



Förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster

2015/16:FPM99

Näringsdepartementet

2016-06-28

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 285

Förslag till Europaparlamentets och råds förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster

SWD(2016) 166

Tidigare faktapromemoria i ärendet: Faktapromemoria 2014/15:FPM35.

Sammanfattning

Förslaget syftar till att skapa ökad pristransparens på marknaden för gränsöverskridande paketleveranstjänster. Det ska också ge nationella tillsynsmyndigheter ökade möjligheter att utöva tillsyn på området. Dessa åtgärder ska öka konkurrensen vilken i sin tur ska leda till sänkta priser. Den övergripande målsättningen är att den gränsöverskridande e-handeln ska främjas, inte minst genom att småföretag och konsumenter får ökade möjligheter att sälja och handla produkter. Genom förslaget måste alla som tillhandahåller paketleveranstjänster årligen rapportera ett antal uppgifter till den nationella tillsynsmyndigheten i de medlemsstater de är etablerade. Tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster (i Sverige PostNord) ska därtill lämna in information om officiella priser samt terminalavgiftsandelar. Nationella tillsynsmyndigheter får genom förslaget en skyldighet att bedöma rimligheten i de officiella priser tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster tillämpar för ett urval gränsöverskridande tjänster. Förslaget klargör vilka skyldigheter tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster har att ge tillträde. Regeringen välkomnar åtgärder som främjar ökad gränsöverskridande e-handel och ställer sig bakom förslagets målsättning. Det är viktigt att de åtgärder som föreslås inte snedvrider konkurrensen på marknaden för paketleveranser eller innebär oproportionerliga administrativa bördor för vare sig för företag som tillhandahåller paketleveranstjänster eller för tillsynsmyndigheter.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade i maj 2015 meddelandet En strategi för en inre digital marknad KOM(2015)192. (Faktapromemoria 2014/15:FPM35). Strategin syftar till att skapa de bästa förutsättningarna för att göra Europa världsledande inom den digitala ekonomin genom att minska fragmentering och ta bort hinder som finns på den digitala inre marknaden. Strategin innehåller 16 nyckelåtgärder med tillhörande delåtgärder.

E-handeln bedöms vara ett område med stor tillväxtpotential för den digitala inre marknaden då EU:s konsumenter och e-handlare i dagsläget inte utnyttjar den inre marknaden fullt ut. Kommissionen föreslår därför en rad åtgärder för att främja gränsöverskridande e-handel, däribland det aktuella förslaget då höga priser för pakettleveranstjänster anses vara ett av de största hindren för gränsöverskridande e-handel.

Förslaget ska också ses i ljuset av kommissionens tidigare initiativ på området. Dessa inkluderar grönboken En integrerad marknad för leverans av paket i syfte att främja e-handeln inom EU (faktapromemoria 2012/13:FPM48) och meddelandet En färdplan för fullbordandet av den inre marknaden för pakettleveranser – bygga upp förtroendet för leveranstjänster och uppmuntra nätförsäljning (faktapromemoria 2013/14:FPM45). Denna förordning är tänkt att komplettera de regler för postområdet som fastställts genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (postdirektivet). Förslaget till förordning om gränsöverskridande pakettleveranstjänster presenterades den 25 maj 2016.

1.2 Förslagets innehåll

Redovisningen omfattar de huvudsakliga förslagen.

Tillhandahållande av information

Enligt förslaget ska alla tillhandahållare av pakettleveranstjänster tillhandahålla information till de nationella tillsynsmyndigheterna i de medlemsstater de är etablerade i. Företag med färre än 50 anställda omfattas endast om de är etablerade i fler än en medlemsstat. Tillsynsmyndigheterna åläggs att övervaka marknaderna och samla in ett begränsat antal statistiska uppgifter.

Insyn i priser och terminalavgiftsandelar

Genom förslaget åläggs tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster (enligt definitionen i direktiv 97/67/EG) en särskild skyldighet att årligen lämna in den offentliggjorda prislistan med priser för en viss uppsättning tjänster. Skyldigheten omfattar inte rabatterade eller individuellt förhandlade priser.

Den nationella tillsynsmyndigheten ska lämna över prislistan till kommissionen som offentliggör den på en särskild webbplats. Tillhandahållare av paketleveranstjänster som inte är tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster får frivilligt ange priserna för sina pakettjänster på webbplatsen, förutsatt att tjänsterna är jämförbara och andra tillämpliga kriterier är uppfyllda.

Enligt förslaget ska tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster också lämna in uppgifter om sina terminalavgiftsandelar (betalningarna som de i egenskap av mottagande tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster tar emot från den avsändande tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster) till tillsynsmyndigheten. Dessa kommer på grund av kommersiella hänsyn inte att bli offentliggjorda på kommissionens webbplats.

Bedömning av prisernas rimlighet

Förslaget innebär att den nationella tillsynsmyndigheten ska bedöma rimligheten i den offentliggjorda prislistan som den nationella tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster har lämnat in. Vid bedömningen ska hänsyn tas till a) inrikespriser på jämförbara paketleveranstjänster i avsändar- respektive mottagarmedlemsstaten, b) terminalavgiftsandelarna samt c) all tillämpning av enhetliga priser för två eller flera medlemsstater. Om tillsynsmyndigheten bedömer att priserna inte är rimliga ska tillhandahållaren inkomma med ytterligare information eller en motivering. Baserat på detta ska tillsynsmyndigheten göra ytterligare en bedömning som lämnas in till kommissionen. Kommissionen publicerar bedömningen samt tillhandahållarens information eller motivering på en särskild webbplats. Tillsynsmyndigheterna ska även skicka bedömningen till de nationella tillsynsmyndigheterna i övriga medlemsstater samt den nationella konkurrensmyndigheten.

Öppet och icke-diskriminerande gränsöverskridande tillträde

Förslaget klargör vilka skyldigheter tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster har att ge tillträde och utgör enligt EU-kommissionen i huvudsak en kodifiering av de principer som har analyserats i de så kallade REIMS-besluten. När tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster som erbjuder gränsöverskridande paketleveranstjänster ingår multilaterala avtal om terminalavgiftsandelar, ska de i egenskap av mottagande tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster tillmötesgå varje rimlig begäran om tillträde till alla nätelement och tillhörande faciliteter. Dessutom ska de tillmötesgå varje

sådan begäran i fråga om relevanta tjänster och informationssystem som behövs; allt detta för att andra/ytterligare företag också ska kunna erbjuda gränsöverskridande paketleveranstjänster.

Tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster åläggs också att offentliggöra ett referensanbud som ska innehålla alla relevanta villkor och avgifter. Referensanbudet ska innan det offentliggörs godkännas av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten får göra ändringar i anbudet om man bedömer att det krävs för att verkställa de skyldigheter som fastställs i förordningen.

Om företaget som begär tillträde och tillhandahållaren av en samhällsomfattande tjänst inte kan komma överens på grundval av referensanbudet, ska det individuella anbudet skickas till tillsynsmyndigheten som vid behov kan ändra anbudet så att de skyldigheter som anges i bestämmelsen genomförs.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningen blir direkt tillämplig som svensk lag. Förslaget förväntas även innebära ändringar i postlagen (2010:1045). Då förslaget är komplext går det inte att i nuläget göra en uttömmande analys över vilka författningar som kan komma att behöva justeras och i vilken omfattning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget väntas innebära merkostnader för Post- och telestyrelsen dels genom åtagandet att ansvara för en förbättrad prisinformation om gränsöverskridande paketleveranstjänster, och dels till följd av ett utökat tillsyns- och statistikansvar för nya delar av paketmarknaden. För att finansiera uppgiftsinsamlingen kan det bli aktuellt att belägga tillhandahållare av paketleveranstjänster med en avgift. Regeringens bedömning är att eventuella konsekvenser för statens budget bör kunna hanteras inom befintliga ramar. Förslaget väntas också innebära ökade administrativa kostnader för utpekade företag då de kommer att åläggas att årligen inrapportera ett antal uppgifter.

I konsekvensanalysen (SWD(2016 166 final) avfärdar kommissionen alternativet att inte reglera då man anser att 1) självreglering hittills inte lett till tillräckliga framsteg när det gäller priser, 2) det riskerar att leda till ytterligare fragmentering av marknaden samt 3) de positiva effekterna av eventuellt ökad konkurrens på området sannolikt inte kommer att komma småföretag och konsumenter till del i någon större utsträckning.

Alternativet att konsolidera mindre företags paketvolym på en central plattform för att därigenom skapa större volymer bedöms inte vara nödvändigt då både marknadskrafter och en unionsfinansierad informationsplattform kommer att bidra till att så sker.

När det gäller åtgärder för att öka pristransparensen bedöms inrapportering av offentliga priser från tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster vara mest effektivt och proportionerligt. Småföretag använder sig huvudsakligen av dessa leverantörer och får som regel betala listpriser då de inte har samma möjligheter att förhandla till sig rabatter som större e-handlare. Alternativet att också samla in uppgifter kring individuellt förhandlade avtal bedöms vara för betungande och kostsamt i förhållande till eventuella vinster, för såväl företag som tillsynsmyndigheter. Dock anses uppgifter om terminalavgiftsandelar vara nödvändigt för att kunna bedöma rimligheten i de priser tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster tillämpar för gränsöverskridande paketleveranstjänster.

Prisreglering bedöms som alltför långtgående och ingripande. Åtgärder för att öka transparensen i de priser som e-handlare tar ut bedöms som oproportionerligt då kostnaderna skulle överstiga vinsterna. Konsekvensutredningen gör ingen längre analys av alternativet att se över direktiv 97/67/EG.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att en väl fungerande inre marknad för både post- och paketleveranstjänster är avgörande för att svenska företag, särskilt de små och medelstora, organisationer och konsumenterna ska kunna dra full nytta av digitaliseringens möjligheter. Ökad gränsöverskridande e-handel kan bidra till fler jobb och ökad tillväxt. Regeringen menar att det hade varit önskvärt att ta ett helhetsgrepp kring hela post- och paketmarknaden genom en översyn av postdirektivet för att därigenom säkra en anpassad och konsekvent lagstiftning på hela området som är ändamålsenlig både i dagens digitaliserade samhälle och i framtiden. Regeringen välkomnar åtgärder som främjar ökad gränsöverskridande e-handel och ställer sig bakom förslagens målsättning. Ökad konkurrens och högre marknadseffektivitet på marknaden för gränsöverskridande paketleveranstjänster är viktiga åtgärder för att främja gränsöverskridande e-handel. I vilken utsträckning kommissionens förslag om ökad pristransparens och ökade möjligheter till tillsyn på paketleveransområdet kan bidra till detta måste analyseras vidare. Det är viktigt att de åtgärder som föreslås inte snedvrider konkurrensen på marknaden för paketleveranser eller innebär oproportionerliga administrativa bördor för vare sig för företag som tillhandahåller paketleveranstjänster eller tillsynsmyndigheter.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2015/16:FPM99

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundar sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut om att anta förordningen fattas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 EUF. Detta innebär att rådet och Europaparlamentet gemensamt antar förordningen. Beslut fattas med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen

Enligt kommissionen har den nuvarande lagstiftningen inte genomförts på ett sätt som ger rimliga gränsöverskridande pakettleveranstjänster i hela EU utöver de samhällsomfattande posttjänsterna. Gränsöverskridande pakettleveranstjänster berör därtill per definition fler än en medlemsstat och kan därför inte övervakas enbart av de nationella tillsynsmyndigheterna. För att komma till rätta med problemets underliggande orsaker behövs därför åtgärder på EU-nivå. Subsidiaritetsprincipen respekteras enligt kommissionen då EU:s ingripande är nödvändigt för att avlägsna specifika hinder på den inre marknaden. Regeringen delar denna bedömning.

Proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen begränsas de förslagna åtgärderna till vad som är nödvändigt för att uppnå de fastställda målen. Självreglering har inte lett till tillräckliga förändringar när det gäller tillsyn, öppenhet kring priser eller påtagliga förändringar av prisernas rimlighet för gränsöverskridande pakettleveranstjänster för mindre användare. Kommissionen menar att åtgärderna för ökad öppenhet om priser är proportionerliga eftersom de är begränsade och huvudsakligen inriktade på marknadssegment där det finns belägg för begränsade valmöjligheter, vilka tillsammans med strukturella egenskaper hos marknaderna för gränsöverskridande pakettleveranstjänster, leder till höga priser, framför allt för avsändare av små volymer. Kommersiellt förhandlade priser som i huvudsak används av större e-handlare omfattas inte av åtgärden om tillsyn. Vidare omfattas inte företag

Regeringen är positiv till syftet med den föreslagna förordningen. För att avgöra om samtliga delar av förslaget är förenliga med proportionalitetsprincipen krävs dock ytterligare analys av de föreslagna bestämmelserna och dess konsekvenser för berörda.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget presenterades i rådsarbetsgruppen den 9 juni 2016. Kommissionen anser att förslaget bör kunna antas av rådet och Europaparlamentet under 2017. Det inkommande slovakiska ordförandeskapet har meddelat att man avser göra framsteg med förslaget under hösten 2016.

4.2 Fackuttryck/termer

paketleveranstjänster: tjänster som innefattar insamling, sortering, transport eller utdelning av andra postförsändelser än brevförsändelser, som väger högst 31,5 kg.

tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster: definitionen i postdirektivet 97/67/EG (definitionen ändrad genom direktiv 2008/6/EG) är ”den offentliga eller privata tillhandahållare av posttjänster som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster eller delar därav inom en medlemsstat och vars identitet har meddelats kommissionen i enlighet med artikel 4” i 97/67/EG.

tillhandahållare av paketleveranstjänster: ett företag som tillhandahåller en eller flera paketleveranstjänster.

terminalavgiftsandelar: betalning från den avsändande tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster till den mottagande tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster för att täcka kostnaderna för gränsöverskridande paketleveranser i den mottagande medlemsstaten.