelvis mindre livsmedelsbutiker, bensinstationer m.m., bör ses över. Målet skall vara att finna alternativ som kan anpassas i takt med förändringar i kunders efterfrågan och ny teknik på området. I samband med detta finns det anledning att inte enbart se på de tjänster som i dag erbjuds genom Posten AB utan även på jämförbara tjänster som erbjuds på marknaden för finansiella tjänster.

Utredaren skall klargöra hur dagens reglering på finansmarknaden förhåller sig till statens nuvarande ansvar för kassaservice samt om det även i framtiden finns behov av en reglering för denna. I samband med analysen är det viktigt att fastställa om ansvaret för tillsyn bör delas upp mellan olika myndigheter, dvs. Post- och telestyrelsen och Finansinspektionen. Utredaren skall uppskatta kostnaderna för olika alternativ och lämna förslag till hur finansiering skall ske. Behovet av en upphandling av betaltjänst och kontantförsörjning skall analyseras.

En utgångspunkt för utredaren bör vara nyligen genomförda bedömningar och analyser av Posten AB:s ekonomiska utveckling och finansiella ställning. För att få ett bredare underlag bör utredaren även undersöka hur den grundläggande betaltjänsten och kontantförsörjningen säkerställs och finansieras i de nordiska länderna och jämförbara EU-länder.

De förslag som läggs i denna proposition innebär att vissa av de merkostnader som Posten AB beräknats ha för den samhällsomfattande posttjänsten kommer att försvinna. Andra kostnader kommer att kvarstå och möjligen också förändras. Merkostnaden för det nya pristaket är t.ex. ännu inte känd. Vissa av Posten AB:s merkostnader torde till stor del vara sådana som bolaget måste bära för att upprätthålla sin affärsmässigt motiverade service, t.ex. ett rikstäckande distributionsnät för brev. Posten AB har i sitt remissvar till promemorian framfört att merkostnaderna allttjämt kommer att vara betydande men att bolaget anser sig kunna klara den servicenivå som föreslås utan ersättning, under förutsättning att Posten AB får samma konkurrensvillkor som andra dominerande aktörer. Enligt regeringen har Posten AB sammantaget möjlighet att tills vidare tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan ersättning.

Tillståndsmyndighetens beslut om tillstånd till postverksamhet kan redan nu överklagas. Möjligheten att förena tillstånd med villkor torde i sig inte innebära någon nämnvärd ökning av antalet mål angående tillämpningen av postlagen i förvaltningsdomstolarna. Erfarenheten från teleområdet, där tillstånd i dag kan förenas med villkor, talar inte för detta. Vad gäller postområdet är dessutom antalet operatörer relativt begränsat och mer komplicerade villkor torde inte under överskådlig tid komma i fråga för andra än det statligt ägda Posten AB.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i postlagen (1993:1684)

Samhällsomfattande posttjänst

1 §

Paragrafen anger omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten. Begreppet motsvarar i princip det statliga åtagandet på postområdet. Benämningen har anpassats till EG:s postdirektiv. Förslaget motiveras i avsnitt 7.1. Det övergripande målet – att alla skall kunna ta emot brev och andra försändelser – utgör tillsammans med servicemålet – att posttjänsten skall vara av god kvalitet – den samhällsomfattande posttjänsten. Bestämningen av servicenivån tjänar bl.a. som grund för att i tillståndsvillkor precisera kraven enligt direktivets bestämmelser om befordringstider, insamlingspunkter m.m. I övrigt har vissa ändringar av redaktionell karaktär vidtagits i paragrafen, bl.a. som en följd av att begreppet paket utmönstras ur lagen. Den samhällsomfattande posttjänsten omfattar liksom tidigare alla adresserade försändelser som väger högst 20 kg, dvs. förutom brev som allttjämt anges uttryckligen, bl.a. paket samt adresserade tidningar, kataloger och böcker. Vidare anges uttryckligen i lagtexten vad som redan tidigare gällt (se avsnitt 7.3.1), nämligen att

kravet på enhetliga priser endast gäller enstaka försändelser. Med enstaka försändelser avses styckevis befördran av försändelser som måste hanteras enskilt. Ett exempel är brevlådepost.

Angående förenligheten av begreppet enhetliga priser med det införda kravet på priser som grundar sig på kostnaderna för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten, se avsnitt 7.3.1.

Grundläggande kassaservice

1 a §

Paragrafen är ny. För att tydligare skilja kassatjänsten från posttjänsten har bestämmelsen, som tidigare hade sin plats i 1 § andra stycket, efter vissa redaktionella ändringar placerats i en egen paragraf.

3 §

Innebörden av ändringen är att i definitionen av postverksamhet inte längre ingår den paketbefördran som bedrivs av tillståndshavare. Skälen härför utvecklas i avsnitt 7.2. Begreppen paket och postförsändelse utgår därmed ur lagen.

4 b §

Paragrafen som är ny upptar en möjlighet att ansöka om förhandsbesked om en viss verksamhet är tillståndspliktig eller inte. Med hänsyn till att begreppet postverksamhet inte är helt entydigt kan det vara svårt för den enskilde att förutse om en planerad verksamhet är att anse som postverksamhet och därmed tillståndspliktig. Det bör därför finnas en möjlighet att få ett bindande besked från tillståndsmyndigheten i frågan. För att myndigheten skall kunna göra en bedömning av verksamheten måste den sökande lämna uppgift om dess omfattning och inriktning.

Ett förhandsbesked skall ha en begränsad giltighetstid. Vidare bör det av beslutet framgå vilka förutsättningar som utgjort grundval för beslutet och att förhandsbeskedet endast gäller under dessa förutsättningar.

5 §

Ändringen i första stycket är en följd av att paketbefördran inte längre skall anses utgöra postverksamhet. I andra stycket anges förutsättningarna för att tillstånd skall kunna beviljas. Efter ändringen föreligger inte längre en presumtion för att tillstånd skall beviljas. Det får i stället ankomma på den sökande att komma med sådana uppgifter att tillståndsmyndigheten kan bedöma om förutsättningarna för att erhålla tillstånd är uppfyllda. Se i övrigt avsnitt 7.5.1.

5 a §

Som en följd av att tillståndsvillkor införs blir det möjligt att återkalla tillståndet även när meddelade villkor inte följs. I det nya andra stycket införs en uttrycklig möjlighet för tillståndshavaren att på begäran få sitt tillstånd återkallat. Detta har betydelse bl.a. för att undgå avgiftsskyldighet enligt 18 §.

Tillståndsvillkor

5 b §

Paragrafen är ny och upptar bestämmelser om tillståndsvillkor. I bestämmelsen anges uttömmande vilka frågor som får regleras i form av villkor.

Postdirektivets krav på att användarna skall ha tillgång till samhällsomfattande tjänster säkerställs genom att tillståndsmyndigheten enligt första punkten förenar tillstånd att bedriva postverksamhet för en eller flera tillståndshavare med skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst enligt 1 §. Myndigheten skall därvid föreskriva på vilket sätt tillståndshavaren skall fullgöra vad som föreskrivs i 1 §. Därigenom kan det generella kravet på att tjänsten skall vara ”av god kvalitet” preciseras beträffande insamlingsfrekvens, befordringstider, etc. på sådant sätt att direktivets krav uppfylls (se avsnitt 7.5.2). Myndigheten kan göra undantag från direktivets generella krav på insamlings- och utdelningsfrekvensen med hänsyn till geografiska förhållanden eller andra omständigheter. Sådana undantag skall rapporteras till Europeiska gemenskapernas kommission och alla nationella tillsynsmyndigheter. Tillståndsmyndigheten kan också i villkoren föreskriva hur skyldigheterna för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst som anges i 7 a § skall uppfyllas.

Genom andra punkten kan tillståndsmyndigheten för tillståndshavarna närmare ange hur kraven i 5 § på tillförlitlighet och integritetsskydd skall fullgöras, anpassat till de individuella förutsättningarna för varje operatör (se avsnitt 7.5.2).

I det nuvarande avtalet mellan staten och Posten AB förbinder sig Posten AB att mot kostnadsbaserad ersättning tillhandahålla viss service till handikappade och utföra beredskapsåtgärder för totalförsvaret. Genom tredje och fjärde punkten kan sådana tjänster i stället säkerställas genom att i tillståndsvillkor föreskriva en skyldighet för tillståndshavare att mot ersättning tillhandahålla dessa. Detta hindrar inte att PTS även i fortsättningen skall upphandla tjänsterna (se avsnitt 7.6.1).

Genom bemyndigandet i andra stycket ges bl.a. möjlighet att närmare reglera direktivets genomförande.

5 c §

Paragrafen är ny. Till skillnad från tillstånden skall tillståndsvillkor gälla för en bestämd tid. Villkoren måste kunna omprövas efter en viss tid för att kunna anpassas till t.ex. den tekniska utvecklingen, ändringar i kundernas önskemål och marknadsutvecklingen. Olika villkor kan bestämmas att gälla under olika lång tid, beroende på bl.a. av vad som kan förutses om utvecklingen på det område det enskilda villkoret omfattar.

Beslut om villkor skall fattas av tillståndsmyndigheten i samband med att en ansökan om tillstånd prövas, i samband med att ett tillståndsvillkors giltighetstid löper ut eller om det annars finns särskilda skäl. Sådana skäl kan t.ex. vara att en operatör når en sådan storlek och kapacitet att det är rimligt att ålägga denne sådana skyldigheter som anges i 5 b §,

p. 1, 3 och 4. Genom en övergångsbestämmelse kan även vid ikraftträdandet befintliga tillstånd förenas med villkor.

I andra stycket ges en begränsad möjlighet att, under vissa förhållanden, ändra ett villkor under löpande villkorstid.

7 a §

Paragrafen är ny. Den upptar bestämmelser om tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten enligt 1 § som följer av EG-direktivet. En operatör som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster kan därutöver bedriva postverksamhet som inte omfattas av kraven i paragrafen. Sådana fall där operatören träffat ett individuellt avtal om priser för befordran av en större mängd post som lämnas in vid ett och samma tillfälle omfattas t.ex. inte.

Genom hänvisningen i 5 b § till denna paragraf kan tillståndsmyndigheten precisera kraven i de enskilda tillståndsvillkor som meddelas. Därutöver ges genom bemyndigandet i andra stycket en möjlighet att i föreskrifter precisera de generella regler som ges i första stycket.

Kraven har behandlats i avsnitt 7.3.1, 7.5.2 och 7.6.1. Kraven i fjärde punkten innebär också ett krav på att befogade klagomål, såsom när ett brev förlorats när avtal om ersättning för förlust av brev träffats, skall leda till en snabb lösning av tvisten.

7 b §

Paragrafen är ny och möjliggör för regeringen att föreskriva om ett tak för priserna för tjänster som ingår i postverksamhet. Bestämmelsen är motiverad i avsnitt 7.3.2.

14 §

Paragrafen är upphävd. Eftersom paketbefordran inte längre omfattas av tillståndsplikt saknas skäl att i lagen reglera frågan om ansvaret för sådan befordran. Paragrafen kan därför upphävas. Detta föranleder följdändringar i lagen (1974:610) om inrikes vägtransport och järnvägstrafiklagen (1985:192).

15 §

Eftersom paket inte längre omfattas av begreppet postverksamhet kommer tillsynen över att postlagens krav på tillförlitlighet, integritetsskydd, att tillstånd finns och hur obeställbara försändelser hanteras efterlevs, liksom hittills, att vara begränsad till brevbefordran. Genom ändringarna utvidgas tillståndsmyndighetens tillsynsansvar till att omfatta även tillsyn över att meddelade tillståndsvillkor efterlevs.

17 §

Myndigheten får möjlighet att meddela förelägganden för att upprätthålla efterlevnaden även av meddelade tillståndsvillkor.

18 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, tillståndsmyndigheten ges möjlighet att ta ut avgift även för ansökningar om förhandsbesked.

Övergångsbestämmelserna

Genom punkt 2 i övergångsbestämmelserna kommer de skärpta bestämmelserna i 5 § om tillståndsprövning att omfatta endast sådana ansökningar om tillstånd som kommer in till tillståndsmyndigheten efter ikraftträdandet.

I punkt 3 ges möjlighet för tillståndsmyndigheten att, under en begränsad period, förena befintliga tillstånd med villkor, trots att dessa villkor inte meddelas i samband med att tillståndet beviljas eller i samband med att ett tidigare villkors giltighetstid löper ut eller med stöd av att det finns särskilda skäl.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:610) om inrikes vägtransport

2 §

Enligt den nuvarande lydelsen av första stycket första meningen undantas postbefordran från lagens tillämpningsområde. I andra meningen hänvisas dock till 14 § postlagen, där det anges att vissa delar av lagen skall vara tillämplig i fråga om postbefordringsföretags ansvar gentemot den som har anlitat företaget för befordran av paket inom landet. Till följd av att paket inte längre omfattas av begreppet postverksamhet upphävs 14 § postlagen. Detta föranleder att hänvisningen i förevarande paragraf till 14 § postlagen bör utgå. Det förhållande att paket ändå ingår i den samhällsomfattande posttjänsten medför dock att paragrafen, för undvikande av missförstånd, dessutom bör ändras på det sättet att det anges att lagen inte skall tillämpas på brevbefordran, i stället för postbefordran. Därigenom står det klart att lagens bestämmelser är tillämpliga i fråga om paketbefordran.

10.3 Förslaget till lag om ändring i järnvägstrafiklagen (1985:192)

1 kap.

1 §

Enligt tredje stycket i paragrafens nuvarande lydelse skall lagen inte tillämpas på postbefordran med järnväg. Reglerna i järnvägstrafiklagen bör dock gälla för all befordran av paket. För att tydliggöra detta bör ordet "postbefordran" ändras till "brevbefordran" (jfr kommentaren till 2 § lagen (1974:610) om inrikes vägtransport).

Förslag till lag om ändring i postlagen (1993:1684)

Härigenom föreskrivs i fråga om postlagen (1993:1684)

dels att 14 § skall upphöra att gälla,

dels att 1–3, 5, 5 a, 15, 17 och 18 §§ samt rubriken närmast före 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 1 a, 4 b, 5 b–c, 7 a och 7 b §§, samt närmast före 1 a, 5 b och 7 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Grundläggande post- och kassa- Samhällsomfattande posttjänst service

1 §

I landet skall det finnas en_riks- täckande postservice som innebär att brev, andra adresserade försändelser som väger högst 2 kg och paket kan nå alla oavsett adressort. Det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till enhetliga och rimliga priser. Det skall därvid finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Därutöver skall det finnas en rikstäckande kassaservice som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

Det skall finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till enhetliga och rimliga priser. Det skall därvid finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Grundläggande kassaservice

1 a §

Det skall finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

2 §

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att *postservicen* och kassaservicen motsvarar samhällets behov.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att *posttjänsten* och kassaservicen motsvarar samhällets behov.

3 §

Med postverksamhet avses i lagen regelbunden befordran *mot avgift av brev eller av brev och paket.*

Med postverksamhet avses i lagen regelbunden befordran *av brev mot avgift.*

Brev och paket som hanteras i postverksamhet utgör postförsändelser.

Med brev avses adresserade *postförsändelser* som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämföras med brev vid tillämpning av lagen.

Med brev avses adresserade *försändelser* som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämföras med brev vid tillämpning av lagen.

Med paket avses adresserade postförsändelser som väger mer än 2 men högst 20 kg.

4 b §

Tillståndsmyndigheten skall efter ansökan meddela förhandsbesked om tillstånd enligt 4 § behövs för viss postverksamhet. Ett förhandsbesked gäller under den tid och under de förutsättningar i övrigt som anges i beskedet.

5 §

Postverksamhet skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och, när det gäller befordran av brev, så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

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

Tillstånd enligt 4 § skall beviljas, om sökanden *inte saknar* förutsättning att bedriva postverksamhet på det sätt som anges i första stycket.

Tillstånd enligt 4 § skall beviljas, om sökanden *har* förutsättning att bedriva postverksamhet på det sätt som anges i första stycket.

5 a §

Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, får tillståndet återkallas. Om det är tillräckligt får tillståndsmyndigheten i stället för att återkalla tillståndet meddela varning.

Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i denna lag eller *inte följer* föreskrifter *eller villkor* som meddelats med stöd av lagen, får tillståndet återkallas. Om det är tillräckligt får tillståndsmyndigheten i stället för att återkalla tillståndet meddela varning.

Tillståndet skall återkallas om tillståndshavaren begär det.

Om tillståndet återkallas får tillståndsmyndigheten besluta hur avvecklingen av verksamheten skall ske.

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

Tillståndsvillkor

5 b §

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

1. att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst enligt 1 § och på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i 7 a §,

2. att bedriva verksamheten med tillförlitlighet och integritet,

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

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

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om det sätt på vilket tillståndsvillkoren skall fullgöras.

5 c §

Tillståndsvillkor skall gälla för en bestämd tid. Ändring av tillståndsvillkor under löpande villkorsperiod får ske endast enligt förbehåll i meddelade villkor eller efter medgivande av tillståndshavaren och efter hörande av annan tillståndshavare vars verk-

Tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänst

7 a §

Den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst enligt 1 § skall

1. tillhandahålla tjänsten för priser som grundar sig på kostnaderna,

2. årligen redovisa verksamheten i enlighet med rådets och Europaparlamentets direktiv, nr 97/00/EG (beslut förväntas under år 1997), om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna,

3. hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga, och

4. fastställa förfaranden som är öppna för insyn, snabba och billiga för handläggning av klagomål och tvistlösning och årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och sättet på vilket de har behandlats.

Tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om krav enligt första stycket.

7 b §

Regeringen får föreskriva att priser för postverksamhet inte får överstiga en viss nivå.

15 §

Tillsyn över att befordran av brev sker i överensstämmelse med denna lag utövas av tillståndsmyndigheten.

Tillståndsmyndigheten skall också ha tillsyn över att de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

17 §

Tillståndsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av denna lag eller föreskrifter som har *utfärdats* med stöd av lagen.

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

18 §

Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet *eller ansöker om förhandsbesked enligt 4 b §* att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

2. I ärenden som gäller ansökan om tillstånd gäller äldre föreskrifter vid prövning av ansökningar som inkommit till tillståndsmyndigheten före ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs följande.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

*Denna lag innehåller bestämmelser om en avgift för att bidra till finansiering av den samhälls-
omfattande posttjänsten enligt 1 §
postlagen (1993:1684).*

2 §

*Den som har tillstånd att bedriva
postverksamhet enligt postlagen
(1993:1684) skall årligen för
kalenderår betala en avgift enligt
denna lag.*

3 §

*Avgiften beräknas på grundval
av tillståndshavarens förmedling
av brev försändelser närmast före-
gående kalenderår och utgår med
– 3 öre per förmedlad försän-
delse.*

4 §

*Avgiften betalas till den myn-
dighet som regeringen bestämmer
(avgiftsmyndigheten). Om det finns
särskilda skäl, får myndigheten
nedsätta eller efterskänka avgiften.*

5 §

*Tillståndshavare skall lämna
uppgift om antalet förmedlade
brev försändelser föregående
kalenderår till avgiftsmyndigheten.*

*Myndigheten får meddela de
förelägganden som behövs för
efterlevnaden av denna bestäm-
melse. Sådana förelägganden får
förenas vid vite.*

6 §

*Avgiftsmyndighetens beslut en-
ligt denna lag eller enligt före-
skrifter som regeringen meddelat*

*med stöd av lagen får överklagas
hos allmän förvaltningsdomstol.
Prövningstillstånd krävs vid över-
klagande till kammarrätten.*

Prop. 1997/98:127

Bilaga 1

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998 och tillämpas första gången i fråga om avgift för år 1999.

2. Avgiften för år 1999 beräknas på grundval av antalet förmedlade brev försändelser under andra halvåret 1998.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 1997/98:127
Bilaga 2

Göta Hovrätt i Jönköping, Kammarrätten i Göteborg, Domstolsverket, Riksåklagaren, Kommerskollegium, Överbefälhavaren, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Post- och telestyrelsen (PTS), Vägverket, Posten AB, Statskontoret, Generaltullstyrelsen, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket (RRV), Riksskatteverket (RSV), Glesbygdsverket, Konkursverket, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO), Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Svenska kommunförbundet, Sveriges Industriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademiernas Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen, Svenska Tidningsutgivareföreningen, CityMail Sweden AB, Swedish Direkt Marketing Association (SWEDMA), Svenska Postorderföreningen, Synskadades Riksförbund, Folkrorelserådet – Hela Sverige ska leva, Svensk Direktreklam AB (SDR), Fria Postoperatörers Förbund (FPF)

Yttrande har som underremiss avgivits av Facket för Service och Kommunikation (SEKO) samt Statstjänstemannaförbundet

Yttranden har dessutom avgivits av Föreningen Sveriges Tidskrifter, Borlänge kommun, Statstjänstemannaförbundet-Post, Länsstyrelsen i Gotlands län, Sveriges Konsumentråd samt de s.k. nichbankerna IKANO Banken AB, JP Bank AB, SkandiaBanken AB och WASA Banken AB.

Förslag till lag om ändring i postlagen (1993:1684)

Härigenom föreskrivs⁸ i fråga om postlagen (1993:1684)

dels att 14 § skall upphöra att gälla,

dels att 1–3, 5, 5 a, 15, 17 och 18 §§ samt rubriken närmast före 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 1 a, 4 b, 5 b, 5 c, 7 a och 7 b §§, samt närmast före 1 a, 5 b och 7 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Grundläggande post- och kassaservice

Samhällsomfattande posttjänst

1 §⁹

I landet skall det finnas en rikstäckande postservice som innebär att brev, andra adresserade försändelser som väger högst 2 kg och paket kan nå alla oavsett adressort. Det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till enhetliga och rimliga priser. Det skall därvid finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Det skall finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Posttjänsten skall vara av god kvalitet och det skall finnas möjlighet för alla att få försändelserna befordrade till rimliga priser. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det skall finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Därutöver skall det finnas en rikstäckande kassaservice som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

⁸Jfr 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 nr L 15, 21.1.1998, s. 14, Celex 397L0067).

⁹Senaste lydelse 1996:1132.

1 a §

Det skall finnas en kassaservice i hela landet som innebär att alla har möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

2 §

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall fort-löpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att *post-servicen* och kassaservicen motsvarar samhällets behov.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall fort-löpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att *posttjänsten* och kassaservicen motsvarar samhällets behov.

3 §

Med postverksamhet avses i lagen regelbunden befordran *mot avgift av brev eller av brev och paket.*

Med postverksamhet avses i lagen regelbunden befordran *av brev mot avgift.*

Brev och paket som hanteras i postverksamhet utgör postförsändelser.

Med brev avses adresserade *postförsändelser* som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämställs med brev vid tillämpning av lagen.

Med brev avses adresserade *försändelser* som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämställs med brev vid tillämpning av lagen.

Med paket avses adresserade postförsändelser som väger mer än 2 men högst 20 kg.

4 b §

Tillståndsmyndigheten skall efter ansökan meddela förhandsbesked om tillstånd enligt 4 § behövs för viss verksamhet. Ett förhandsbesked gäller under den tid och under de förutsättningar i övrigt som anges i beskedet.

5 §¹⁰

Postverksamhet skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och,

Postverksamhet skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och

¹⁰ Senaste lydelse 1996:1132.

när det gäller befordran av brev, så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Tillstånd enligt 4 § skall beviljas, *endast* om sökanden *har* förut-sättning att bedriva postverksamhet på det sätt som anges i första stycket.

5 a §¹¹

Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, får tillståndet återkallas. Om det är tillräckligt får tillståndsmyndigheten i stället för att återkalla tillståndet meddela varning.

Om tillståndet återkallas får tillståndsmyndigheten besluta hur *avvecklingen av verksamheten skall ske.*

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

Tillståndsvillkor

5 b §

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

1. *att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst enligt 1 § och på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs där och i 7 a §,*

2. *att på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i 5 § första stycket,*

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

4. *att beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap.*

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillstånds-

¹¹ Senaste lydelse 1996:1132.

5 c §

Tillståndsvillkor skall 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 meddelade villkor eller sedan tillståndshavaren har medgivit detta och sedan andra tillståndshavare vars verksamhet direkt påverkas av ändringen har fått möjlighet att yttra sig.

Tillhandahållande av samhälls- omfattande posttjänst

7 a §

*Den som tillhandahåller samhälls-
omfattande posttjänst enligt
1 § skall*

*1. tillhandahålla tjänsten till
priser som grundar sig på kostna-
derna,*

*2. årligen redovisa verksam-
heten för tillståndsmyndigheten i
enlighet med Europaparlamentets
och rådets direktiv 97/67/EG av
den 15 december 1997 om gemen-
samma regler för utvecklingen av
gemenskapens inre marknad för
posttjänster och för förbättring av
kvaliteten på tjänsterna¹²,*

*3. hålla villkoren för tjänsten
allmänt tillgängliga,*

*4. för att handlägga klagomål
fastställa förfaranden som är
öppna för insyn, rättvisa, snabba
och billiga, och*

*5. årligen offentliggöra uppgifter
om antalet klagomål och sättet på
vilket klagomålen har behandlats.*

¹² EGT nr L 15, 21.1.1998, s.14 (Celex 397L0067).

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om krav enligt första stycket.

7 b §

Regeringen får föreskriva att priser för postverksamhet inte får överstiga en viss nivå.

15 §¹³

Tillsyn över att befordran av brev sker i överensstämmelse med denna lag utövas av tillståndsmyndigheten. *Tillståndsmyndigheten skall ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.*

Tillståndsmyndigheten skall också ha tillsyn över att de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

17 §¹⁴

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

18 §¹⁵

Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag. *Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet eller ansöker om förhandsbesked enligt 4 b § att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

2. I ärenden som gäller ansökan om tillstånd gäller 5 § i dess äldre lydelse vid prövning av ansökningar som inkommit till tillståndsmyndigheten före ikraftträdandet.

¹³ Senaste lydelse 1996:1132.

¹⁴ Senaste lydelse 1996:1132.

¹⁵ Senaste lydelse 1996:1132.

3. Tillstånd som meddelats före ikraftträdandet får före utgången av Prop. 1997/98:127
år 1998 förenas med villkor för en bestämd tid enligt 5 b §, utan hinder Bilaga 3
av bestämmelserna i 5 c § första stycket.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1974:610) om inrikes vägtransport skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Lagen skall ej tillämpas på *post- befordran*, begravningstransporter eller befordran av flyttsaker. Av *14 § postlagen (1993:1684) följer dock att 5 och 27–42 §§ skall tillämpas i fråga om postbefordringföretags ansvar gentemot den som har anlitat företaget för befordran av paket inom landet.*

Lagen skall ej tillämpas på *brevbefordran*, begravningstransporter eller befordran av flyttsaker.

Lagen skall inte heller tillämpas på sådan befordran på väg som är underkastad fördraget den 9 maj 1990 om internationell järnvägstransport eller som en järnväg i annat fall utför inom Sverige till fullgörande av avtal om befordran av gods på järnväg.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

Lagrådets yttrande

Prop. 1997/98:127
Bilaga 4

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1998-02-20

Närvarande: f.d. justitierådet Per Jermsten, regeringsrådet Sigvard Holstad, justitierådet Ingegerd Westlander.

Enligt en lagrådsremiss den 5 februari 1998 (Kommunikationsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i postlagen (1993:1684),
2. lag om ändring i lagen (1974:610) om inrikes vägtransport.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Jan Stålhandske.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros

Föredragande: statsrådet Uusmann

Regeringen beslutar proposition 1997/98:127 Statens ansvar på postområdet.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivnings-bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om ändring i postlagen (1993:1684)	5 b, 7 a, 7 b och 18 §	397L0067
