

Trafikutskottets betänkande 2018/19:TU9

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster och förslag om ändring i marknadsföringslagen. Lagförslagen syftar till att underlätta tillämpningen av EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster i svensk rätt och innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet, informationskrav för tillhandahållare av paketleveranstjänster, tillsyn och sanktioner samt avgifter.

Regeringen föreslår att den nya lagen ska träda i kraft den 15 maj 2019 och ändringen av marknadsföringslagen den 2 juli 2019.

Behandlade förslag

Proposition 2018/19:36 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Ärendet och dess beredning..... | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll | 5 |
| Utskottets överväganden..... | 6 |
| Regeringens lagförslag | 6 |
| <i>Bilaga 1</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 11 |
| Propositionen | 11 |
| <i>Bilaga 2</i> | |
| Regeringens lagförslag | 12 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster

2. lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2018/19:36 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 12 mars 2019

På trafikutskottets vägnar

Jens Holm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jens Holm (V), Magnus Jacobsson (KD), Anna-Caren Säterberg (S), Jessika Roswall (M), Jasenko Omanovic (S), Sten Bergheden (M), Jimmy Ståhl (SD), Teres Lindberg (S), Anders Hansson (M), Thomas Morell (SD), Johan Büser (S), Elin Gustafsson (S), Patrik Jönsson (SD), Emma Berginger (MP), Åsa Coenraads (M), Mikael Larsson (C) och Arman Teimouri (L).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2018/19:36 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster. Regeringens lagförslag återfinns i bilaga 2. Inga följdmotioner har väckts med anledning av propositionen.

Inom Näringsdepartementet har promemorian Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster upprättats. I promemorian föreslås en ny lag med kompletterande bestämmelser om anmälan, tillsyn och sanktioner samt avgifter som är nödvändiga till följd av EU-förordningen. Promemorian har remissbehandlats.

Regeringen beslutade den 6 december 2018 att inhämta Lagrådets yttrande. Regeringen har i huvudsak följt Lagrådets synpunkter. I förhållande till lagrådsremissens lagförslag har också vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

Bakgrund

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 om gränsöverskridande paketleveranstjänster trädde i kraft den 22 maj 2018. Förordningen kompletterar reglerna i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, det s.k. postdirektivet. Postdirektivet tar dock inte upp tillsynen över tillhandahållare av paketleveranstjänster.

EU-förordningen syftar till att skapa ökad pristransparens på marknaden för gränsöverskridande paketleveranstjänster. Den ska också underlätta för nationella tillsynsmyndigheter att utöva tillsyn på området. Dessa åtgärder är tänkta att främja konkurrensen på marknaden, något som i förlängningen ska bidra till lägre priser för att skicka paket inom Europa. Den övergripande målsättningen är att den gränsöverskridande e-handeln ska främjas, inte minst genom att småföretag och konsumenter får bättre möjligheter att sälja och köpa produkter.

Kraven i förordningen utgör minimikrav som inte ska hindra den enskilda medlemsstaten från att bibehålla eller införa ytterligare åtgärder om de bedöms som nödvändiga och proportionella för att få till stånd bättre gränsöverskridande paketleveranstjänster. Detta gäller under förutsättning att sådana åtgärder är förenliga med unionsrätten. Vidare innehåller förordningen bl.a. bestämmelser om tillhandahållande av uppgifter, insyn i gränsöverskridande taxor och vad som gäller för bedömningen av prisnivån för enstaka paket samt konsumentinformation.

Förordningen tillämpas från ikraftträdandet med undantag för bestämmelsen om sanktioner som ska tillämpas fr.o.m. den 23 november 2019. EU-förordningen förutsätter att vissa kompletterande bestämmelser införs i nationell rätt.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen en ny lag med kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster. Lagen innehåller bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter dels om kompletterande informationskrav för tillhandahållare av paketleveranstjänster, dels om ett avgiftsuttag från den som omfattas av skyldigheterna enligt förordningen. Vidare innehåller lagen bestämmelser om anmälan, tillsyn och sanktioner samt överklagande. Regeringen föreslår även att uppräkningslagen i marknadsföringslagen av lagar som innehåller bestämmelser om marknadsföring kompletteras med en hänvisning till den nya lagen.

Regeringen föreslår att den nya lagen ska träda i kraft den 15 maj 2019 och ändringen i marknadsföringslagen den 2 juli 2019.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster. Utskottet anser att regeringens förslag är välavvägt och att det kommer att underlätta tillämpningen av EU-förordningen i svensk rätt.

Propositionen

Behovet av en ny lag

Regeringen påminner inledningsvis om att en EU-förordning är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Propositionen behandlar därför endast frågan om de kompletterande bestämmelser till EU-förordningen som behöver införas i svensk rätt.

Regeringen konstaterar att förordningens tillämpningsområde avviker från det som anges i postlagen, vilket skulle göra det nödvändigt att utvidga postlagens tillämpningsområde för att kunna reglera paketleveranstjänster i samma lag. I propositionen framhåller regeringen också att EU-förordningen omfattar även lättare postförsändelser som ryms inom definitionen av brev enligt postlagen. Om de kompletterande bestämmelserna till EU-förordningen inarbetas i postlagen riskerar detta att bidra till en sammanblandning av definitioner, vilket skulle försvåra tillämpningen av lagen. En ytterligare komplikation med att ta in kompletterande bestämmelser till EU-förordningen i postlagen är att postlagen uteslutande reglerar tillståndspliktig verksamhet. Mot den bakgrunden anser regeringen att det är lämpligare att de lagbestämmelser som är nödvändiga till följd av EU-förordningen i stället samlas i en ny lag.

En generell anmälningsskyldighet

Eftersom kunskapen är bristfällig om vilka aktörer som är etablerade på den svenska marknaden föreslår regeringen i 4 § en skyldighet för tillhandahållare av paketleveranstjänster som är etablerade i Sverige att anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten. Regeringen anser att anmälningsskyldigheten bör vara generell, dvs. omfatta alla tillhandahållare av paketleveranstjänster.

Informationskrav för tillhandahållare av paketleveranstjänster

Artiklarna 4 och 5 i EU-förordningen preciserar den information som de nationella tillsynsmyndigheterna ska begära in från marknadsaktörerna. Det handlar bl.a. om uppgifter som rör firmanamn, associationsform och kontaktuppgifter men även uppgifter om vad för slags paketleveranstjänster som erbjuds, allmänna villkor och bestämmelser för dessa samt rutiner för handläggning av konsumentklagomål. Årligen ska också företagen lämna in uppgifter som rör årlig omsättning för paketleveranstjänster, antalet befordrade paket och sysselsatta inom näringen, gällande prislistor m.m. Enligt artikel 9 i EU-förordningen ska all konfidentiell affärsinformation som tillhandahålls nationella tillsynsmyndigheter eller kommissionen omfattas av strikta sekretesskrav enligt tillämpliga bestämmelser i unionsrätten och i nationell rätt.

Företag som sysselsätter färre än 50 personer och som inte är etablerade i mer än en medlemsstat är enligt förordningen undantagna från informationskravet. Under vissa förutsättningar kan emellertid en nationell tillsynsmyndighet begära in information från företag med färre än 50 anställda, dock minst 25 personer, om särdragen i den berörda medlemsstaten kräver detta och kravet är proportionellt för att säkerställa överensstämmelse med förordningen.

EU-förordningen ger också de nationella tillsynsmyndigheterna möjlighet att införa informationskrav utöver dem som preciseras i förordningen förutsatt att de behövs och är proportionella. Regeringen har valt att utnyttja denna möjlighet och anger därför i 3 § i den föreslagna lagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om annan skyldighet att lämna information än vad som anges i EU-förordningen. Regeringen framför som skäl för en sådan bestämmelse att eftersom den svenska paketmarknaden i princip är oreglerad, saknas det i stor utsträckning kunskap om aktörerna på marknaden och de tjänster som erbjuds. Från regeringens sida anser man att det därför kan vara svårt att avgöra vilken information som behövs för att tillsynsmyndigheten bättre ska kunna överblicka paketmarknaden och utöva tillsyn på det sätt som är syftet med EU-förordningen. Regeringen pekar också på det faktum att paketmarknaden förändras snabbt till följd av den expansiva e-handeln. Kraven på information kommer därmed sannolikt att förändras beroende på paketmarknadens utveckling och hur tillsynsverksamheten utformas. Mot den bakgrunden anser regeringen att kompletterande informationskrav lämpligen bör regleras på föreskriftsnivå.

Tillsynsmyndighetens uppgifter

Artiklarna 4–7 i EU:s förordning reglerar den tillsynsverksamhet som de nationella tillsynsmyndigheterna ska utföra. I den föreslagna lagen anges i 5–8 §§ att den nationella tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över att tillhandahållare av paketleveranstjänster fullgör sina skyldigheter i fråga om

att lämna information och bereda myndigheten insyn i gränsöverskridande taxor i enlighet med vad som närmare framgår av EU-förordningen. Vidare ska tillsynsmyndigheten säkerställa att den nya lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna följs. Regeringen understryker att en grundläggande förutsättning för en fungerande tillsyn är att myndighetens initiativ och beslut är väl underbyggda. Regeringen föreslår därför att det i lagen tydliggörs att tillhandahållare av paketleveranstjänster ska lämna de upplysningar och handlingar som tillsynsmyndigheten begär för tillsynen. Beslut som avser åtgärder för tillsynen ska få verkställas av Kronofogdemyndigheten. Regeringen pekar på att medlemsstaterna enligt artikel 8 i EU-förordningen ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av förordningen. Med anledning av detta föreslås i propositionen att den nationella tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om förelägganden som vid behov får förenas med vite.

Tillsynsmyndigheten ska få bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart om det krävs för att de rapporteringstider som anges i EU-förordningen ska kunna hållas. Vidare föreslås att den nationella tillsynsmyndighetens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Artikel 7 i EU-förordningen innehåller en bestämmelse om skyldighet för tillhandahållare av gränsöverskridande paketleveranstjänster att tillhandahålla viss information när de ingår köpeavtal med konsumenter. EU-förordningen förutsätter därför att medlemsstaterna fastställer regler om sanktioner för överträdelse och därmed att det finns mekanismer på plats som innebär att näringsidkare uppfyller skyldigheten i förordningsbestämmelsen. Konsumentverket ansvarar för konsumentskyddet och har därmed tillsynsansvaret vad gäller artikel 7. Dessa tillsynsuppgifter följer av 2 och 3 §§ förordningen (2018:476) om tillsyn enligt EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster. Därför föreslås i propositionen att marknadsföringslagens sanktionssystem ska tillämpas om Konsumentverket vid sin tillsyn upptäcker att en näringsidkare inte fullgör skyldigheten att lämna nödvändig konsumentinformation.

Avgifter

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

Ikraftträdande

Eftersom EU-förordningen redan är tillämplig och ansvariga tillsynsmyndigheter har utsetts, anser regeringen att det är angeläget att den nya lagen träder i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår således den 15 maj

2019, och den föreslagna ändringen i marknadsföringslagen bör enligt regeringen träda i kraft den 2 juli 2019.

Konsekvenser

Förslaget berör i första hand de företag på den svenska paketmarknaden som omfattas av EU-förordningens definition av tillhandahållare av paketleveranstjänster. Eftersom det i stor utsträckning saknas uppgifter om paketmarknaden i Sverige är det svårt att uppskatta hur många företag som tillhandahåller paketleveranstjänster och i vilken utsträckning de kommer att omfattas av skyldigheterna enligt förslaget. Regeringen konstaterar dock att det 2016 uppskattningsvis fanns drygt 360 företag verksamma med postbefordran, bud- och kurirverksamhet eller tidningsdistribution.

Lagförslaget kommer också att påverka den nationella tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen (PTS) eftersom den får nya uppgifter. De ökade kostnader som de nya uppgifterna sammantaget medför uppskattas av regeringen uppgå till ca 1,8 miljoner kronor per år. I viss utsträckning berörs också domstolarna och Konsumentverket av den nya lagen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att från att tidigare ha utgjort en liten del av postmarknaden har paketleveranserna ökat de senaste åren som en följd av den växande e-handeln. Eftersom marknaden i stora delar är oreglerad är det dock svårt att få en överblick över antalet företag som är verksamma på paketmarknaden. Utskottet konstaterar också att det inte heller existerar någon tillförlitlig statistik över den totala volymen paketförsändelser i Sverige.

Ett av syftena med den nyligen beslutade EU-förordningen om gränsöverskridande paketleveranstjänster är att ge nationella tillsynsmyndigheter ökade möjligheter att utöva tillsyn när det gäller paketleveranstjänster. De företag som tillhandahåller gränsöverskridande paketleveranstjänster åläggs därför att tillhandahålla vissa uppgifter till den nationella tillsynsmyndigheten. Utskottet påminner i sammanhanget om att regeringen i förordningen (2018:476) om tillsyn enligt EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster har utsett PTS till nationell tillsynsmyndighet enligt EU-förordningen. Detta innebär att myndigheten ska säkerställa att tillhandahållare av paketleveranstjänster fullgör sina skyldigheter enligt artiklarna 4 och 5 i EU-förordningen om bl.a. vilka uppgifter som ska lämnas. Vidare ska Konsumentverket utöva tillsyn över att näringsidkare som med konsumenter ingår köpeavtal som inbegriper gränsöverskridande paketleveranser fullgör skyldigheterna enligt artikel 7 i EU-förordningen.

För att kunna utöva tillsyn i enlighet med EU-förordningen är det nödvändigt att den berörda myndigheten vet vilka företag som är verksamma på den svenska marknaden. Regeringen föreslår därför en anmälnings-skyldighet som utsträcks till alla tillhandahållare av paketleveranstjänster.

Detta skulle ge PTS bättre möjligheter att överblicka hela marknaden för att analysera den och bedöma vad som krävs för att säkerställa att bestämmelserna i EU-förordningen följs. Utskottet ser positivt på detta. Liksom regeringen anser dock utskottet att det är viktigt att anmälningsskyldigheten inte medför en alltför omfattande administrativ börda för små företag. Utskottet välkomnar därför regeringens besked om att uppgifterna som ska lämnas i en anmälan bör begränsas till sådana som är nödvändiga för att PTS ska kunna bedöma om företaget omfattas av skyldigheterna enligt EU-förordningen.

EU-förordningen ställer krav på tillhandahållare av paketleveranstjänster att lämna viss information till den nationella tillsynsmyndigheten. Enligt förordningen får den nationella tillsynsmyndigheten införa informationskrav utöver dem som framgår av förordningen med förbehållet att de behövs och är proportionella. Regeringen anser att kompletterande informationskrav lämpligen bör regleras på föreskriftsnivå, inte minst mot bakgrund av den snabba utvecklingen på paketmarknaden. Utskottet har inga invändningar mot regeringens förslag.

I fråga om sanktioner och möjligheten att överklaga tillsynsmyndighetens beslut anser regeringen att det är lämpligt att den ordning som gäller enligt postlagen också ska gälla för den nya lagen. Likaså anser regeringen när det gäller PTS avgifter för att finansiera tillsynen av tillhandahållare av paketleveranstjänster att det är lämpligt att följa postlagens ordning som innebär att tillsynsverksamheten ska finansieras av dem som berörs av verksamheten, dvs. tillhandahållare av paketleveranstjänster. Utskottet kan ansluta sig till regeringens uppfattning.

Närmare bestämmelser om avgiftssystemets utformning ska meddelas med stöd av bemyndigandet enligt regeringen. Liksom regeringen vill utskottet i sammanhanget betona att det är viktigt att ett system för administrativa avgifter inte ger upphov till en snedvridning av konkurrensen eller hinder för inträde på marknaden.

Regeringen gör bedömningen att det nu framlagda förslaget kommer att underlätta för PTS att få djupare kunskap om aktörerna på paketmarknaden och därmed erbjuda myndigheten bättre förutsättningar för att bevaka marknaden. Utskottet välkomnar detta och understryker i sammanhanget att e-handeln och paketmarknaden är under stark tillväxt och att det därför är värdefullt med ett statistiskt ramverk för att kunna följa utvecklingen, något som tidigare har saknats.

Utskottet anser sammanfattningsvis att regeringens förslag till kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster är välavvägt och kommer att underlätta tillämpningen av förordningen i Sverige.

Mot denna bakgrund föreslår utskottet att riksdagen antar regeringens lagförslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2018/19:36 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster (EU-förordningen).

Termer och uttryck i lagen har samma betydelse som i EU-förordningen.

Nationell tillsynsmyndighet

2 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara nationell tillsynsmyndighet när det gäller andra frågor än som avses i 9 §.

Informationskrav för tillhandahållare av paketleveranstjänster

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om annan skyldighet att lämna information än som anges i artikel 4.1 och 4.3 i EU-förordningen.

Anmälan

4 § En tillhandahållare av paketleveranstjänster som är etablerad i Sverige ska anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten.

Tillsyn och sanktioner

5 § Tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över

1. att tillhandahållare av paketleveranstjänster fullgör sina skyldigheter enligt artiklarna 4 och 5 i EU-förordningen och rättsakter som har meddelats med stöd av de artiklarna, och

2. att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

6 § Tillhandahållare av paketleveranstjänster ska lämna de upplysningar och handlingar som tillsynsmyndigheten begär för tillsynen.

7 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att en tillhandahållare av paketleveranstjänster ska följa

1. artiklarna 4 och 5 i EU-förordningen och rättsakter som har meddelats med stöd av de artiklarna, och

2. denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Tillsynsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart, om det krävs för att de rapporteringstider som anges i EU-förordningen ska kunna hållas.

8 § Tillsynsmyndighetens beslut om åtgärder för tillsynen får verkställas av Kronofogdemyndigheten. Då gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande.

9 § Om en näringsidkare inte tillhandahåller information till konsumenter i enlighet med artikel 7 i EU-förordningen, ska marknadsföringslagen (2008:486) tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

Avgifter

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som omfattas av skyldigheterna enligt artiklarna 4 och 5 i EU-förordningen ska betala avgift för tillsynsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

Överklagande

11 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 15 maj 2019.

– lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

*– lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, och
– lagen (2019:000) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster.*

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2019.