

# Samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S – en analys

*Slutbetänkande av 2008 års Postlagsutredning*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2009:100

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23333-7  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Åsa Torstensson

Regeringen beslutade den 6 november 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en allmän översyn av postlagen (dir. 2008:128). I uppdraget ingick också bland annat att analysera Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster samt att analysera de olika möjligheter till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten som ges i direktivet och lämna förslag till hur dessa bestämmelser borde genomföras i postlagen.

Genom tilläggsdirektiv beslutade den 27 augusti 2009 (dir. 2009:73) har utredningen fått i uppdrag att även studera effekterna av samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143, bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253) på den samhällsomfattande posttjänsten. Vi ska också analysera eventuella följder av samgåendet för regleringen på postmarknaden. Vidare ska vi analysera konsekvenserna av de ändrade ägarförhållandena när det gäller tillgång till och beslutanderätt över den postala infrastrukturen, dvs. postboxar och postnummersystemet samt adressändring och eftersändning. Även frågorna om ekonomisk tillsyn och om Post- och telestyrelsen ska ha en konkurrensfrämjande roll på postområdet ska analyseras.

Till utredare förordnades fr.o.m. den 16 december 2008 hovrättsrådet Magnus Ulriksson. Som experter förordnades fr.o.m. den 26 januari 2009 ämnesrådet Anna Gillholm, numera kanslirådet Erika Odung, kanslirådet Jenny Jensen, avdelningschefen Sten Selander, ekonomen John Söderström och universitetslektorn Peter Andersson. Jenny Jensen entledigades fr.o.m. den 30 september och fr.o.m. samma dag förordnades departementssekreteraren Eva Oxelius och konkurrensanalytikern Viktoria Arwinge som experter.

Sekreterare åt utredningen har fr.o.m. den 22 december 2008 varit kammarrättsassessorn Magnus Isgren. Gunnel Hultner har varit utredningens assistent. Textredigering har utförts av Henrik Levin.

Utredningen, som antog namnet 2008 års postlagsutredning, redovisade den 30 september 2009 det ursprungliga uppdraget genom delbetänkandet *En ny postlag*, SOU 2009:82.

Utredningens experter har i hög grad deltagit i utredningsarbetet och de bedömningar som gjorts. Betänkandet skrivs därför i vi-form.

Jag får härmed överlämna slutbetänkandet *Samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S – en analys*.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2010

Magnus Ulriksson

/Magnus Isgren

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Uppdraget och dess genomförande</b> .....	<b>17</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	17
1.2 Utredningsarbetet.....	18
<b>2 Bakgrund</b> .....	<b>19</b>
2.1 Gällande rätt.....	19
2.1.1 Postlagen .....	19
2.1.2 Konkurrenslagen.....	20
2.1.3 EU:s konkurrensregler.....	21
2.2 Postmarknaden.....	21
2.2.1 Postmarknaden i Sverige .....	22
2.2.2 Postmarknaden i Danmark .....	25
2.2.3 Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark.....	25
2.3 Samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S .....	26
2.3.1 Regeringens proposition 2007/08:143 Samgående mellan Posten AB (Publ) och Post Danmark A/S .....	26
2.3.2 Kommissionens godkännande av samgåendet den 21 april 2009 .....	29
2.4 Koncernen Posten Norden AB.....	30

<b>3</b>	<b>Den samhällsomfattande posttjänsten.....</b>	<b>33</b>
3.1	Sverige .....	33
3.1.1	Gällande rätt .....	33
3.1.2	Delbetänkandet En ny postlag (SOU 2009:82) .....	34
3.1.3	Samråd .....	35
3.2	Övervägande .....	39
<b>4</b>	<b>Postal infrastruktur .....</b>	<b>43</b>
4.1	Bakgrund.....	43
4.2	Samråd.....	44
4.3	Överväganden.....	49
4.3.1	Allmänt .....	49
4.3.2	Eftersändning .....	50
4.3.3	Postnummersystemet .....	53
4.3.4	Postboxar.....	57
4.3.5	Svensk Adressändring AB .....	60
<b>5</b>	<b>Tillsyn .....</b>	<b>73</b>
5.1	Bakgrund.....	73
5.2	Ekonomisk tillsyn .....	74
5.2.1	Samråd .....	74
5.2.2	Post- och telestyrelsens ekonomiska tillsyn av postmarknaden.....	76
5.2.3	Delbetänkandet .....	78
5.3	En konkurrensfrämjande roll .....	79
5.3.1	Bakgrund .....	79
5.3.2	Samråd .....	79
5.3.3	Post- och telestyrelsens konkurrensfrämjande arbete på området för elektronisk kommunikation .....	82
5.4	Överväganden.....	87
<b>6</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>91</b>

**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	93
<i>Bilaga 2</i>	Missiv, samrådsutskick 2009-09-22.....	105
<i>Bilaga 3</i>	Peter Anderssons promemoria ”Samgåendets effekter på prisregleringen” .....	107

# Sammanfattning

## Uppdraget

Enligt våra tilläggsdirektiv (dir. 2009:73) ska vi studera effekterna av samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143, bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253) på den samhälls-omfattande posttjänsten. Vi ska också analysera eventuella följder av samgåendet för regleringen på postmarknaden. Vidare ska vi analysera konsekvenserna av de ändrade ägarförhållandena när det gäller tillgång till och beslutanderätt över den postala infrastrukturen, dvs. postboxar och postnummersystemet samt adressändring och eftersändning. Även frågorna om Post- och telestyrelsens ekonomiska tillsyn och om Post- och telestyrelsen ska ha en konkurrensfrämjande roll på postområdet ska analyseras.

## Postmarknaden

Posttjänsterna har stor betydelse i EU:s ekonomi. Under 2004 omsatte posttjänsterna i EU omkring 90 miljarder euro eller närmare 1 procent av EU:s BNP. Det finns vissa tecken på att de tidigare nationella brev företagen i allt större utsträckning etablerar sig i flera länder eller att man söker strategiska samarbeten med varandra över nationsgränserna. Den första verkliga sammanslagningen av två nationella postföretag är den mellan svenska Posten AB och Post Danmark A/S.

Den svenska brevmarknaden, dvs. marknaden för adresserade inrikes försändelser upp till två kilo, är en mycket diversifierad marknad. Kunderna omfattar alla typer av aktörer, från hushåll som köper ett fåtal frimärken per år till storkunder som banker, försäkringsbolag och myndigheter som årligen skickar miljontals försändelser. Brev är dock i första hand en kanal för information från företag till hushåll.



Brevmarknaden har från 1990 till idag uppvisat tämligen stabila volymer på över 3 miljarder försändelser per år dock med en nedåtgående trend på i genomsnitt 1,25 procent per år de senaste åren. Post- och telestyrelsen har uppskattat att volymerna på den inrikes brevmarknaden till drygt 70 procent utgörs av s.k. sändningar och att ca 20 procent utgörs av s.k. kontorspost. Brevlådepostens andel understiger därmed 10 procent.

Posten har en särställning på den svenska postmarknaden, dels beroende på sin dominans, dels beroende på att bolaget har ålagts att tillhandahålla de s.k. samhällsomfattande tjänsterna på postområdet. Posten förmedlade 2008 nästan 90 procent av försändelserna på brevmarknaden. Av de övriga postoperatörerna är Bring CityMail det i särklass största företaget.

På den svenska paketmarknaden möter Posten på marknaden för företagspaket, dvs. paket som skickas av företag antingen till andra företag eller till privatpersoner, sedan länge konkurrens från andra företag. Tidigare var det dock endast Posten som erbjöd paketdistribution mellan konsumenter. Under 2008 har dock Schenker Privpak och DHL öppnat sina ombudsnet för distribution mellan konsumenter.

Postmarknaden i Danmark är ännu inte helt avreglerad. Post Danmark har ensamrätt att befordra inrikes brev och inkommande brev från utlandet till mottagare i Danmark. Sedan 1 januari 2005 gäller ensamrätten bara brev upp till 50 gram. År 2007 befordrades på den danska marknaden drygt 1,5 miljarder adresserade försändelser.

Post Danmark har en marknadsandel om ca 99 procent på den danska brevmarknaden. När det gäller andra adresserade försändelser är Post Danmarks marknadsandel över 90 procent. På paketmarknaden avseende paket till konsument är marknadsandelen över 85 procent.

## **Gällande rätt**

### **Postlagen**

Regler om postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten finns i postlagen. Postlagen har till syfte att i lag fastställa grunden för den omfattning av postservice som ska tillhandhållas allmänheten samt ge staten förutsättningar att på en öppen marknad för postverksamhet följa upp verksamheten så att de politiska

målen för postservicen kan uppfyllas. I lagen ges vidare vissa centrala bestämmelser för postverksamhet som motiveras av skyddet för den personliga integriteten. Lagen syftar vidare till att skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet och ett bättre samutnyttjande av den postala infrastrukturen och därigenom även en ökad enkelhet för postkunden.

Det övergripande postpolitiska målet uttrycks i 1 § postlagen och innebär att det ska finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra försändelser som väger högst 20 kilogram. Det ska finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom ska enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det ska finnas möjlighet att försäkra försändelser och få kvitto från mottagaren på att försändelsen tagits emot.

### Övrig lagstiftning

Även annan lagstiftning är tillämplig på postverksamhet. Det gäller t.ex. konkurrenslagen (2008:579) som är en generell lagstiftning som omfattar alla sektorer av samhället, inklusive postsektorn. Lagens ändamål är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens när det gäller produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagen avser att generellt skydda samhälls-ekonomi, konsumenterna och konkurrerande företag.

### Den samhällsomfattande posttjänsten

Den samhällsomfattande tjänsten är ett uttryck för det statliga åtagandet på postområdet. Syftet är att tillförsäkra alla i hela landet tillgång till vissa grundläggande tjänster av samhällsintresse. Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten bestäms ytterst av postdirektivet.

I delbetänkandet En ny postlag (SOU 2009:82) föreslår vi bland annat att det i första hand ska överlåtas till marknaden att tillgodose hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Först om marknaden inte klarar av detta ska tillståndsmyndigheten utse en eller flera postoperatörer att tillhandahålla tjänsten. Vi föreslår också att tjänsten ska upphandlas om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten. Därutöver

föreslår vi att det ska ankomma på regeringen eller tillståndsmyndigheten att genom föreskrifter meddela krav på befordringstider samt precisera vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. Nuvarande och föreslagna bestämmelser i postlagen speglar i första hand hur stort det samhälleliga åtagandet är och påverkas därför inte av samgåendet. Samgåendet reser därför inte något behov av andra förändringar av postlagens bestämmelser om den samhällsomfattande tjänsten än de vi föreslagit i delbetänkandet.

Lönsamheten inom Posten Meddelande har historiskt varit hög. Det finns för närvarande inget som talar för att den samhällsomfattande posttjänsten som Posten bedriver skulle vara hotad. I delbetänkandet bedömer vi att det i dagsläget inte utgör någon finansiell belastning för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Storleken på de positiva effekterna av samgåendet för Posten är därför på intet sätt avgörande för Postens förmåga att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Det finns inget som talar för att möjligheten att bedriva den samhällsomfattande posttjänst som idag utförs i Postens regi skulle försämrats till följd av samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S. Realiseras de synergieffekter som utlovats genom samgåendet, stärks Postens möjlighet att även framgent tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst utan att det ställs krav på ersättning från staten.

## **Postal infrastruktur**

### **Eftersändning**

Eftersändning är för närvarande inte reglerat i postlagen. I delbetänkandet föreslår vi med beaktande av övriga förslag som vi lämnat att det ska vara möjligt för tillståndsmyndigheten att som tillståndsvillkor förskriva en skyldighet att på begäran av andra tillståndshavare ombesörja eftersändning av postförsändelser som väger högst 2 kg på villkor som är skäliga, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet. Under det samråd som vi genomfört har det uttryckts att om detta förslag genomförs saknas skäl att oroa sig för att samgåendet påverkar möjligheten att få tillgång till eftersändning. Vi bedömer att vårt förslag i denna del även efter sam-

gåendet är tillräckligt för att tillförsäkra postoperatörer långsiktig tillgång till eftersändning även efter samgåendet.

### **Postnummersystemet**

Genomförs vårt förslag i delbetänkandet att öka tillståndsmyndighetens och övriga postoperatörers inflytande över förvaltningen av postnummersystemet saknas skäl att tro att samgåendet eller framtida förändringar på postmarknaden utgör skäl för förändringar i regleringen av postnummersystemet.

### **Postboxar**

Tillgången till postboxar är för närvarande tillfredsställande reglerat i postlagen. Samgåendet aktualiserar inte några behov av ändringar i regelverket i denna del.

### **Svensk Adressändring AB**

Svensk Adressändring agerar idag konkurrensneutralt och ger samtliga postoperatörer tillgång till adressändringar. Verksamheten i Svensk Adressändring bör enligt konkurrensrätten vara en s.k. nödvändig nytthet och därigenom har samtliga postoperatörer rätt att ta del av adressändringar på konkurrensneutrala villkor. Hittills har verksamheten fungerat utan problem och det finns därför inte anledning att nu närmare reglera tillgången till adressändringar i postlagen.

### **Tillsyn**

Den förestående liberaliseringen av postmarknaden inom Europeiska unionen kommer i varje fall inte att medföra ett minskat behov av ekonomisk tillsyn och övervakning av marknaden. Härtill kommer för svenskt vidkommande att det största företaget på marknaden bedriver sin verksamhet inom ramen för en koncern som samägs med ett annat land, Danmark, vilket kan medföra att intäkter och kostnader kan fördelas mellan bolagen i koncernen. Det är i och för

sig något som är positivt men medför också ett ökat krav på tillsyn och övervakning.

Postmarknaden har varit öppen för konkurrens sedan 1993 men konkurrensen på den svenska postmarknaden kan ännu inte sägas vara fullt utvecklad. Till följd av samgåendet kan tillsynen komma att kompliceras och det är svårt att idag helt förutse vad samgåendet kommer att betyda för marknaden, vars förutsättningar dessutom kommer att förändras till följd av den kommande liberaliseringen av postmarknaden inom Europeiska unionen. Det kan därför finnas skäl att skapa en vidgad tillsynsroll för sektorsmyndigheten som kan möta eventuella problem som uppstår på marknaden. Post- och telestyrelsen är den regleringsmyndighet som har tillsyn över postlagen. Myndigheten har till följd av detta en hög sakkunskap beträffande postmarknaden i Sverige och övriga Europa samt om förhållandena inom Posten. Inom myndigheten finns därutöver lång erfarenhet av att arbeta med regleringsfrågor och med ett uppdrag att främja effektiv konkurrens inom området för elektronisk kommunikation.

Vi finner därför att det är mest ändamålsenligt att ge Post- och telestyrelsen en konkurrensfrämjande roll även på postområdet. Denna uppgift är dessutom väl förenlig med och närmast en konsekvens av de uppgifter och befogenheter som Post- och telestyrelsen får om förslagen i vårt delbetänkande genomförs, bland annat om tillsynen över prissättningen av och redovisningen av kostnader för den samhällsomfattande posttjänsten.

# Författningsförslag

## Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen

Häriigenom föreskrivs att 2 § förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Post- och telestyrelsen har till uppgift att

1. främja att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst finns tillgänglig för alla enligt de mål som anges i postlagen (1993:1684),

2. fortlöpande följa utvecklingen och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov,

*3. främja en effektiv konkurrens,*

3. övervaka prisutvecklingen,

*4. övervaka prisutvecklingen,*

4. pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn enligt postlagen, och

*5. pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn enligt postlagen, och*

5. meddela föreskrifter enligt postförordningen (1993:1709).

*6. meddela föreskrifter enligt postförordningen (1993:1709).*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

# 1 Uppdraget och dess genomförande

## 1.1 Utredningens uppdrag

Enligt våra ursprungliga direktiv (dir. 2008:128, se bilaga 1) skulle vi analysera Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster. Vi skulle även analysera de olika möjligheter till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten som ges i 2008 års postdirektiv och lämna förslag till hur dessa bestämmelser bör genomföras i postlagen (1993:1684). Vidare skulle vi analysera om bestämmelserna i 1997 års postdirektiv om redovisning och avgifter genomförts i den svenska regleringen på ett ändamålsenligt sätt samt överväga om systemet för konsumentklagomål i Sverige uppfyller postdirektivets bestämmelser. Slutligen skulle vi också göra en allmän översyn av postlagen. Uppdraget redovisades i delbetänkandet En ny postlag (SOU 2009:82) den 30 september 2009.

Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2009:73, se bilaga 1) den 27 augusti 2009 ska vi nu även studera effekterna av samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143, bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253) på den samhällsomfattande posttjänsten. Vi ska också analysera eventuella följder av samgåendet för regleringen på postmarknaden. Vidare ska vi analysera konsekvenserna av de ändrade ägarförhållandena när det gäller tillgång till och beslutanderätt över den postala infrastrukturen, dvs. postboxar och postnummersystemet samt adressändring och eftersändning. Även frågorna om Post- och telestyrelsens ekonomiska tillsyn och om Post- och telestyrelsen ska ha en konkurrensfrämjande roll på postområdet ska analyseras.

## 1.2 Utredningsarbetet

Vi höll vårt första sammanträde rörande tilläggsdirektivet den 30 september 2009 och har därefter haft ytterligare tre sammanträden.

Vi har genomfört skriftligt samråd med ett urval av myndigheter, företag inom postsektorn och berörda organisationer som har tillfrågats om sina uppfattningar med ledning av ett antal angivna frågor. Samrådsskrivelsen fogas till detta betänkande som bilaga 2. De svar som vi erhållit redovisas under respektive avsnitt nedan. Vi har vidare haft sammanträffanden med företrädare för Posten AB, Bring CityMail AB, Pitney Bowes Svenska AB, Svensk Adressändring AB och 21 Grams AB.

Vi har haft kontakt med Færdselsstyrelsen i Danmark för att ta del av deras bedömningar av konsekvenserna av samgåendet.



## 2 Bakgrund

### 2.1 Gällande rätt

#### 2.1.1 Postlagen

Regler om postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten finns i postlagen (1993:1684). Postlagen har till syfte att i lag fastställa grunden för den postservice som ska tillhandhållas allmänheten samt ge staten förutsättningar att på en öppen marknad för postverksamhet följa upp verksamheten så att de politiska målen för postservicen kan uppfyllas. I lagen ges vidare vissa centrala bestämmelser för postverksamheten som motiveras av skyddet för den personliga integriteten. Lagen syftar vidare till att skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet och ett bättre samutnyttjande av den postala infrastrukturen och därigenom även en ökad enkelhet för postkunden.

Det övergripande postpolitiska målet uttrycks i 1 § postlagen och anger omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten.

Enligt postlagen krävs tillstånd enligt lagen för rätten att bedriva postverksamhet. Frågor om tillstånd prövas av Post- och telestyrelsen. Postverksamhet ska bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls. Tillstånd får bara beviljas dem som har förutsättningar att bedriva postverksamhet på ett sådant sätt. Ett tillstånd får förenas med villkor om bland annat skyldighet att tillhandhålla samhällsomfattande posttjänst. För närvarande är Posten den enda operatören på postmarknaden som har en sådan skyldighet. Någon ersättning från staten utgår inte för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten.

Den som ålagts att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst ska tillhandahålla tjänsten till priser som grundar sig på

kostnaderna. En sådan operatör ska årligen redovisa verksamheten för tillståndsmyndigheten.

Enligt postlagen ska regeringen utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Regeringen beslutade den 3 juni 1999 att Posten AB ska förvalta postnummersystemet.

Den som har tillstånd att bedriva postverksamhet är vidare skyldig att möjliggöra att försändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå de anläggningar för postöverlämning (t.ex. postboxar) till mottagare som tillståndshavaren innehar. Villkoren för detta ska vara skäligen och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

Det finns inga särskilda bestämmelser avseende hanteringen av adressändringar i postlagen. I stället finns ett system uppbyggt med ett särskilt bolag, Svensk Adressändring AB, som samlar in och kvalitetskontrollerar adressändringar som därefter dagligen levereras till anslutna postoperatörer. Bolaget ägs till 85 procent av Posten och till 15 procent av Bring CityMail.

### 2.1.2 Konkurrenslagen

Även annan lagstiftning är tillämplig på postverksamhet. Det gäller t.ex. konkurrenslagen (2008:579) som är en generell lagstiftning som omfattar alla sektorer av samhället, inklusive postsektorn. Lagens ändamål är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens när det gäller produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter.

Konkurrenslagen innehåller två grundläggande förbud. Det första förbudet gäller konkurrensbegränsande avtal mellan företag om syftet eller resultatet är att konkurrensen på marknaden hindras, begränsas eller snedvrids på ett märkbart sätt. Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete finns i 2 kap. 1 § konkurrenslagen. Det andra förbudet innebär enligt 2 kap. 7 § konkurrenslagen att företag som har en dominerande ställning på marknaden är förbjudna att missbruka denna ställning. Att vara dominerande innebär att ha en stark ekonomisk ställning som gör det möjligt att hindra en effektiv konkurrens genom att företaget i avsevärd utsträckning kan agera oberoende av sina konkurrenter, kunder och i sista hand konsumenterna.

Vidare innehåller konkurrenslagen bestämmelser för prövningen av uppköp och andra sammanslagningar av företag, s.k. företagskoncentrationer, som inte har s.k. gemenskapsdimension. Gränsen för gemenskapsdimensionen avgörs av de berörda företagens omsättning. Företagskoncentrationer som har gemenskapsdimension prövas i stället av Europeiska kommissionen.

### 2.1.3 EU:s konkurrensregler

De två svenska förbudsbestämmelserna i 2 kap. 1 och 7 §§ konkurrenslagen motsvaras av förbudet mot konkurrensbegränsande avtal och samarbeten i artikel 101 och förbudet mot missbruk av dominerande ställning i artikel 102 i fördraget om Europeiska unionen (EUF-fördraget).<sup>1</sup> EU:s konkurrensregler tillämpas parallellt med den svenska konkurrenslagstiftningen när handeln mellan medlemsstater påverkas av ett visst avtal eller förfarande. Detta benämns samhandelskriteriet. I vissa fall kan avtal och förfaranden som enbart gäller den svenska marknaden ändå påverka samhandeln. Även då tillämpas EU:s konkurrensregler. Endast den svenska konkurrenslagen tillämpas när ett avtal eller ett förfarande inte uppfyller samhandelskriteriet utan där effekten av förfarandet enbart uppstår i Sverige. I en sådan situation ska dock vägledning hämtas från tillämpningen av artikel 101 respektive 102 i EUF-fördraget.

## 2.2 Postmarknaden

Posttjänsterna har stor betydelse i EU:s ekonomi. Enligt senast tillgängliga uppgifter omsatte under år 2004 posttjänsterna i EU omkring 90 miljarder euro eller närmare 1 procent av EU:s BNP. Sektorn för posttjänster är också en viktig arbetsgivare. Under år 2006 var omkring 1,6 miljoner personer anställda direkt av operatörerna. En väl fungerande postmarknad får vidare antas ha stor betydelse för förverkligandet av den gemensamma marknaden inom EU. Brevvolymerna på den europeiska brevmarknaden ökade fram till och med år 2000 och har sedan dess varit tämligen konstanta. De största ökningarna har observerats i de medlemsländer som

---

<sup>1</sup> Tidigare artikel 81 respektive 82 i EG-fördraget. Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, byter fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

anslöts till EU 2004 och 2007. Under det senaste året har dock väsentliga volymminskningar noterats i många länder.

När postmarknaderna i EU:s medlemsländer genom 2008 års postdirektiv öppnas fullständigt för konkurrens kan det bli intressant för de stora operatörerna att även börja agera internationellt på brevmarknaden. Det finns vissa tecken på att de tidigare nationella brevföretagen i allt större utsträckning etablerar sig i flera länder eller att man söker strategiska samarbeten med varandra över nationsgränserna. Företagen börjar se brevmarknaden som en internationell marknad, åtminstone i Europa. Nederländska TNT har exempelvis varit aktivt internationellt med etableringar i både Tyskland och Storbritannien. Norska Postens dotterbolag Bring CityMail har förutom i Sverige även verksamhet i Danmark, dock nu med en avvecklingsplan. I Sverige och Danmark har nyligen de båda statliga bolagen gått samman i en gemensam koncern.

### 2.2.1 Postmarknaden i Sverige

Postmarknaden i Sverige har varit öppen för konkurrens sedan Postverkets ensamrätt att befördra brev avskaffades den 1 januari 1993. Detta skedde genom att kungörelsen (1947:175) angående Postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. upphävdes (jfr prop. 1992/93:132, bet. 1992/93:TU11, rskr. 1992/93:152). Paketmarknaden har alltid varit öppen för konkurrens.

Den svenska brevmarknaden är en mycket diversifierad marknad. Kunderna omfattar alla typer av aktörer, från hushåll som köper ett fåtal frimärken per år till storkunder som banker, försäkringsbolag och myndigheter som årligen skickar miljontals försändelser. Brev är dock i dagsläget primärt en kanal för information från företag till hushåll och några hundra avsändare står för en mycket stor del av det totala antalet försändelser som skickas. Nedanstående beskrivning av brevmarknaden är delvis hämtad från Post- och telestyrelsens rapport "Service och konkurrens 2009".

Brevmarknaden, dvs. marknaden för adresserade inrikes försändelser upp till två kilo, brukar delas in i tre delmarknader.

- Sändningar (serier av försändelser med samma format och vikt som vanligtvis produceras industriellt och med hjälp av datorstöd).
- Kontorspost (post som normalt frankeras i frankeringsmaskin och vanligtvis distribueras som enstaka försändelser).

- Övriga enstaka försändelser, s.k. brevlådepost (post som postas i brevlåda – vanligtvis frankerad med frimärken – och distribueras som enstaka försändelser).

Brevmarknaden uppvisade en kraftig tillväxt under perioden 1970–1990. Med en stadig och kraftig ökningstakt nära nog fördubblades volymen under tjugofemårsperioden från 1,6 miljarder försändelser till 3,0 miljarder. Perioden från 1990 till i dag uppvisade marknaden tämligen stabila volymer på över 3 miljarder försändelser dock med en neråtgående trend på i genomsnitt 1,25 procent per år under åren 2001–2008. År 2008 befordrades enligt Post- och telestyrelsens statistik totalt 3 088,9 miljoner adresserade försändelser av de svenska postoperatörerna vilket innebär en minskning med 2,1 procent jämfört med närmast föregående år.

I jämförelse med år 2000, har volymen nu minskat med 9,9 procent. Traditionellt har brevvolymerens utveckling ansetts följa den ekonomiska utvecklingen i stort (exempelvis i termer av BNP), men detta samband har inte gällt den senaste tioårsperioden. Den främsta förklaringen till detta är den tekniska utveckling som resulterat i framväxandet av alternativa distributionssätt av meddelanden via elektroniska media. Den sammantagna effekten av de elektroniska distributionsvägarnas utträngning av fysiska brev brukar benämnas substitutionseffekten.

Post- och telestyrelsen har uppskattat att volymerna på den inrikes brevmarknaden till drygt 70 procent utgörs av sändningar och att ca 20 procent utgörs av så kallad kontorspost. Brevlådepostens andel understiger därmed 10 procent.

### *Marknadsstruktur*

Den 31 december 2008 fanns i Sverige 31 postoperatörer som med några undantag bedriver postverksamhet. Som mest fanns det år 1997 fler än 100 postoperatörer med tillstånd.

Posten har en särställning på den svenska postmarknaden huvudsakligen beroende dels på sin storlek och finansiella styrka, dels på att bolaget har ålagts att tillhandahålla de s.k. samhällsomfattande tjänsterna på postområdet. Av de övriga postoperatörerna är Bring CityMail, för närvarande ägt av norska Posten, det i särklass största företaget. Postens volymer har under år 2008 minskat med ca

3,9 procent till 2 749,8 miljoner försändelser. Bring CityMails volymer har under året ökat med nästan 14 procent till 330,1 miljoner försändelser. Postens andel av antalet försändelser har minskat med 1,6 procentenheter medan Bring Citymails andel har ökat i motsvarande omfattning. Övriga privata operatörers andelar har minskat något.

På marknaden för sändningar är Posten och Bring CityMail i praktiken de enda konkurrenterna. Bring CityMail tar emot sändningar från hela landet men utdelningsverksamhet är geografiskt koncentrerad till Mälardalsregionen, Göteborgsregionen samt västra Skåne och Gotland. Bolaget når numera 54 procent av Sveriges hushåll. När det gäller övernattbefordrade sändningar är dock Posten den helt dominerande aktören.

När det gäller rikstäckande kontorspost och brevlådepost har Posten i praktiken monopol på denna typ av försändelser. När det gäller lokal befordran av post möter Posten konkurrens från ett 30-tal privata postföretag.

### *Lönsamhet*

Beträffande Postens lönsamhet inom Posten Meddelande var rörelseresultatet under år 2008 drygt 1,1 miljard kronor vilket ger en rörelsemarginal på 6,4 procent med en omsättning om drygt 16,5 miljarder kr. Under åren 2006 och 2007 var rörelseresultatet närmare 2 miljarder och en rörelsemarginal på drygt 10 procent. Verksamheten har sedan bolagiseringen genererat rörelsemarginaler mellan 3 och 10 procent.

Bring CityMail har alltsedan starten i början av 1990-talet haft svårt att uppnå lönsamhet. Verksamheten har i sin helhet i princip uppvisat negativt resultat med undantag för enstaka år. Bring CityMail gjorde år 2008 en förlust om drygt 100 miljoner kr vilket är en försämring jämfört med föregående år då bolaget genererade en vinst om 4 miljoner kr. Under år 2008 omsatte bolaget nästan 750 miljoner kr.

### 2.2.2 Postmarknaden i Danmark

Postmarknaden i Danmark är ännu inte helt avreglerad. Post Danmark har ensamrätt att befordra inrikes brev och inkommande brev från utlandet till mottagare i Danmark. Sedan 1 januari 2005 gäller ensamrätten bara brev upp till 50 gram. Det finns vissa begränsningar i Post Danmarks ensamrätt t.ex. omfattas inte adresserade kataloger, tidskrifter och andra periodika som är inneslutna i genomskinlig förpackning. År 2007 beforderades på den danska marknaden drygt 1,5 miljarder adresserade försändelser.

Post Danmark har en marknadsandel om ca 99 procent på den danska brevmarknaden. När det gäller andra adresserade försändelser är Post Danmarks marknadsandel över 90 procent. På paketmarknaden avseende paket till konsument är marknadsandel över 85 procent.

Post Danmark möter konkurrens från framför allt två stora aktörer i form av Forbruger-Kontakt A/S och Bladkompagniet A/S inom tidnings- och tidskriftsdistribution och oadresserad reklam. Norska Posten har genom dotterbolaget CityMail Danmark A/S etablerade sig på den danska postmarknaden vid årsskiftet 2006/07 och når 40 procent av de danska hushållen. Bolagets ambition har varit att nå en marknadsandel på drygt 10 procent. Norska Posten meddelade i november 2009 att det påbörjat processen för att lägga ner postdistributionen i Danmark då bolaget inte sett några utsikter till lönsamhet.

Post Danmark omsatte år 2007 drygt 12 miljarder DKK och hade en rörelsemarginal om 7 procent. Rörelsemarginalen var tidigare år över 9 procent. År 2006 uppskattades att 67 procent av Post Danmarks omsättning genererades på marknader där bolaget möter konkurrens från andra bolag. Detta innebär att resterande del av omsättningen kommer från den del av brevmarknaden där bolaget hittills haft ensamrätt.

### 2.2.3 Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark

Grundläggande bestämmelser om postverksamhet i Danmark finns i *Lov om postbefordring*. Därutöver finns även bestämmelser i *Bekendtgørelse om koncession for Post Danmark A/S* och i *Bekendtgørelse om postvirksomhed og postbefordring*.

Den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark omfattar brev som väger upp till 2 kg, andra adresserade försändelser med ett enhetligt tryckt innehåll t.ex. kataloger och broschyrer som väger upp till 2 kg. Vidare omfattas tidningar, tidskrifter eller periodika som väger upp till 2 kg. I likhet med Sverige innefattas paket upp till 20 kg i den samhällsomfattande posttjänsten. Slutligen innefattar den samhällsomfattande posttjänsten i Danmark även särskilda försändelser till blinda som i vissa fall får sändas portofritt. Enligt koncessionsbeslutet ska det ske en utdelning om dagen på alla vardagar (måndag – lördag), dvs. sexdagarsutdelning.

Post Danmark har enligt koncessionsbeslutet ensamrätt att distribuera inhemska brev till mottagare i Danmark. Sedan 1 januari 2005 har ensamrätten gällt brev under 50 gram.

## **2.3 Samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S**

Den 1 april 2008 undertecknades en avsiktsförklaring om ett samgående mellan Posten och Post Danmark. Riksdagen gav den 18 juni 2008 klartecken till samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S.

Den 2 februari 2009 undertecknades det slutliga avtalet om samgående av svenska Näringsdepartementet och danska Transportministeriet. Kommissionen godkände samgåendet den 21 april 2009.

### **2.3.1 Regeringens proposition 2007/08:143 Samgående mellan Posten AB (Publ) och Post Danmark A/S**

I samband med att regeringen sökte riksdagens godkännande av samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S och ett bemyndigande att i framtiden minska statens ägarandel i Posten AB till 34 procent utvecklade regeringen sin syn på samgåendet och dess effekter.

Regeringen anförde att genom ökade skalfördelar värnas Postens förmåga att med bibehållen infrastruktur och tillgänglighet vidmakthålla en samhällsomfattande posttjänst. Ett samgående förstärker påtagligt Postens position gentemot kunder, leverantörer och samarbetspartners på en alltmer konkurrensutsatt nordisk marknad. Med en större naturlig hemmamarknad skapas goda förutsättningar



för en långsiktigt högre lönsamhet och effektivitet. Den analys som redovisats för regeringen av Posten påvisar en möjlighet att genom synergivinster höja det sammanslagna bolagets värde med minst 7,5 miljarder kronor. Dessa synergivinster består både av kostnadsminskningar inom gemensamma funktioner som IT, inköp och administration och av bättre utnyttjande av bolagens produkter och tjänster på respektive marknad. Dessa effekter skapar en mer lönsam och finansiellt starkare postverksamhet med goda möjligheter att aktivt delta som en trovärdig aktör i en tilltagande europeisk konsolidering. Regeringens bedömning var därför att det fanns starka motiv för ett samgående.

Regeringen påtalade att det är viktigt att staten har rörelsefrihet att medverka i förändringar som gagnar det sammanslagna bolaget och därmed även ägaren. Exempelvis kan det bli aktuellt med nya strukturaffärer, nyemissioner eller en börsnotering av bolaget. Den avsiktsförklaring som tecknats mellan huvudägarna till de båda bolagen innebär att en börsnotering kan påkallas från och med det femte året från samgåendets genomförande. Den svenska staten har enligt samma avtal en möjlighet att välja om den vill delta i en sådan ägarbreddning. En börsnotering kan dock i framtiden innebära en fördel genom att tillgången till en marknadsvärdering av bolaget underlättar deltagande i ytterligare strukturaffärer. Regeringen bör därför ha riksdagens medgivande att på sikt minska statens ägarandel ned till 34 procent av röstinflytandet. Just denna nivå föreslogs eftersom den innebär att staten kan förhindra beslut bland ägarna som kräver kvalificerad majoritet, bland annat ändringar av bolagsordningsbestämmelser om verksamhetsföremål.

Vidare anförde regeringen att i avsiktsförklaringen anges att det sammanslagna bolaget även fortsatt ska bedriva en verksamhet som möjliggör tillhandahållande av en samhällsomfattande posttjänst i Sverige. Bedömningen är att utökade stordriftsfördelar och finansiella resurser i det sammanslagna bolaget kommer att motverka framtida eventuellt ökande styckekostnader för brevbefordran vid avtagande volymer. Därmed stärks förmågan att i framtiden tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten med fortsatt hög kvalitet, tillgänglighet och lönsamhet. Av bolagsordningen kommer även fortsättningsvis att framgå att bolagets huvudinriktning ska vara att bedriva rikstäckande postverksamhet i Sverige.

Affären har föreslagits av Posten och Post Danmark oberoende av ägarna vilket föranledde regeringen att ta ställning till om statligt ägarskap är motiverat utifrån nationella intressen, eventuella samhälls-

uppdrag samt inverkan på konkurrens, sysselsättning och bolagets utvecklingsmöjligheter. Genomgången visar enligt regeringen att det utifrån dessa kriterier inte föreligger några skäl som motsäger den ägarbreddning som ett samgående innebär. Postens samhällsuppdrag, dvs. rollen som tillhandahållare av en samhällsomfattande posttjänst, är förknippat med det tillstånd om bedrivande av postverksamhet som tillståndsmyndigheten Post- och telestyrelsen har utfärdat. Inom Posten finns i dag inga verksamheter som staten särskilt behöver bevaka genom ägarrollen. Marknadstillsyn sker genom konkurrenslagstiftningen och gällande reglering av postmarknaden. Statens roll som reglerare är alltså helt skild från ägarrollen, varför samhällsuppdraget kan hanteras på motsvarande sätt som i dag även i en situation med en förändrad ägarstruktur. Regeringen avser att studera effekterna av samgåendet på den samhällsomfattande posttjänsten och eventuella följder för regleringen på postmarknaden. Erfarenheter från andra länder tyder på att privatiseringar kan ske utan negativ inverkan på den samhällsomfattande posttjänsten. De särskilda nationella intressen som föreligger i form av utsträckt lantbrevbärarservice och portofri befördran av blindskriftsförsändelser kan också hanteras på motsvarande sätt som idag.

En parallell vid övervägandet avseende statens bidrag till Postens framtida utveckling är TeliaSonera. Det finns enligt regeringen inga erfarenheter som talar för att det tidigare statligt helägda Telia AB skulle ha utvecklats bättre i fortsatt statlig helägd regi. Det synes inte föreligga några specifika omständigheter för Posten som motsäger denna erfarenhet. Till de utmaningar som Posten har att möta hör bland annat trendmässigt sjunkande volymer av fysiska meddelanden samt ökad internationalisering genom att postmarknaderna inom EU öppnas för konkurrens. Staten som ägare kan inte anses ge Posten bättre förutsättningar att möta dessa utmaningar än andra finansiellt starka ägare. Därmed finns det inget som talar för att Posten skulle utvecklas sämre vid ett statligt deläggande i samverkan med andra ägare. Ett minskat statligt ägande kan heller inte antas få negativ inverkan på konkurrensen förutsatt att en dominerande konkurrent inte inträder som ägare. Inom konkurrensrätten finns regler som ska förhindra missbruk av dominerande ställning, exempelvis genom tillämpning av en otillbörlig selektiv geografisk prissättning. I postlagen finns bestämmelser om tillgång till vissa delar av den postala infrastrukturen på villkor som är skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande.

### 2.3.2 Kommissionens godkännande av samgåendet den 21 april 2009

Den 26 februari 2009 anmäldes det planerade samgåendet till kommissionen i enlighet med artikel 4 i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer.

Kommissionen gjorde en konkurrensbedömning på grundval av koncentrationsförordningen för att fastställa om samgåendet är förenligt med den gemensamma marknaden. När kommissionen gör sin bedömning beaktar den om en koncentration påtagligt skulle hämma effektiv konkurrens, i synnerhet till följd av att en dominerande ställning skapas eller förstärks på den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av den.

Inledningsvis konstaterade kommissionen att Posten och Post Danmark är verksamma inom brevmarknaden, paketmarknaden och logistikmarknaden. I tidigare beslut har kommissionen konsekvent betraktat inrikes brevmarknaden samt marknaden för inkommande gränsöverskridande post som nationella marknader eftersom dessa marknader är beroende av ett nationellt nätverk av postoperatörer. Även marknaden för utgående gränsöverskridande post är enligt kommissionen att betrakta som nationell.

Posten och Post Danmark konkurrerar inte med varandra på respektive hemmamarknad beträffande inrikesbrev. Rörande den faktiska konkurrensen på marknaden i Sverige och Danmark anmärker kommissionen att den som önskar att skicka post till hela befolkningen inte kan välja en konkurrent till Posten eller Post Danmark som ensam leverantör. Valet står alltid mellan att välja en konkurrent och Posten eller endast Posten.

Kommissionen gör bedömningen att samgåendet inte påverkar strukturen på brevmarknaden i Sverige eller Danmark. Posten och Post Danmark har stark ställning på sina hemmamarknader. Det finns också hinder för tillträde till marknaderna, t.ex. geografiska. Hindren existerar oavsett om samgåendet genomförs eller ej. Det finns inte skäl att tro att samgåendet kommer ha en stor påverkan på de konkurrensfördelar som Posten och Post Danmark redan besitter. Samgåendet har inte heller enligt kommissionen någon påverkan på potentiell konkurrens i den meningen att Posten och Post Danmark inte har haft för avsikt att etableras sig på den andres hemmamarknad. Kommissionen kan inte heller se att samgåendet

utgör hinder för potentiella konkurrenter som vill etablera sig på marknaderna.

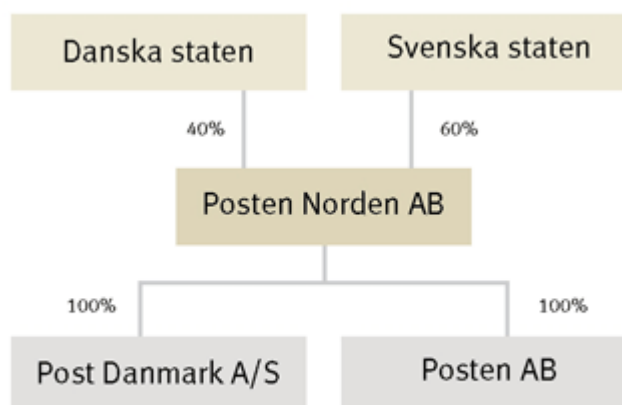
När det gäller paketmarknaden är Post Danmark, sedan bolaget sålde sin del av PNL (Pan Nordic Logistics AB), inte längre verksamt på den svenska marknaden. Kommissionen fann mot denna bakgrund att den svenska paketmarknaden inte påverkades av samgåendet.

## 2.4 Koncernen Posten Norden AB

Efter att EU-kommissionen den 21 april 2009 godkände samgåendet under vissa förutsättningar slutfördes de formella delarna av fusionsprocessen den 24 juni 2009. Den danska staten överförde sina aktier i Post Danmark A/S i ett nytt moderbolag, Posten Norden AB med säte i Solna, samtidigt som den svenska staten överförde sina aktier i Posten AB till det nya moderbolaget. Såväl den svenska som den danska staten mottog i gengäld aktier i det nya moderbolaget.

Den svenska staten äger 60 procent av aktierna i Posten Norden AB och den danska staten äger 40 procent av aktierna. Rösterna i det nya bolaget fördelas lika mellan den svenska och danska staten.

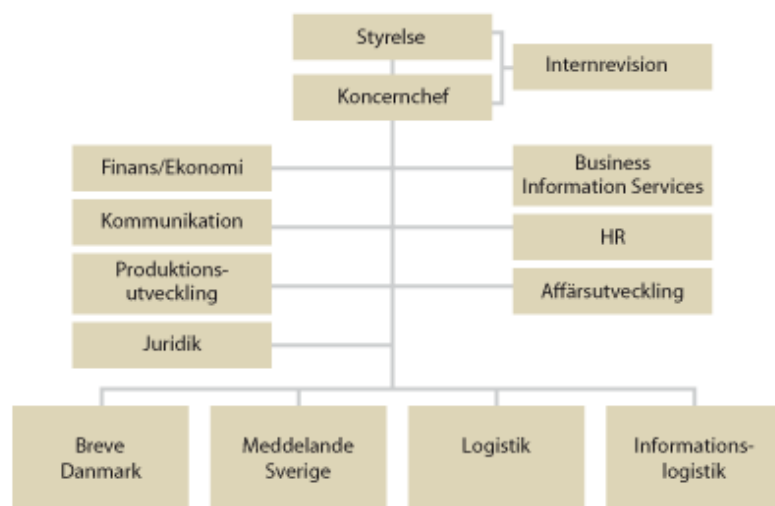
Figur 2.1 Bolagsstyrning



Källa: Posten Norden AB webbplats 2009-12-02.

Posten Nordens operativa struktur består av fyra affärsområden. Den traditionella postverksamheten i respektive land kommer att bedrivas i affärsområdena Meddelande Sverige respektive Breve Danmark. Koncernens samlade logistikverksamhet bedrivs i affärsområdet Logistik och informationslogistikverksamheten samt övriga verksamheter i Strålfors AB i affärsområdet Informationslogistik. För koncernens ledning och samordning inrättas sju koncernfunktioner.

**Figur 2.2** Posten Nordens operativa struktur



*Källa:* Posten Norden AB webbplats 2009-12-02.

Posten Norden har inskrivet i den bolagsordning som fastställts vid en extra bolagsstämma den 24 juni 2009 att föremål för bolagets verksamhet ska vara att direkt eller genom dotterbolag tillhandahålla rikstäckande postverksamhet i Sverige och Danmark genom bolagets postdistribuerande dotterbolag i Sverige respektive Post Danmark A/S, och genom lantbrevbäring gentemot kund, utföra grundläggande betaltjänster i Sverige på begäran av den som tillhandahåller tjänsterna på uppdrag av staten, samt direkt eller genom dotter- eller intressebolag bedriva därmed förenlig verksamhet.

## 3 Den samhällsomfattande posttjänsten

### 3.1 Sverige

#### 3.1.1 Gällande rätt

I 1 § postlagen anges omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten. Begreppet motsvarar i princip det statliga åtagandet på postområdet. Det ska finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Posttjänsten ska vara av god kvalitet, och det ska finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom ska enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det ska även finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

I 8 § postförordningen (1993:1709) anges vilka krav på den samhällsomfattande posttjänsten som Post- och telestyrelsen ska ställa i tillståndsvillkoren. Villkoren innebär att expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas. Det ska vidare ställas villkor om att minst en insamling och en utdelning av försändelser ska ske varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som Post- och telestyrelsen bedömer utgör skäl för undantag. Av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid ska minst 85 procent, oavsett var i landet de lämnats in, ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag. Minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar. Den senaste inlämningstiden får inte ändras väsentligt utan Post- och telestyrelsens godkännande.

Post- och telestyrelsen kan genom tillståndsvillkor enligt 5 b § postlagen precisera kraven på den samhällsomfattande tjänsten i de

enskilda tillstånden. Därutöver ges genom bemyndigandet i 7 a § tredje stycket regeringen eller Post- och telestyrelsen efter regeringens bemyndigande en möjlighet att i föreskrifter precisera de generella regler som ges i 7 a § första stycket om den samhällsomfattande tjänsten.

Posten ska enligt sina tillståndsvillkor tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst enligt 1 § postlagen. Post- och telestyrelsen bedömer att Posten uppfyller statsmakternas krav vad gäller service och kvalitet på tjänsterna.

### 3.1.2 Delbetänkandet En ny postlag (SOU 2009:82)

I vårt delbetänkande gör vi bedömningen att den samhällsomfattande posttjänsten ska ha samma omfattning och försäkra medborgarna och andra användare en tjänst av samma kvalitet som idag. Vi föreslår dock att bestämmelserna rörande den samhällsomfattande tjänsten ska ges en annan författningsteknisk utformning än idag för att tydliggöra omfattningen av det offentliga åtagandet. Det bör bland annat ges möjlighet att genom föreskrifter meddela krav på befordringstider samt precisera vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten.

Vidare föreslår vi att det i första hand ska överlåtas till marknaden att tillgodose behovet av samhällsomfattande tjänster. Tillståndsmyndigheten får dock när den bedömer att marknaden inte tillgodoser hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten förena tillstånd att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

I den svenska postlagstiftningen saknas möjligheter att finansiellt kompensera de operatörer som förpliktigas att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten. Någon begränsning i den börda som den samhällsomfattande posttjänsten kan innebära finns inte i postlagen. Det går inte att utesluta att förändringarna på marknaden i framtiden kan innebära att det blir en finansiell belastning att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Under sådana förhållanden är det rimligt det utgår någon form ersättning från staten för att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten. Vi föreslår därför i delbetänkandet att den samhällsomfattande posttjänsten ska upphandlas, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.

Under arbetet med delbetänkandet övervägde vi möjligheten att göra en egen beräkning av nettokostnaden för den samhällsomfattande tjänsten. Mot bakgrund av den i princip samstämmiga uppfattningen som kom fram under våra kontakter med berörda företag, myndigheter och organisationer att det för närvarande inte innebär någon nettokostnad för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten och de svårigheter som en sådan beräkning är förknippade med, bestämde vi oss för att inte genomföra en sådan beräkning. Vi bedömde vidare att det för närvarande inte finns behov av särskild finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten.

För att tydliggöra regelverket kring prissättningsprinciper och insyn i redovisningen föreslår vi att det direkt bör framgå av postlagen att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande och tillhandahållas till kostnadsorienterade priser som ska främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. Den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska tillämpa principerna om insyn och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för användarna. Priser och andra villkor ska tillämpas lika i förhållande till olika användare.

Vi föreslår vidare att den som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst i den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Den interna redovisningen ska även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med 2008 års postdirektiv. Tillståndsmyndigheten ska ges möjlighet att besluta att kraven på redovisningen inte behöver tillämpas om det inte utgår någon ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten samt fri konkurrens råder på marknaden.

### 3.1.3 Samråd

*Post- och telestyrelsen:* Samgåendet som sådant bör inte ha någon negativ inverkan på möjligheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst i Sverige. Snarare kan samgåendet förväntas medföra fördelar i vissa hänseenden. Ett argument för samgåendet som anförts i propositionen Samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143) är att stärka Postens finansiella



ställning. Därmed skapas enligt Post- och telestyrelsens mening ännu bättre förutsättningar för att en samhällsomfattande tjänst med en hög servicenivå kan tillhandahållas utan ersättning från staten. Resonemanget förutsätter dock att Postens organisation och verksamhet inte förändras i väsentliga delar. Från tillsynssynpunkt är det mycket angeläget att brevverksamheten i respektive land även fortsättningsvis bedrivs i två nationella bolag, ett i Sverige och ett i Danmark. Det skulle försvåra tillsynen väsentligt om det skedde någon ändring i detta avseende. En omständighet som även måste beaktas i sammanhanget är att kraven på den samhällsomfattande tjänsten skiljer sig på en rad väsentliga punkter mellan länderna. Det är för svenskt vidkommande angeläget att tillhandahållarna av de samhällsomfattande tjänsterna även fortsättningsvis svarar mot de skilda krav som ställs i respektive land.

*Konkurrensverket:* Det finns inte några starka argument till varför möjligheten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten skulle försämrats som ett resultat av Postens samgående med Post Danmark. Tvärtom torde synergivinster inom inköp och administration samt en starkare finansiell ställning kunna förbättra möjligheterna att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten utan att portot behöver höjas eller att ersättning utgår från svenska staten.

*Posten:* Posten kan inte se några av samgåendet föranledda regulatoriska effekter på den samhällsomfattande posttjänsten på den svenska postmarknaden. Den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige kommer på samma sätt som idag att tillhandahållas av Posten. Såsom konstateras av EU-kommissionen i beslutet avseende samgåendet (Case No COMP/M.5152 Posten AB/Post Danmark A/S, beslut 21 april 2009) medför inte heller samgåendet någon förstärkt marknadsställning för den sammanslagna posten i Sverige, vare sig på någon definierad brev- eller paketmarknad, eftersom Post Danmark före samgåendet över huvud taget inte var verksam i Sverige. Samgåendet i sig föranleder därför inte något behov av ändringar i svensk postlagstiftning för att möjliggöra för PTS att i tillståndsvillkor säkerställa tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten genom Posten AB eller Posten Norden AB.

*Bring CityMail:* Den samhällsomfattande posttjänsten har i modern tid aldrig varit olönsam och det finns inte heller några tecken på att den kommer att bli olönsam inom överblickbar framtid. Den diskussion som finns vad gäller lönsamheten utgår i stor utsträckning från att de adresserade försändelserna minskar marginellt

i antal. Men då nämns aldrig att Posten distribuerar ungefär dubbelt så många adresserade försändelser idag jämfört med för ca 40 år sen och att Postens brevbärare idag dessutom är verksamma på ytterligare en marknad, oadresserade försändelser.

*Fria Postoperatörers Förbund:* Mot bakgrund av de argument som framförts av såväl regeringen som Posten som skäl för samgåendet mellan Posten och Posten Danmark så borde effekterna på den samhällsomfattande tjänsten vara positiva i den meningen att någon särskild finansiering av denna inte kommer att erfordras. Anledningen är att samgåendet uppges medföra bland annat betydande kostnadsbesparingar och förbättrad lönsamhet.

*21 Grams AB:* Möjligheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst påverkas inte av samgåendet. Det kan eventuellt behövas tydligare gränsdragning mellan den kommersiella sidan och samhällsnyttan. Tyvärr är en samhällsomfattande posttjänst svår att upphandla eftersom Posten är de enda som är rikstäckande. Annars vore detta önskvärt. Staten borde kräva en oberoende kostnadsrevision vart annat år för att följa upp vilka underlag man har för sina kostnader av de samhällsomfattande posttjänsterna. Det finns en risk för korssubventionering mellan samhällsomfattande posttjänster och den kommersiella delen. Att samgåendet med Danska Posten skulle påverka i sig är tveksamt. Möjligen blir det ett större kommersiellt fokus eftersom det inte lär vara i samhällsnyttans tjänst som Posten går samman med Danska Posten.

*Saco-Posten:* Samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark har inte någon som helst påverkan på den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. Trots att EU:s postdirektiv ligger till grund för lagstiftningen rörande postala frågor i Sverige såväl som i Danmark är EU:s postdirektiv införlivat i nationell lagstiftning som reglerar den samhällsomfattande posttjänsten och de nationella förhållandena i respektive land. Gränsöverskridande frågor regleras i helt andra avtal och överenskommelser.

*Tillväxtverket:* I ett läge där postmängderna stadigt minskar kommer kostnaderna för att utföra de samhällsomfattande posttjänsterna i hela landet med stor sannolikhet att öka. På sikt kan det innebära att den nya sammanslagna Posten kan komma att kräva ersättning för att utföra dessa tjänster i landets mest glesbefolkade delar. Tillväxtverket anser att de positiva effekterna av samgåendet knappast är av den storleken att de räcker till för att garantera den samhällsomfattande posttjänsten på längre sikt. Samgåendet innebär att möjligheten för den svenska staten att genom ägardirektiv

ålägga den ny sammanslagna Posten att utföra dessa tjänster utan extra ersättning inte längre finns. Eventuellt skulle ett sådant ägardirektiv ändå kunna ges under förutsättning att en överenskommelse görs med någon av de andra ägarna. I händelse av en framtida privatisering skulle dock även denna tänkbara möjlighet försvinna eftersom ett postbolag som helt styrs av kommersiella intressen knappast skulle ta några icke-kommersiella hänsyn. Tillväxtverkets slutsats är att risken är uppenbar att samgåendet på sikt kan komma att påverka möjligheten att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst i Sverige. Resultatet kommer troligen att bli att man måste organisera utförandet av den samhällsomfattande posttjänsten på ett annat sätt än idag. Tillväxtverket vill i detta sammanhang betona vikten av att omfattningen av och kvaliteten på de samhällsomfattande posttjänsterna ligger fast.

*Pitney Bowes Svenska AB:* Samgåendet kommer inte att innebära några avgörande förändringar eller fördelar för enskild konsument. Denna sammanslagning är dock viktig för Postens konkurrenskraft i ett avreglerat internationellt perspektiv. Posten får genom sammanslagningen möjlighet att sänka sina kostnader genom samordnings-effekter samt även möjlighet att utveckla nya produkter som utnyttjar Postens gränsöverskridande nätverk.

*SEKO:* Fusionen mellan Posten och Post Danmark ökar förutsättningarna för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Därmed inte sagt att fusionen säkrar den möjligheten. Förutom att substitutionen medför minskade brevvolymer och lägre intäkter för Posten, möjliggör också nuvarande lagstiftning att andra länders postföretag kan operera på den svenska marknaden utan att behöva bidra till kostnaden för en samhällsomfattande posttjänst. I praktiken finns konkurrensen inom fysisk brevbefordran i Sverige endast från Posten Norge genom det helägda dotterbolaget Bring CityMail. Posten Norges närvaro på den svenska postmarknaden består av att man finns i avgränsade geografier och i de mest lönsamma produktsegmenten. Man erbjuder inte övernattbefordran och man erbjuder inte heller utdelning i hela landet. Utan att kunna vara säkra anser SEKO ändå att Posten Norges närvaro i Sverige försämrar resultatet för Posten i storleksordningen 300–500 MSEK per år. Det är svårt att tro att denna situation var den avsedda när beslutet om avreglering fattades av riksdagen 1993. Avregleringen kan knappast ha syftat till att få in en annan nationell postoperatör som kan ägna sig åt ”russinplockning”, i vårt fall också en operatör från ett land som kommer att anstränga sig till det yttersta för att bevara brevmonopolet

på sin egen hemmamarknad. Utan tvekan vore en återreglering det mest effektiva sättet att säkra samhällstjänsten för ytterligare ett antal år framåt. Ett alternativ till det borde vara att undersöka någon form av finansieringsmodell där postoperatörer på ett lämpligt sätt ekonomiskt bidrar till kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringen bör omgående påbörja ett sådant utredningsarbete.

### 3.2 Övervägande

**Vår bedömning:** Samgåendet reser inte något behov av andra förändringar av postlagens bestämmelser om den samhällsomfattande tjänsten än de vi föreslagit i delbetänkandet En ny postlag.

Det finns inget som talar för att möjligheten att bedriva den samhällsomfattande posttjänst som idag utförs i Postens regi skulle försämrats till följd av samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S.

Realiseras de synergieffekter som utlovats genom samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S stärks Postens möjlighet att även framgent tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst utan att det ställs krav på ersättning från staten.

Den samhällsomfattande tjänsten är ett uttryck för det statliga åtagandet på postområdet. Syftet är att tillförsäkra alla i hela landet tillgång till vissa grundläggande tjänster av samhällsintresse. Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten bestäms ytterst av postdirektivet. Det är en fråga för det offentliga att tillse att det finns samhällsomfattande posttjänst. Om det för de postoperatörer som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst utgör en nettokostnad att tillhandahålla tjänsten får staten enligt postdirektivet kompensera berörda företag med offentliga medel.

I delbetänkandet En ny postlag föreslår vi att det i första hand ska överlåtas till marknaden att tillgodose hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Först om marknaden inte klarar av det så ska tillståndsmyndigheten utse en eller flera postoperatörer att tillhandahålla tjänsten. Vi föreslår också att tjänsten ska upphandlas om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för

tillhandahållandet av tjänsten. Därutöver föreslår vi att det ska ankomma på regeringen eller tillståndsmyndigheten att genom föreskrifter meddela krav på befordringstider samt precisera vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomsfattande posttjänsten. En precisering av vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomsfattande posttjänsten kan vara av vikt både för användarna och de som bedriver postverksamhet så att det är tydligt hur stort det offentliga åtagandet är. Nuvarande bestämmelser och de föreslagna bestämmelserna speglar i första hand hur stort det samhälleliga åtagandet är och påverkas därför inte av samgåendet.

Posten Nordens postverksamheten i Sverige kommer fortsättningsvis att bedrivas på i stort samma sätt som idag inom affärsområdet Meddelande Sverige. Logistikverksamheten där viss del av den samhällsomsfattande tjänsten återfinns kommer att bedrivas inom affärsområde logistik som omfattar verksamhet både i Sverige och Danmark. Posten har aviserat att det enligt deras mening även fortsättningsvis kommer att vara Posten AB som kommer att vara det bolag som ansvarar för att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten om tillståndsmyndigheten väljer att utse Posten som tillhandahållare. Verksamheten kommer således att inordnas i en större koncern och därigenom kan svårigheterna öka för tillståndsmyndigheten att bedöma om reglerna om kostnadsredovisning och prissättning efterlevs. De förslag som vi lämnar i delbetänkandet om prissättning och redovisning syftar till att tillståndsmyndigheten ska ha möjlighet att övervaka att den som tillhandahåller den samhällsomsfattande tjänsten gör det till priser som är kostnadsorienterade, icke-diskriminerande, öppna för insyn och främjar ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. Det sker bland annat genom att tillståndsmyndigheten granskar att kostnaderna för den samhällsomsfattande tjänsten har fördelats enligt vedertagna ekonomiska principer mellan tjänsterna och att korssubventionering inte förekommer mellan samhällsomsfattande tjänster och inte samhällsomsfattande tjänster. De föreslagna bestämmelserna måste anses vara tillfyllest även efter samgåendet. Vi återkommer till tillståndsmyndighetens ekonomiska tillsyn i avsnitt 5.2.

Sedan Posten bolagiserades har det inte utgått någon ersättning från staten till Posten för att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten. Rörelseresultatet för Posten Meddelande var under år 2008 drygt 1,1 miljard kronor vilket ger en rörelsemarginal på 6,4 procent. Under åren 2006 och 2007 var rörelseresultatet närmare 2 miljarder och en rörelsemarginal på drygt 10 procent. Verksamheten

har sedan bolagiseringen genererat rörelsemarginaler mellan 3 och 10 procent.

Regeringen har som skäl för samgåendet anfört att det erbjuder en möjlighet att dels genom ökade volymer och finansiella resurser värna den samhällsomfattande posttjänsten på lång sikt, dels skapa värde genom samgåendets positiva inverkan på framtida tillväxt och lönsamhet för Posten. Ett samgående stärker enligt regeringen påtagligt Postens position gentemot kunder, leverantörer och samarbetspartners på en alltmer konkurrensutsatt nordisk marknad. Med en större naturlig hemmamarknad skapas goda förutsättningar för en långsiktigt högre lönsamhet och effektivitet. Den analys som tagits fram påvisar en möjlighet att genom synergivinster höja det sammanslagna bolagets värde med minst 7,5 miljarder kronor. Dessa synergivinster består både av kostnadsminskningar inom gemensamma funktioner som IT, inköp och administration och av bättre utnyttjande av bolagets produkter och tjänster på respektive marknad.

Färdselestyrelsen i Danmark har uppgett att de bedömer att samgåendet inte påverkar möjligheten att i Danmark tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Myndigheten gör snarast den bedömningen att samgåendet och förväntade synergieffekter leder till att möjligheten för Posten Norden att upprätthålla en samhällsomfattande posttjänst i Sverige och Danmark ökar.

Under samrådet har majoriteten framfört uppfattningen att samgåendet är positivt för Posten eller att samgåendet i vart fall inte negativt påverkar Postens möjligheter att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Tillväxtverket har dock ifrågasatt om de positiva effekterna av samgåendet är av den storleken att de räcker till för att garantera den samhällsomfattande posttjänsten på längre sikt.

Med anledning av Tillväxtverkets synpunkter har Posten för oss redogjort för de synergieffekter som Posten Norden AB förväntar sig att kunna skapa inom gemensamma funktioner som IT, inköp och administration. De besparingar som synergieffekterna innebär är enligt vår uppfattning inte oväsentliga. Effekterna kan vara uppnådda inom några år. Inom Posten Norden pågår vidare ett arbete med att ta fram affärsplaner för de olika affärsområdena Meddelande Sverige, Breve Danmark, Logistik och Informationslogistik. I planerna kommer det att tydliggöras vilka synergieffekter som bolaget förväntar sig inom respektive affärsområde. Affärsplanerna ska enligt uppgift presenteras under första halvåret 2010.

Vi har inte skäl att ifrågasätta att det finns möjlighet att uppnå synergivinster genom ett samgående mellan Posten och Post Danmark. Det är dock inte möjligt att inom ramen för utredningen skärskåda de siffror som Posten delgivit oss. Enligt vår bedömning är emellertid de angivna synergieffekterna i form av kostnadsbesparingar i varje fall inte orealistiska. Samgåendet kan därmed sägas stärka Postens möjligheter att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i Sverige.

Lönsamheten inom Posten Meddelande har historiskt varit hög. Det finns för närvarande inget som talar för att den samhällsomfattande posttjänsten som Posten bedriver skulle vara hotad. I delbetänkandet bedömer vi att det i dagsläget inte utgör någon finansiell belastning för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Storleken på de positiva effekterna av samgåendet för Posten är därför på intet sätt avgörande för Postens förmåga att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Naturligtvis är det så att om samgåendet leder till synergivinster så borde även bolagets möjlighet öka att framgent tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten utan kompensation från staten.

Tillväxtverket har anfört att den svenska staten som ägare saknar möjlighet att genom direktiv till bolaget ålägga detta att utföra samhällsomfattande posttjänst utan krav på särskild ersättning. Av riksdagens beslut om godkännande av samgåendet framgår dock att statens ägarandel inte kan understiga 34 procent. Det innebär att svenska staten alltid har möjlighet att förhindra oönskade förändringar av den gällande bolagsordningen<sup>1</sup>. Av denna framgår att bolagets verksamhet ska vara att bland annat tillhandahålla rikstäckande postverksamhet i Sverige. I ägarnas avsiktsförklaring anges vidare att bolaget fortsatt ska bedriva samhällsomfattande posttjänst i Sverige. Enligt vår bedömning är dessa utgångspunkter tillräckliga för att säkerställa att Posten ska bedriva samhällsomfattande posttjänst i Sverige. Däremot finns det inga garantier för att detta ska kunna ske i all oändlighet utan ersättning. I vårt delbetänkande En ny postlag har vi därför lämnat förslag till hur en eventuell finansiering skulle kunna ske.

Utredningens expert universitetslektorn Peter Andersson har skrivit en promemoria om samgåendets eventuella effekter för prisregleringen på postområdet. Promemorian bifogas som bilaga 3 till betänkandet.

---

<sup>1</sup> Se 7 kap. 42 § aktiebolagslagen (2005:551).

## 4 Postal infrastruktur

### 4.1 Bakgrund

#### *Uppdraget*

I våra direktiv anges att de ändrade ägarförhållandena aktualiserar bland annat vissa konkurrensfrågor som gäller tillgång till och beslutanderätt över den postala infrastrukturen. Vi har därför att analysera frågan om vem som ska förfoga över postnummersystemet och ha beslutanderätt över detta. Detsamma gäller tillgången till postboxar.

Vi ska även mot bakgrund av de förändrade förutsättningarna analysera om den verksamhet som bedrivs av Svensk Adressändring AB (SvAAB) bör bedrivas i annan form eller hur det framtida ägandet av SvAAB ska vara utformat, för att konkurrensneutraliteten ska kunna upprätthållas.

I svensk rätt avses med begreppet postal infrastruktur de system och anordningar som behövs för att postbefordran i samhället ska kunna fungera effektivt och tillförlitligt. Det som omfattas är postnummersystemet, postboxar, eftersändning av post och adressändring. Däremot omfattas inte frågor om tillgång för postoperatörer till andra postoperatörers terminaler, sorteringsmaskiner, brevbärrarutdelning eller liknande (prop. 1998/99:95 s. 9).

#### *Postdirektivet (2008/6/EG)*

Medlemsstaterna får enligt artikel 11 a i postdirektivet, om det krävs för att skydda användarnas intressen eller för att främja effektiv konkurrens, se till att alla postoperatörer på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande har tillgång till delar av infrastruktur eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten, t.ex. postnummersystem, adress-



databaser, postboxar, brevlådor, uppgifter om adressförändringar, eftersändningsservice, returservice.

Postdirektivet ålägger således inte medlemsstaterna att vidta några särskilda åtgärder för att postoperatörerna ska ha tillgång till infrastrukturen utan det är en fråga som i stort överlämnas till den nationella lagstiftaren.

Artikel 11 a påverkar inte heller regleringen av tillträde till senare led av postnätet som t.ex. sorterings- och utdelningsfunktioner. I det fallet ska medlemsstaterna följa artikel 12 femte strecksatsen och får, av hänsyn till nationella förhållanden, införa andra åtgärder för att garantera tillgången till det allmänna postnätet på öppna och icke-diskriminerande villkor. I delbetänkandet gör vi bedömningen att operatörers och andra företags behov av att få tillgång till någon eller några delar av en annan operatörs distributionskedja kan vara betydelsefullt för utveckling och ökad mångfald på postmarknaden. Vi föreslår därför att frågan ska övervägas ytterligare, lämpligen i form av ett uppdrag åt Post- och telestyrelsen.

## 4.2 Samråd

*Posten:* Tillgången till och beslutanderätten över det svenska postnummersystemet är en nationell fråga, som idag på ett tillfredsställande sätt regleras och säkerställs genom postlagen. Med anledning därav är det Postens uppfattning att varken de ändrade ägarförhållandena eller samgåendet i sig kommer att ha någon inverkan på tillgången till eller beslutanderätten över postnummersystemet. Även regleringen av tillgången till postboxar i Sverige är en nationell fråga som idag på ett tillfredsställande sätt regleras och säkerställs genom såväl avtal som lagstiftning. Postens uppfattning är att de ändrade ägarförhållandena inte på något sätt skulle kunna ha någon inverkan på tillgången till och beslutanderätten över postboxar på den svenska postmarknaden. Posten anför att aktieägaravtalet mellan Posten och Bring CityMail som reglerar ägandet och verksamheten i Svensk Adressändring inte heller det påverkas av samgåendet mellan Posten och Posten Danmark. Med hänsyn härtill och till att tidigare utredningar inte funnit anledning att föreslå ändringar i systemet menar Posten att de ändrade ägarförhållandena inte har någon inverkan på tillgången till och beslutanderätten över den adressändrings- och eftersändningshantering som utförs av SvAAB.

*Bring CityMail:* Om postnummersystem och eftersändning regleras i enlighet med Postlagsutredningens förslag i delbetänkandet (SOU 2009:82) och om regleringen kring postboxarna kvarstår så är tillgången till dessa system en fråga som åtminstone i stor utsträckning ytterst avgörs av myndigheter och inte av ett fusionerat Posten. Samgåendet i sig innebär inte att någonting måste förändras vad gäller i vilken form SvAAB bör bedriva sin verksamhet och inte heller ägarförhållanden eller reglering i övrigt. Adresskvaliten och uppdateringen av kundernas adressregister är en central variabel för en postoperatörs verksamhet. SvAAB:s verksamhet är alltså viktig för utvecklingen av brevmarknaden i Sverige. Enligt vår bedömning är postoperatörer bättre på att utveckla denna verksamhet än staten genom något ämbetsverk. Staten bör således inte överta ägandet av SvAAB. Däremot kan det finnas skäl att överväga om man ska reglera den verksamhet som SvAAB bedriver idag. Den centrala frågan är tillgången till adressändringar. Detta är nödvändigt för en postoperatör för att kunna bedriva någon verksamhet överhuvudtaget. Det är därför inte rimligt att det är ett ensidigt beslut av SvAAB som möjliggör denna tillgång. Teoretiskt skulle detta kunna användas av SvAAB för att begränsa konkurrensen på brevmarknaden. Den som med tillstånd av Post- och telestyrelsen bedriver postverksamhet ska ha en ovillkorlig rätt till adressändringar. Denna tillgång ska också vara på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor gentemot ägarnas egen verksamhet. Detta bör om möjligt regleras i lag. I och med att adressändringar är en del av den postala infrastrukturen bör denna verksamhet naturligtvis gå med nollvinst.

*Post- och telestyrelsen:* Samgåendet bör i sig inte påverka postoperatörernas tillgång till den postala infrastrukturen. Däremot ser Post- och telestyrelsen en risk att andra postoperatörers tillgång till den postala infrastrukturen på längre sikt kan äventyras på grund av de ifrågavarande bolagens dominerande ställning på respektive marknad. Så länge Posten Norden AB endast har svenska och danska staten som ägare bör förfogandet och beslutanderätten över postboxar och postnummersystemet inte vara något problem förutsatt att Postlagsutredningens förslag beträffande ett ökat inflytande över postnummersystemet för Post- och telestyrelsen genomförs. Om man i framtiden kommer att vilja bredda ägandet av bolaget bör förvaltningen av postnummersystemet övervägas i det sammanhanget. Post- och telestyrelsen kan inte se något omedelbart behov av eller någon uppenbar fördel med att ändra bolagsform för

SvAAB. Post- och telestyrelsen har heller inga synpunkter på ägarförhållandena i sig så länge som verksamheten bedrivs tillförlitligt och konkurrensneutralt. Idag ägs SvAAB till 85 procent av Posten och till 15 procent av Bring Citymail vilket i viss mån säkerställer att tillgången till denna del av infrastrukturen inte regleras av villkor som medför att konkurrensen snedvrids på ett otillbörligt sätt. En fråga är vad som skulle hända om Bring Citymail av någon orsak skulle upphöra med sin verksamhet i Sverige? Hur ska den unika verksamhet som bedrivs av SvAAB upprätthållas på ett konkurrensneutralt sätt? Det vore önskvärt att utredningen redan nu lämnar ett förslag till hur detta ska säkerställas. Post- och telestyrelsen ser att det finns ett behov av att stärka statens inflytande över bolaget genom att ge Post- och telestyrelsen ett uttalat uppdrag att utöva tillsyn över SvAAB för att tillse att verksamheten även fortsättningsvis bevaras samt bedrivs tillförlitligt och konkurrensneutralt. Att SvAAB:s tjänster håller godtagbar kvalitet är däremot något som postoperatörerna måste säkerställa eftersom det ytterst är de som har ansvaret för lagring och eftersändning av post.

*Konkurrensverket:* Tillträde till viss postal infrastruktur och villkoren för detta är centralt för en väl fungerande konkurrens på den svenska postmarknaden. Eftersom konkurrensen på den svenska postmarknaden ännu inte är fullt utvecklad är det väsentligt att säkerställa att tillträdet till den postala infrastrukturen inte utgör ett hinder för utvecklingen av postmarknaden. Det är därför av vikt att tillsynsmyndigheten dels har möjlighet att bestämma villkoren för sådant tillträde, dels har möjlighet att utöva tillsyn över att villkoren efterlevs. På kort sikt bedömer Konkurrensverket att samgåendet inte förändrar operatörernas möjlighet att få tillträde till den postala infrastrukturen. Samtidigt skulle det kunna hävdas att det nya bolaget får större möjligheter att föra kostnader och intäkter mellan olika verksamheter inom koncernen som försvårar olika bedömningar och ekonomiska analyser, t.ex. huruvida tillträdesvillkoren är icke-diskriminerande, vilket talar för att möjligheten att få tillträde till infrastrukturen i stället riskerar att försämrats. Det sagda pekar på vikten av att Postlagsutredningen noga analyserar vilka åtgärder som bör vidtas för att så långt möjligt begränsa möjligheterna till sådana överföringar. Om Post- och telestyrelsen får till uppgift att främja en effektiv konkurrens inom postområdet, i enlighet med vad Konkurrensverket framfört ovan, finns argument för att postoperatörernas möjlighet att få tillträde till den postala infrastrukturen skulle kunna öka, t.ex. om

Post- och telestyrelsen då har större förutsättningar (befogenheter) att utforma villkor av olika slag som (bättre) främjar en effektiv konkurrens. När det gäller beslutanderätten över postnummersystemet anser Konkurrensverket att en ändring bör ske i enlighet med 2008 års postlagsutredningens förslag i delbetänkandet (s. 134–135). Samgåendet mellan Posten och Post Danmark förändrar ägarbilderna i Svensk adressändring AB. Även om Posten äger den övervägande delen av bolaget är inflytandet garanterat för båda ägarna genom ett aktieägaravtal. Utifrån vad Konkurrensverket kan bedöma av Postlagsutredningens analys och tidigare genomförda utredningar av postområdet fungerar den rådande ordningen gällande SvAAB väl, varför några ändringar i vare sig bolagsform eller ägarförhållanden inte synes vara påkallade under förutsättning att bolaget kommer att agera konkurrensneutralt även framgent.

*Fria Postoperatörers Förbund:* Den viktiga frågan är hur regleringen för att använda den postala infrastrukturen utformas. Med hänsyn tagen till utredningens förslag i delbetänkandet angående postnummer och eftersändning finns ingen anledning till oro, förutsatt att förslagen genomförs. Frågan om SvAAB handlar i allt väsentligt också om regleringen av dess verksamhet och inte ägandet. Förbundet tror inte att SvAAB skulle ha utvecklats på ett så positivt sätt om staten varit ägare. Ett statligt övertagande av verksamheten ska endast ses som något som bör göras i yttersta nödfall. Den rådande ordningen bör således bibehållas men regleras så att alla postoperatörer har en rätt att få adressändringar på villkor som gäller för – eller föreslås gälla – för andra delar av den postala infrastrukturen. Tillgången till information från SvAAB bör regleras.

*21 grams AB:* Till den postala infrastrukturen ska även räknas skatteskrivningsadresserna (SPAR) som innehåller den enda adress i samhället genom vilken alla medborgare kan nås. Det finns ingen motsvarighet på e-sidan. Detta gör att kopplingen mellan rätt adress och individ har en särskild ställning. Inte bara för t.ex. skattemyndighet, polisväsende och räddningstjänst. Att den typen av information ägs och förvaltas av utländska och/eller aktörer med kommersiell vinning av innehavet för andra tjänster kan inte vara lämplig och i vissa fall, även ett hot mot den personliga integriteten. Därför ska infrastrukturen ägas och förvaltas av statlig företrädare, förslagsvis Post- och telestyrelsen. Självklart kan drift och förvaltning av infrastruktur läggas ut på externt uppdrag men en tydlig statlig ägare skall finnas för all denna infrastruktur. Vid så kallad outsourcing så skall, enligt vårt förmenande, det endast ske till

aktör som inte samtidigt bedriver kommersiell verksamhet med tjänster som kan konkurrensvridas med hjälp av detta, baserat på infrastrukturen, mot tredje part. Detta för att undvika otillbörlig konkurrensfördel. Jämför avreglering för Telia (fast telefoni och access till hemmen) eller Elbolagen (nätavgifter) med SJ och Banverket. Alla som bedriver eller önskar bedriva kommersiell verksamhet mot tredje part skall kunna få tillgång till infrastrukturen på lika villkor. I SvAAB:s fall uppstår ett separat problem kring ägandet där man idag ägs av de två största postoperatörerna Posten och Bring. Detta blir ett problem både i samband med den europeiska avregleringen 2011 men kanske även tidigare om en tredje större aktör etablerar verksamhet kring postutdelning. Detta skulle förslagsvis kunna lösas i och med eventuell tvångsinlösnings av aktier, med igen staten som ny ägare.

*Pitney Bowes Svenska AB:* Möjligheten för postoperatörerna att få tillgång till den postala infrastrukturen (postboxar, postnummersystemet, adressändring och eftersändning) påverkas inte av sammanläggningen. Tillgången behöver dock även fortsättningsvis regleras och kontrolleras så att nya och nuvarande operatörer fortsatt får tillgång till denna infrastruktur. När det gäller förfoganderätten och beslutanderätten över postboxar och postnummersystemet bör det ligga hos ägaren men möjlighet skall ges för andra att ha tillgång till dessa tjänster till acceptabla villkor. SvAAB:s verksamhet bör bedrivas i ett bolag med frihet att konkurrera och sälja sina tjänster. Alla operatörer skall ha tillgång till informationen till proportionerlig kostnad. Ägaren bör inte vara en enskild postoperatör, utan som idag ett gemensamt ägande av alla större operatörer.

*Saco Posten:* Organisationen kan inte se att möjligheten för alla postoperatörer att få tillgång till den postala infrastrukturen (postboxar, postnummersystemet, adressändring och eftersändning) förändras eller att förfogandet och beslutanderätten över postboxar och postnummersystemet förändras efter samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark.

*SEKO:* Organisationen ser inte att fusionen påverkar möjligheten för postoperatörerna att få tillgång till den postala infrastrukturen och ser i nuläget inget behov av att ändra förfogandet och beslutanderätten över postboxar och postnummer. Det kan finnas skäl att se över om bolagsformen är det optimala för att bedriva verksamheten i Svensk Adressändring AB.

## 4.3 Överväganden

### 4.3.1 Allmänt

Postmarknaden har varit öppen för konkurrens sedan 1993. Trots att de formella hindren för att etablera sig på marknaden är mycket små så är konkurrensen på den svenska postmarknaden ännu inte fullt utvecklad. Det finns ingenting, även med beaktande av den förestående liberaliseringen, som talar för att Postens starka ställning på den svenska brevmarknaden kommer att rubbas. Det är därför väsentligt att tillträdet till den postala infrastrukturen inte utgör hinder för utvecklingen av marknaden.

Olika ståndpunkter har gjorts gällande beträffande samgåendets effekter när det gäller postoperatörernas möjlighet att få tillgång till den postala infrastrukturen. Kommissionen bedömde i koncentrationsärendet att samgåendet inte kommer att ändra strukturen på brevmarknaden och anförde: Företagen har mycket starka positioner på respektive nationella postmarknad. De inträdesbarriärer som idag existerar kommer även fortsättningsvis att finnas oberoende av samgåendet. Det finns inte skäl att tro att samgåendet förändrar de konkurrens fördelar som Posten har redan idag.

Kommissionens bedömning leder i sin tur till att samgåendets direkta effekt på övriga postoperatörers möjlighet att få tillgången till den postala infrastrukturen torde vara liten. Vi har även inhämtat att Færdselsstyrelsen i Danmark bedömer att samgåendet inte påverkar andra postoperatörers möjlighet få tillgång till den postala infrastrukturen i Danmark.

Det går dock inte att bortse från att samgåendets syfte är att stärka Postens ställning på den nationella och internationella postmarknaden och att detta kan vara tillräckligt för att resa vissa frågetecken om tillträde till den postala infrastrukturen. Att helt ignorera de farhågor om möjligheten att få tillträde till den postala infrastrukturen som framförts under samrådet men även i andra sammanhang, exempelvis till Näringsutskottet (2007/08:NU13) under behandlingen av regeringens proposition om samgåendet (prop. 2007/08:143) är därför svårt. Uttrycker marknadsaktörer att samgåendet i vissa delar kommer att försvåra möjligheten att få tillgång till postal infrastruktur bör man ta dessa farhågor på allvar.

### 4.3.2 Eftersändning

**Vår bedömning:** Genomförs de förslag om eftersändning som vi lämnat i delbetänkandet tillförsäkras samtliga postoperatörer tillgång till eftersändning på villkor som är skäliga, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande.

#### Bakgrund

Behov av eftersändning uppkommer i flera fall. En utgångspunkt för eftersändning är att avsändaren saknar uppdatering om att mottagaren har flyttat eller tillfälligt vistas på annan adress. Om mottagaren i ett sådant fall har begärt eftersändning hos SvAAB, eftersänder operatörerna brevet. Det förekommer också att privatpersoner på eget initiativ adresserar om felaktigt adresserade försändelser och stoppar ner dem i någon av Postens brevlådor, s.k. privat eftersändning. Dessutom förekommer att enskilda på detta vis anger på försändelsen att adressaten flyttat eller är okänd och anger ”åter avsändaren” eller något liknande. Ett ytterligare fall är returer i samband med distanshandel i form av t.ex. postorder eller e-handel. I sådana fall förekommer att beställaren returnerar försändelsen genom att ange på omslaget att den skall returneras till avsändaren, och lägger försändelsen på en av Postens brevlådor.

Regeringen tog upp frågan om eftersändning i prop. 1998/99:95 s. 27 och påpekade att det enligt regeringens mening på detta område är möjligt att genom förhandlingar åstadkomma för alla parter acceptabla avtal. Tillståndsmyndigheten gavs ett tidsbegränsat uppdrag av regeringen att medverka i förhandlingarna. Uppdraget utformades så att tillståndsmyndigheten skulle klargöra vikten av att långsiktigt hållbara överenskommelser uppnås. Dessa bör vara rättvist utformade och därmed objektivt försvarbara. Tillståndshavarna bör inte utan saklig grund särbehandla konkurrenter. Först om avtal inte var en framkomlig väg skulle det enligt regeringen vara aktuellt att återkomma till frågan om villkoren även för eftersändning bör regleras närmare.

Den gällande postlagen innehåller således inga regler kring eftersändning. I de fall eftersändningen ska ske till en adress utanför operatörens distributionsområde väljer operatörerna normalt att befördra försändelserna med Posten som har ett rikstäckande distributionsnät. Villkoren för denna utdelning regleras i dag i avtal

mellan Posten och postoperatörerna samt med Fria Postoperatörers Förbund. Alternativet till att sluta ett särskilt avtal med Posten om distribution av försändelser utanför eget distributionsområde är att operatören adresserar om och frankerar försändelsen och därefter sänder den vidare via Posten till vanlig taxa, dvs. frimärkt eller frankerat.

Bring CityMails avtal med Posten innebär att Bring CityMail månatligen betalar en viss summa för eftersändningar. Betalningen är i princip baserad på fullt porto för enstaka maskinfrankerade brev. Bring CityMail använder samlingskuvert för eftersändningar med Posten och betalningen sker med ett fast pris per kuvert.

#### *Post- och kassaserviceutredningen (SOU 2005:5)*

Post- och kassaserviceutredningen gavs i uppdrag att ta ställning till och om lämpligt föreslå en bestämmelse för reglering av eftersändning av adresserade försändelser.

Efter att ha redogjort för konkurrenslagen och konkurrensrättens bestämmelser om s.k. nödvändiga faciliteter drog Post- och kassaserviceutredningen slutsatsen att det är mindre sannolikt att eftersändning skulle anses vara en sådan facilitet.

Post- och kassaserviceutredningen fann dock att det inte är rimligt att en postoperatör ska vara skyldig att erlagga fullt, eller i det närmaste fullt, porto för eftersändningar utanför det egna distributionsområdet, samtidigt som Posten lämnar omfattande storkundrabatter för brevbefordran. En reglering av villkoren för marknadsinträde skulle kunna underlätta nya marknadsinträden på postmarknaden. Eftersändning utanför det egna distributionsområdet bör regleras på liknande sätt som skyldigheten att insortera försändelser i anläggningar för postöverlämning till mottagare. Genom en lagstadgad rätt till eftersändning utanför det egna distributionsområdet minskas tröskeleffekterna för nya företag på postmarknaden av att inte ha tillgång till ett rikstäckande nät från start. En reglering av eftersändningar, tillsammans med befintlig reglering av postnummersystemet och tillgången till postboxar, bör innebära att tillgången till grundläggande postal infrastruktur för alla postoperatörer säkerställs. Först när en sådan reglering finns på plats finns enligt utredningen grundförutsättningarna för att skapa en verklig konkurrens på postmarknaden.



Utredningen föreslog därför att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst ska på begäran ombesörja att eftersändning av adresserade försändelser som väger högst 2 kg, som befordrats av en annan tillståndshavare, kan ske till en adress som är belägen utanför dennes utdelningsområde. Villkoren för eftersändning ska vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet.

#### *Delbetänkandet En ny postlag (SOU 2009:82)*

Vi skulle enligt våra direktiv i de ändringsförslag som vi lämnade beakta Post- och kassaserviceutredningens förslag rörande eftersändning. I delbetänkandet föreslog vi med beaktande av övriga förslag som vi lämnade att det ska vara möjligt för tillståndsmyndigheten att som tillståndsvillkor förskriva en skyldighet att på begäran av andra tillståndshavare ombesörja eftersändning av postförsändelser som väger högst 2 kg på villkor som är skäliga, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet. Beträffande vad som avses med dessa begrepp kan ledning hämtas från specialmotiveringen till 5 d § i den nuvarande postlagen som reglerar tillgången till postboxar.

#### **Skälen för vår bedömning**

Eftersändning är för närvarande inte reglerat i postlagen. I samband med att infrastrukturfrågor uppmärksammades efter liberaliseringen av postmarknaden i Sverige så förespråkade regeringen att tillgången till eftersändning löstes genom att parterna kom överens i långsiktiga hållbara avtal framför lagstiftning, dock ansåg regeringen att om avtalsvägen inte var framkomlig kunde det bli aktuellt att återigen överväga hur tillgången till infrastrukturen bör regleras.

Post- och kassaserviceutredningen gavs i uppdrag att se över frågan om det fanns ett behov av att reglera frågan om eftersändning. Utredningen lämnade ett lagförslag som vi anpassade till vårt förslag till ny postlag. I förslaget till ny postlag finns således i 6 § första stycket 6 punkten möjlighet för tillståndsmyndigheten att som ett tillståndsvillkor ålägga tillståndshavare en skyldighet att

ombesörja eftersändning åt andra tillståndshavare på villkor som skäliga, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande.

Under samrådet har det från bland annat Fria Postoperatörers Förbund och Bring CityMail uttryckts att om detta förslag genomförs saknas skäl att oroa sig för att samgåendet påverkar möjligheten att få tillgång till eftersändning. Vi bedömer att vårt förslag i denna del även efter samgåendet är tillräckligt för att tillförsäkra postoperatörer långsiktig tillgång till eftersändning.

### 4.3.3 Postnummersystemet

**Vår bedömning:** Genomförs vårt förslag i delbetänkandet En ny postlag (SOU 2009:82) att öka tillståndsmyndighetens och övriga postoperatörers inflytande över förvaltningen av postnummersystemet saknas skäl att tro att samgåendet eller framtida förändringar på postmarknaden utgör skäl för förändringar i regleringen av postnummersystemet.

### Bakgrund

Postnummersystemet inrättades 1968 av Postverket i syfte att effektivisera och underlätta sorteringen och distributionen av postförsändelser i Sverige. Sedan dess har postnummersystemet undergått en betydande utveckling. Det har kommit att få en central betydelse för allas uppfattning om vad som är en korrekt postadress och även för andra ändamål än postoperatörernas befordran av post. Systemet är viktigt för myndigheter och organisationer som arbetar med och har ansvar för olika frågor som har anknytning till adresser. Även näringslivet använder sig av den indelning av landet som kan göras med hjälp av postnummerområden.

I samband med att Postverket bolagiserades övervägdes hur postnummersystemet i fortsättningen lämpligen borde förvaltas (prop. 1993/94:38 s. 147). Regeringen framhöll att de stora produktionskostnaderna för systemet vid denna tidpunkt inte kunde läggas på tillståndsmyndigheten. Lösningen som då valdes var att regeringen bemyndigades att träffa avtal med Posten om hanteringen av postnummersystemet innebärande bland annat en skyldighet att i god tid före genomförande av förändringar i postnummersystemet informera om förändringar som planeras. Postnummersystemet

och dess förvaltning reglerades därför inte vid denna tid av postlagen.

Snart riktades det kritik mot Postens förvaltning av postnummersystemet och frågan om hur systemets förvaltning lämpligen borde ordnas aktualiserades återigen. Regeringen föreslog i prop. 1998/99:95 att det i postlagen skulle införas en definition av postnummersystemet samt anges att systemet ska användas för postbefordringsändamål och vara utformat så att det möjliggör en effektiv sortering och befordran av försändelser till hela landet. Regeringen föreslog också att den skulle bemyndigas att utse en tillståndshavare som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Det skulle vidare ankomma på tillståndsmyndigheten godkänna ändringar i systemet som inte endast berör enstaka postadressater. Den som tillhandahåller postnummersystemet ska på begäran normalt lämna ut postnummer för postboxanläggningar inom postnummerområden till andra tillståndshavare.

Regeringen anförde som skäl för sitt förslag att Posten hade ändrat sina rutiner och beslutsvägar för större ändringar i postnummersystemet. En del av kritiken mot Postens förvaltning av postnummersystemet kan därmed komma att bortfalla. Trots de åtgärder som vidtagits av Posten kan principiell kritik riktas mot att en aktör ensam behärskar en sådan viktig del av infrastrukturen på postmarknaden som postnummersystemet. Det är dock endast Posten av postoperatörerna som har att tillgodose statens krav på en samhällsomfattande posttjänst innefattande daglig postservice med övernattbefordran över hela Sverige. I det sammanhanget bör beaktas att postnummersystemet har byggts upp av Postverket och vidareutvecklats av Posten och används av bolaget för att effektivt styra den automatiserade postsorteringen. Enligt Posten är postnummersystemet och beslutanderätten över detta helt avgörande för att Posten ska kunna fullgöra sina åtaganden vad gäller en samhällsomfattande posttjänst, innefattande rikstäckande övernattbefordran.

Regeringen bedömde att det inte har någon avgörande betydelse vem som förvaltar postnummersystemet, så länge alla postoperatörer erhåller tillgång till systemet på lika villkor och systemet inte mister sin användbarhet för någon av intressenterna. Posten har vana vid den administration som handhavandet av systemet medför och det finns, spritt i Postens organisation på lokal nivå, en stor kunskap om postnummersystemet. Denna kunskap behövs för

förvaltningen av systemet men även för att kunna uppfylla kravet på rikstäckande postbefordran över natt. Oavsett vem som förvaltar systemet måste denna kompetens således finnas kvar hos den som har att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst, dvs. i dag Posten. Dessa omständigheter talade enligt regeringen för att förvaltningen av systemet ska vara kvar hos Posten. Lösningen hade också den fördelen att det inte uppstod några kostnader för överflyttning av systemet.

Regeringens slutsats var således att förvaltningen av systemet inte skulle övergå till tillståndsmyndigheten. Detta under förutsättning att alla operatörer och övriga användare får information om ändringar i god tid för att hinna anpassa sig till dessa och att alla operatörer, genom att få tillgång till särskilda postnummer, kan erbjuda postboxar till sina kunder på liknande sätt som Posten. Regeringen eftersträvade en ordning där en operatör som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst och har att effektivt uppfylla kravet på rikstäckande postbefordran över natt tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet, samtidigt som alla tillståndshavare och övriga intressenter i god tid får kännedom om ändringar i systemet och alla tillståndshavare ges förutsättningar att erbjuda samma tjänster.

Mot ovan nämnda bakgrund fann regeringen vidare att postnummersystemet borde definieras i postlagen samt att det i postlagen borde anges att systemet ska användas för postbefordringsändamål och vara utformat så att det möjliggör en effektiv sortering och befordran av försändelser till hela landet. Regeringen gavs också ett bemyndigande att utse den tillståndshavare som ska svara för postnummersystemet.

### *Gällande rätt*

Enligt 7 a § andra stycket postlagen ska regeringen utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Tillståndsmyndigheten ska godkänna ändringar i systemet som inte endast berör enstaka postadressater. Ändringarna får genomföras tidigast sex månader efter att tillståndsmyndigheten gett sitt godkännande, om inte myndigheten av särskilda skäl beslutar att ändringen får genomföras tidigare. Tillståndsmyndighetens beslut i sådana frågor får inte överklagas. Den som tillhandahåller postnummersystemet

ska på begäran lämna ut postnummer för postboxanläggningar inom postnummerområden till andra tillståndshavare. Tillståndsmyndigheten får bevilja undantag i enskilda fall från denna skyldighet, om den i beaktansvärd utsträckning skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av postnummersystemet.

Regeringen beslutade den 3 juni 1999 att Posten från och med den 1 juli 1999 tills vidare ska tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Som stöd i Postens förvaltning av postnummersystemet har ett postnummerråd inrättats. I rådet deltar – förutom Posten – Post- och telestyrelsen, Bring CityMail, Fria Postoperatörers Förbund, Lantmäteriet och Skatteverket. Postnummerrådets syfte är dels att ge berörda parter inflytande över ändringar i postnummersystemet, dels att säkerställa att den fastställda policyn för postortsnamn följs. Posten ska enligt sina tillståndsvillkor bereda ärenden om ändringar i postnummersystemet i rådet.

#### *Delbetänkandet En ny postlag (SOU 2009:82)*

Förvaltningen av postnummersystemet har i stort skett till alla operatörers belåtenhet. Det har dock enligt vad vi erfarit på senare tid uppkommit situationer när operatörers synpunkter inte har beaktats i tillräcklig utsträckning av Posten. I en del fall har operatörer som önskat etablera sig på vissa delar av marknaden uppmärksammat att vissa postnummer, enligt deras mening, inte är utformade så att de möjliggör en effektiv och rationell sortering och befordran av försändelser. Posten har i dessa fall inte alltid vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med problemet. Det är i dagsläget inte möjligt för tillståndsmyndigheten att ingripa om Posten och en annan postoperatör har olika uppfattningar om utformningen av postnummersystemet. Tillståndsmyndigheten har bara enligt 7 d § i postlagen möjlighet att förhindra att ändringar i postnummersystemet genomförs.

Det finns därför enligt vår mening ett behov av att tillståndsmyndigheten inte bara ges möjlighet att förhindra förändringar i postnummersystemet utan även ges möjlighet att i vissa fall uppdra åt den som förvaltar systemet att genomföra vissa förändringar. Även andra operatörer bör dock ges möjlighet att initiera förändringar av postnummersystemet. Vi föreslår därför i delbetänkandet att postlagen ändras så att detta blir möjligt.

## Skälen för vår bedömning

Posten förvaltar idag postnummersystemet åt det allmänna. I likhet med vad som gäller för övrig postal infrastruktur reglerades postnummersystemets förvaltning inledningsvis inte i postlagen utan endast genom ett avtal mellan Post- och telestyrelsen och Posten. Efter att vissa missförhållanden påtalats infördes från den 1 juli 1999 regler i postlagen om förvaltningen av postnummersystemet och regeringen utsåg Posten att förvalta systemet.

Postnummersystemet förvaltas numera i stort till alla postoperatörers belåtenhet. Vi har ändå för att öka övriga postoperatörers och tillståndsmyndighetens inflytande föreslagit att vissa ändringar görs i postlagen beträffande förvaltningen av postnummersystemet.

Under samrådet har bland annat Bring CityMail, Fria Postoperatörers Förbund och Konkurrensverket uttalat sig positivt om de förslag vi lämnat och det har inte framkommit något som tyder på att samgåendet kommer att negativt påverka övriga postoperatörers möjlighet att få tillgång till systemet. Det har snarare påtalats att om de förslag som vi lämnat i delbetänkandet En ny postlag genomförs så finns inte anledning till oro.

Vi ser inte heller att samgåendet innebär att postnummersystemet bör regleras på annat sätt än vad vi tidigare föreslagit.

### 4.3.4 Postboxar

**Vår bedömning:** Tillgången till postboxar är för närvarande tillfredsställande reglerat i postlagen. Samgåendet aktualiserar inte några behov av ändringar i regelverket i denna del.

#### *Bakgrund och gällande rätt*

Det vanliga sättet att dela ut post i Sverige är genom utdelning i postlådor, brevinkast på dörrar etc. I Sverige är denna del av postdistributionssystemet, överlämningsstället, i princip öppen, vilket innebär att vem som helst har rätt att lämna ut försändelser till dessa ställen. Det har aldrig ifrågasatts att andra företag än postoperatörer kan nyttja postlådor eller brevinkast för utdelning av exempelvis direktreklam eller dagstidningar.

Tillträdet till vissa överlämningsställen kan emellertid vara fysiskt begränsat t.ex. till postboxar, fastighetsboxar och låsta lådsamlingar. Om en postoperatör inte har tillgång till postboxen eller lådsamlingen måste utdelning ske på något alternativt ställe, vilket innebär att adressaten tvingas hämta sin post på fler än ett ställe. En förutsättning för en väl fungerande postservice tillgänglig för alla har därför ansetts vara att samtliga postoperatörer kan nå alla adresser för postöverlämning till mottagare, vilket inkluderar adresser till postboxar, fastighetsboxar, lådor i s.k. låsta lådsamlingar etc., och att samtliga mottagare har rätt att få all sin post till en adress.

I samband med att Postverket bolagiserades och postlagen infördes uppmärksammade den dåvarande Postlagsutredningen problematiken med tillgång till postboxar men utgick från att frågan kunde lösas genom avtal mellan Posten och övriga operatörer. Regeringen ansåg att det fanns frågor rörande den praktiska posthanteringen som tillsynsmyndigheten hade anledning att uppmärksamma mot bakgrund av statens strävan att det ska råda konkurrensneutralitet på marknaden. Det gällde bland annat frågor om tillgång till postboxar där regeringen ville avvakta den praktiska utvecklingen innan regeringen slutligt tog ställning till behovet av lagstiftningsvägen.

Inledningsvis träffades avtal mellan Posten och dåvarande CityMail om villkoren för inlämning av boxpost till Posten och ersättning till Posten för att hantera posten. Ganska snart uppstod dock missnöje med avtalet och dess tillämpning vilket ledde till att klagomål gavs in till Konkurrensverket.

Regeringen bedömde i prop. 1998/99:95 Postal infrastruktur att det på postmarknaden som övergått från monopol till konkurrens är principiellt viktigt att det finns tydliga och konkurrensneutrala regler om tillgången till nödvändig infrastruktur. Regeringen anförde att en allmän riktlinje för att minska riskerna för konkurrensproblem vid omvandling av en sådan marknad är att det genom författningsreglering slå fast att alla företag på marknaden ska garanteras tillgång till nödvändig infrastruktur på skäliga och konkurrensneutrala villkor som är icke-diskriminerande i förhållande till vad företaget tillämpar för sin egen verksamhet. Härav följer att en dominerande aktör inte själv ska bestämma förutsättningarna och villkoren för sina konkurrenter. Frågor som berör alla aktörer måste behandlas av en oberoende och objektiv part som står fri från samtliga berörda företag. En renodling av regelverken i linje med

dessa principer angavs gälla redan på t.ex. tele-, el- samt radio- och TV-områdena.

Regeringen konstaterade vidare att konkurrensen på postmarknaden har inneburit nya möjligheter för människor med idéer och entreprenöranda att starta och driva företag på en marknad där inträdeskostnaderna är förhållandevis låga. Dessa nya företag är i flertalet fall mycket små och de svarar sammantaget för en mycket liten del av postmarknaden. På en marknad med denna struktur är det särskilt viktigt att det finns ett regelverk som säkerställer en konkurrensneutral behandling av alla aktörer, att frågor av gemensamt intresse för aktörerna på marknaden är definierade i lag och att efterlevnaden av lagen övervakas effektivt av en oberoende part. Konkurrenslagen erbjuder visserligen ett generellt regelverk av betydelse också för postmarknaden. Konkurrenslagens allmänna regel mot missbruk av en dominerande ställning som kan aktualiseras även i fråga om tillgången till infrastruktur på postmarknaden (se t.ex. Konkurrensverkets beslut 1998-12-14 i dnr 928/97). Det råder dock ingen tvekan om att det på denna marknad liksom på de ovan nämnda områdena bör finnas en särskild och uttrycklig reglering som skapar lika villkor för företagen och en långsiktig tilltro hos marknaden i fråga om tillgången till nödvändig infrastruktur. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att det här gäller en marknad som gått från offentligt monopol till konkurrensmarknad. En särreglering av detta slag skapar särskilda förutsättningar för den ansvariga tillsynsmyndigheten att med sina specialkunskaper på postområdet utöva en effektiv övervakning. Skäl fanns därför att införa en sådan reglering på postområdet. Regleringen gavs i sin tur stöd av konkurrenslagens generella normsystem.

Regeringen föreslog därför att en ny bestämmelse skulle införas i 5 d § postlagen om att tillståndshavare som innehar anläggning för postöverlämning på begäran ska möjliggöra att försändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå dessa anläggningar på skäligen och konkurrensneutrala villkor som är icke-diskriminerande i förhållande till vad innehavaren tillämpar för sin egen verksamhet. Detta gällde särskilt i fråga om priset för tjänsten, tidpunkter och former för inlämning och insortering av post m.m. I skälighetsbedömningen kan vägas in omständigheter såsom att Posten tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst.

Samtidigt infördes en bestämmelse i 16 a § postlagen som gav tillståndsmyndigheten i uppdrag att verka för att avtal träffas som gör att tillståndshavarnas försändelser når andra tillståndshavares



anläggningar för postöverlämning till mottagare. Sådana anläggningar kan vara postboxar, s.k. låsta lådsamlingar etc. Tillståndsmyndigheten bör behandla frågorna inom ramen för sin tillsynsverksamhet med särskilt beaktande av tillståndshavarnas skyldigheter enligt 5 d §. Enligt 16 a § andra stycket har tillståndsmyndigheten en skyldighet att medla i tvister om nämnda avtal. Om det inte finns skäl att omedelbart ingripa med ett föreläggande bör myndigheten, genom att medla mellan parterna, försöka åstadkomma att den aktuella tvisten får sin lösning. Utöver möjligheten till medling kan tillståndsmyndigheten ingripa med förelägganden.

### Skälen för vår bedömning

Tillgången till postboxar var efter avregleringen av postmarknaden en tvistefråga mellan aktörerna på marknaden. Regeringen fann att det fanns goda skäl för att reglera tillgången till postboxar och sedan den 1 juli 1999 återfinns regler därom i postlagen (se ovan).

Post- och kassaserviceutredningen fann mot bakgrund av att Post- och telestyrelsen ansåg att lagstiftningen för postboxar fungerade väl och att inte några klagomål framkommit att det inte fanns anledning att föreslå några åtgärder beträffande tillgången till postboxanläggningar. Sedan dess har inte framkommit att Post- och kassaserviceutredningens bedömning inte alltjämt skulle vara gällande. Nuvarande reglering bedömer vi därför som tillräcklig för att tillförsäkra postoperatörerna tillgång till postboxar. I vårt förslag till ny postlag återfinns bestämmelsen i 15 §.

#### 4.3.5 Svensk Adressändring AB

**Vår bedömning:** Svensk Adressändring AB agerar idag konkurrensneutralt och ger samtliga postoperatörer tillgång till adressändringar. Verksamheten i Svensk Adressändring AB bör enligt konkurrensrätten vara en s.k. nödvändig nyttighet och därigenom har samtliga postoperatörer rätt att ta del av adressändringar på konkurrensneutrala villkor. Det finns därmed inte nu anledning att närmare reglera tillgången till adressändringar i postlagen.

## Bakgrund

En viktig förutsättning för en rationell posthantering är att postoperatörerna har tillgång till korrekta adresser. Inaktuella och felaktiga adresser vållar postoperatörerna merarbete och extra kostnader men kan även göra att viktig information inte når fram till adressaten i rätt tid. Postverket spelade innan bolagiseringen en viktig roll när det gällde att hålla adressregister aktuella genom att man tog emot flyttningsanmälningar till de egna adressregistret och vidarebefordrade uppgifterna till centrala myndighetsregister.

Posten och dåvarande CityMail bildade 1993 bolaget Svensk Adressändring AB (SvAAB). De huvudsakliga anledningarna till etableringen av SvAAB var att efter avskaffandet av Postverkets ensamrätt till brevbefordran möjliggöra för den enskilde konsumenten att endast behöva vända sig till en aktör för att anmäla adressändring och beställa eftersändning eller lagring av post. Syftet var också att skapa nya, enkla, säkra, kundvänliga och lätt tillgängliga sätt för adressändring och flyttanmälan samt förbättra adresskvaliteten till gagn för postoperatörer, skattemyndighet och övriga samhällsaktörer med behov av korrekta adresser.

SvAAB levererar uppgifter om adressändringar samt eftersändnings- och lagringstjänster för såväl privatpersoner som företag till postoperatörerna. Uppgifter om flyttanmälan och särskild postadress för privatpersoner samt adressändring för företag överförs till Skatteverket. Alla uppgifter som lämnas av de flyttande är föremål för automatisk kvalitetskontroll.

Posten och dåvarande CityMail var vid skapandet av bolaget överens om att adresser och adressändringar utgör postal infrastruktur, som snabbt måste göras tillgängliga för alla postoperatörer på ett konkurrensneutralt sätt. Vid bolagets tillkomst ägde Posten och CityMail SvAAB gemensamt. Vid bildandet av bolaget var Posten och dåvarande CityMail överens om att nytillkomna postoperatörer skulle erbjudas möjlighet att inneha aktier i bolaget. Efter att dåvarande CityMail gick i konkurs 1995 ägdes SvAAB ensamt av Posten under en tid.

SvAAB ägs idag av Posten (85 procent) och Bring Citymail (15 procent). Inflytandet i bolaget regleras genom ett aktieägaravtal som bland annat anger att bolagets styrelse ska bestå av två representanter för Posten, en för Bring Citymail, en för Fria Postoperatörers Förbund samt en neutral styrelseordförande.

Aktieägaravtalet reglerar vidare vad ett eventuellt överskott i bolaget ska användas till. Elva procent av omsättningen delas ut som vinst till ägarna. Resterande överskott delas ut till postoperatörerna enligt det s.k. Postoperatörsavtalet som ersättning för att de utför eftersändning eller lagring av post. Avtalskonstruktionen innebär att ca 75 procent av omsättningen betalas ut till postoperatörerna utifrån marknadsandel. Postoperatörsavtalet kan dock sägas gynna mindre postoperatörer eftersom alla är garanterade ett visst grundbelopp.

#### *Konkurrensverkets icke-ingripandebesked*

När Posten och dåvarande CityMail bildade SvAAB ansökte de hos Konkurrensverket om s.k. icke-ingripandebesked avseende produktionsarbete i SvAAB angående tjänsterna adressändring, eftersändning och lagring av post. Konkurrensverket meddelade i beslut den 4 maj 1994 (dnr 191/94) det begärda icke-ingripandebeskedet.

Konkurrensverket motiverade beslutet med att tjänsterna eftersändning och lagring av post kan ses som kompletterande tjänster till tjänsten brevbefordran samt att dessa tjänster i praktiken inte kan utföras av andra företag än postoperatörer. Dessutom kan den enskilde postoperatören bara ombesörja eftersändning och lagring av den post som operatören själv delar ut. Sett utifrån kundens perspektiv är därmed eftersändning och lagring av försändelser utdelade av Posten inte en utbytbar tjänst med eftersändning och lagring av försändelser utdelade av CityMail. Samarbetet var därför inte konkurrensbegränsande i detta avseende.

Konkurrensverket anförde vidare i sitt beslut:

Samarbetet inom SvAAB innebär dock en konkurrensbegränsning i den meningen att Posten och CityMail inte längre kommer att ha någon möjlighet att självständigt sätta priser på i frågavarande kompletterande tjänster. Det kommer inte heller att finnas möjlighet för respektive företag att utveckla tjänsterna i fråga inom det egna företaget och att låta dessa kompletterande tjänster utgöra konkurrensmedel på huvudmarknaden, dvs. brevbefordran. Samarbetet inom SvAAB får samtidigt den positiva effekten att konkurrensen på marknaden för brevbefordran underlättas, eftersom en ny postoperatör inte behöver ta på sig hela kostnaden för att bygga upp ett eget adressändrings- och eftersändningssystem. Konkurrensverket fäster särskild vikt vid att tillkommande postoperatörer i Sverige, i enlighet med Postens och CityMails avtal, ska beredas tillgång till informationen om adressändringar, eftersändning

och postlagring på ett konkurrensneutralt sätt samt att de skall beredas möjlighet att delta i samarbetet inom SvAAB.

Samarbetet inom SvAAB underlättar också möjligheten för den enskilde mottagaren av post att få all post eftersänd eller lagrad. En positiv effekt torde också uppkomma för avsändare av brev, då samarbetet inom SvAAB kan bedömas leda till att färre försändelser delas ut till fel adress. En förutsättning för att ett konkurrensbegränsande förfarande skall omfattas av förbudet i 6 § [numera 2 kap. 1 §] konkurrenslagen är att det begränsar konkurrensen på ett märkbart sätt. De från konkurrensynpunkt negativa effekter som uppkommer på marknaden för brev- befordran synes i detta fall vara i det närmaste försumbara, samtidigt som flera positiva effekter uppstår, inte minst från konkurrensynpunkt. Konkurrensverket finner därför att det aktuella samarbetet inte begränsar konkurrensen på ett märkbart sätt.

Konkurrensverket fann således att samarbetet inom SvAAB inte omfattades av konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning.

#### *Prop. 1998/99:95 Postal infrastruktur*

Posten var när propositionen om postal infrastruktur lämnades ensam ägare till SvAAB efter att dåvarande CityMail tidigare hade gått i konkurs. Det förelåg samtidigt vissa meningsskiljaktigheter mellan Posten och övriga postoperatörer rörande bland annat ägandet och inflytandet i SvAAB samt vissa ersättningsfrågor.

Regeringen uttalade att SvAAB fick anses ha utvecklats till en viktig infrastrukturell tillgång på postmarknaden vad gäller hantering av adressändringar och således var det också viktigt att tillgången till denna infrastruktur var konkurrensneutral. Vidare var det angeläget att verksamheten kunde utvecklas vidare samt att alla postoperatörer, på lika villkor, hade tillgång till den information m.m. som SvAAB enligt avtal mellan parterna skulle tillhandahålla. Även i övrigt skulle konkurrensneutralitet iakttas.

Regeringen anförde vidare: Verksamheten i SvAAB är sådan att den inte kan undvaras och att det är angeläget att de meningsskiljaktigheter som föreligger mellan parterna löses. De förhandlingar som tidigare har förts har dock visat att det är svårt för parterna att enas. Principen måste vara att SvAAB i sitt agerande på marknaden ska uppträda konkurrensneutralt i förhållande till alla anslutna postoperatörer i fråga om bl.a. ersättning till operatörerna och upphandling. Ägandet av och inflytandet i bolaget är viktiga inslag

när det gäller att uppnå detta mål. Möjligheterna för parterna att genom förhandlingar nå från allmän synpunkt tillfredsställande lösningar beträffande bl.a. samägande respektive annat inflytande eller dylikt kan ännu inte anses uttömda om förhandlingarna drivs under det allmännas medverkan och med en sådan inriktning. Därför bör denna väg prövas ytterligare och lagstiftningsåtgärder bör således inte övervägas för att tvinga fram ett ändrat förhållande.

Regeringen gav därför Post- och telestyrelsen i uppdrag att medverka i förhandlingarna mellan Posten och övriga postoperatörer rörande SvAAB. I Post- och telestyrelsens redovisning av uppdraget (2000-04-26, dnr 99-15920/69) gjorde Post- och telestyrelsen bedömningen att den uppgörelse som träffades beträffande ägande, beslutanderätt och inflytande i bolaget tillgodosåg statsmakternas krav på att bolagets verksamhet ska bedrivas neutralt i förhållande till alla anslutna operatörer.

### Skälen för vår bedömning

SvAAB ägs i dag till 85 procent av Posten och till 15 procent av Bring CityMail. I styrelsen för SvAAB ingår representanter för Posten, Bring CityMail och övriga anslutna operatörer. Även om Posten äger den övervägande delen av bolaget är inflytandet garanterat för båda ägarna genom ett aktieägaravtal. Enligt avtalet ska bolaget verka konkurrensneutralt.

Post- och kassaserviceutredningen bedömde att SvAAB:s verksamhet fungerade väl och fann inte anledning att lämna förslag till reglering av adressändringssystemet.

Under samrådet har bland annat Bring CityMail pekat på behovet av att postoperatörer ges en ovillkorlig rätt att få tillgång till adressändringar. Även Post- och telestyrelsen har påtalat att det vore önskvärt att utredningen lämnade förslag till hur SvAAB:s verksamhet ska upprätthållas på ett konkurrensneutralt sätt i framtiden.

### *Konkurrensrätten*

Inom konkurrensrätten har utvecklats särskilda regler för tillträde till nyttigheter som är nödvändiga för att kunna verka på en viss marknad. Nedan följer en beskrivning av dessa regler.<sup>1</sup>

Konkurrensen på en viss marknad kan begränsas på grund av att en marknadsaktör eller flera marknadsaktörer tillsammans kontrollerar en s.k. nödvändig nyttighet (essential facility) och inte ger andra företag tillgång till denna. Problematiken är en del av den allmänna frågan om leveransvägran från dominerande företags sida men medan leveransvägran av vanligt slag torde kräva att det finns en existerande marknad för den produkt (= nyttighet, resurs) leveransvägran avser så kan en nödvändig nyttighet vara något som innehavaren har byggt upp för sin egen verksamhet och således inte alls erbjuder utomstående. Att göra en exakt och generell definition av vad som utgör en ”nödvändig nyttighet” är svårt. Det måste avgöras i varje enskilt fall.

Termen nödvändig nyttighet härrör ursprungligen från den amerikanska antitrustlagstiftningen där begreppet är väl etablerat sedan lång tid tillbaka. Doktrinen kring nödvändiga nyttigheter hänför sig till en situation där ett företag har ensam tillgång till en produktionsresurs som är nödvändig för att bedriva en viss verksamhet. Den nödvändiga nyttigheten får inte kunna ersättas av något som en konkurrent har praktisk eller rimlig möjlighet att skapa själv. Det måste vidare finnas möjlighet för innehavaren av resursen att upplåta den och en vägran att upplåta resursen måste leda till en monopolställning på den relevanta marknaden för innehavaren eller innehavarna av resursen.

Av rättspraxis framgår att de angivna kriterierna inte innebär att det finns en generell plikt att upplåta en resurs. En upplåtelse kan bara framtvingas om det är avgörande för konkurrenssituationen på en viss marknad. Även om detta är uppfyllt är en vägran att upplåta en resurs inte en överträdelse av konkurrenslagstiftningen, om vägran har sin grund i godtagbara affärsmässiga skäl, t.ex. att det inte finns kapacitet att låta ytterligare företag utnyttja resursen.

Principen om nödvändiga nyttigheter har sitt ursprung i målet *Terminal Railroad*<sup>2</sup>. En sammanslutning av järnvägsbolag förvärvade en järnvägs korsning som måste passeras för att med järnväg komma

---

<sup>1</sup> Framställningen bygger delvis på Carlsson m.fl. ”Konkurrenslagen – En kommentar”, Norstedts 1999 och Wetter m.fl. ”Konkurrensrätt en kommentar”, 4:e uppl. 2009.

<sup>2</sup> *Terminal Railroad*, 244 U.S. 383 (1912).

in i staden St Louis. Genom förvärvet kunde sammanslutningen utestänga konkurrerande järnvägsföretag som önskade passera St Louis. USA:s högsta domstol (Supreme Court of the United States) fann att det var olämpligt att sammanslutningen hindrade konkurrerande järnvägsbolag att på skäliga villkor använda järnvägs-korsningen. Enligt domstolen var det enklaste sättet att lösa problemet att låta de utomstående järnvägsföretagen bli medlemmar i sammanslutningen. Järnvägs-korsningen, som var en flaskhals för tågtrafiken till St Louis, ansågs alltså vara en nödvändig nytthet.

Målet *Otter Trail*<sup>3</sup> gällde vägran av företaget Otter Trail att upplåta sina kraftledningar för ström som kom från andra leverantörer. Domstolen fann att kraftledningarna och därtill hörande teknisk utrustning utgjorde en nödvändig nytthet för lokal distribution av elektricitet. Otter Trail som var konkurrent när det gällde att leverera elektricitet och samtidigt ägde kraftledningarna ansågs skyldigt att upplåta dessa.

Målet *MCI Communications Corp*<sup>4</sup> gällde ett företag i telekommunikationsbranschen, MCI, som ville ansluta sig till det marknadsdominerande företaget AT & T:s nationella telenät för att kunna konkurrera på marknaden för långdistanssamtal. AT & T vägrade släppa in MCI i sitt nät. Domstolen fann att då det var tekniskt och ekonomiskt möjligt för AT & T att ordna anslutning för MCI innebar företagets vägran en överträdelse av antitrustlagstiftningen.

Inom EU-rätten har doktrinen om begreppet nödvändig nytthet inte funnits lika länge som i den amerikanska antitrustlagstiftningen. Under de senaste decennierna följer dock av EU-praxis och svensk domstolspraxis att dominerande företag under vissa omständigheter kan vara skyldiga att tillhandahålla sina produkter, tjänster och andra nyttigheter om de är att betrakta som nödvändiga nyttigheter till andra företag.

Första gången doktrinen tillämpades var i målet *Commercial Solvents*<sup>5</sup>. Commercial Solvents var den enda leverantören i världen av ett visst kemiskt preparat som behövs för framställning av ethambutol. Ett italienskt företag, Zoja, tillverkade ethambutol. Commercial Solvents beslöt att genom sitt italienska dotterbolag självt starta framställning av ethambutol och slutade därför att leverera

---

<sup>3</sup> Otter Trail, 410 U.S. 366.

<sup>4</sup> MCI Communications Corp, 708 F.2d 1081 (7<sup>th</sup> Cir.), cert. denied 464 U.S. (1983).

<sup>5</sup> Mål 6 och 7/73, *Commercial Solvents mot Kommissionen*, REG 1974, s. 223; svensk specialutgåva nr , s. 229.

till Zoja. Utan leveranser skulle Zoja inte kunna fortsätta sin verksamhet. EG-domstolen fann att leveransvägran stred mot förbudet mot missbruk av dominerande ställning som numera återfinns i artikel 102 i EUF-fördraget. Den råvara Commercial Solvents kontrollerade var nödvändig för tillverkning av ethambutol. Zoja hade ingen praktisk möjlighet att framställa den nödvändiga råvaran och den gick inte heller att tillverka artificiellt på ett effektivt sätt. Commercial Solvents hade möjlighet att leverera råvaran och genom att vägra leverans skulle en monopolställning skapas för företaget. Råvaran ansågs alltså som en nödvändig nytthet (facilitet).

Målet *Magill*<sup>6</sup> avsåg programföretags vägran att ge licens för användning av deras programlistningar (information om veckans program i respektive televisionskanal) till ett företag som önskade framställa en heltäckande TV-tidning, en produkt som inte fanns tidigare. I domen konstaterade EG-domstolen att vägran rörde en produkt vars tillhandahållande var oumbärlig för den verksamhet som bedrevs (utgivning av en allmän TV-tidning), på så sätt att den person som önskade erbjuda en sådan programguide utan detta tillhandahållande var förhindrad att ge ut den och erbjuda den på marknaden, att denna vägran förhindrade tillkomsten av en ny produkt för vilken det fanns en potentiell efterfrågan hos konsumenterna, att den inte kunde berättigas av objektiva hänsyn och att den var av beskaffenheten att utestänga all konkurrens från marknaden. Det befanns därför utgöra ett missbruk att inte ge licens.

I målet *Bronner*<sup>7</sup>, som har haft särskild betydelse för utvecklingen av den EG-rättsliga praxisen, avsåg frågan huruvida det utgjorde ett missbruk av dominerande ställning att innehavaren av det enda rikstäckande systemet för utbärning av dagstidningar i Österrike, vägrade att mot rimlig ersättning låta en utgivare av en konkurrerande dagstidning få tillgång till detta system. EG-domstolen slog fast att det för att leverans skulle kunna framtvingas krävdes inte endast att vägran att tillhandahålla den tjänst som tidningsutbärning utgör var av beskaffenheten att eliminera all konkurrens på dagstidningsmarknaden från den som efterfrågar tjänsten och att denna vägran inte var objektivt berättigad, utan även att tjänsten i sig var nödvändig för att den som efterfrågade den skulle kunna bedriva

---

<sup>6</sup> Mål C-241 och 242/91 *RTE och ITP mot Kommissionen*, REG 1995 s. I-743.

<sup>7</sup> Mål C-7/97, *Bronner* REG 1998 s. I -7791, se även Konkurrensverkets beslut den 8 januari 1999, dnr 1044/96, Dagens Nyheter/Pressens Morgontjänst.



sin verksamhet, på så sätt att det inte existerade något faktiskt eller potentiellt alternativ till systemet för tidningsutbärning. Domstolen konstaterade vidare att detta förvisso inte var fallet ens om det bara fanns ett rikstäckande system för dagstidningsdistribution och innehavaren av detta var dominerande. Det fanns andra sätt att distribuera dagstidningar, t.ex. postbefordran eller lösnummerförsäljning i affärer och kiosker även om dessa kan vara mindre fördelaktig för vissa dagstidningar. Det fanns inga tekniska, lagliga eller ens ekonomiska hinder som gjorde det omöjligt eller orimligt svårt att själv eller i samarbete med andra utgivare starta upp ett eget motsvarande distributionsnät. Domstolen angav slutligen att det förhållandet att det kanske, på grund av för låg upplaga skulle vara orealistiskt för ett visst förlag att starta upp en egen distribution inte i sig gjorde tjänsten oundgänglig. Det krävdes att det var orealistiskt också för ett företag med upplagesiffror jämförbara med dem som distribuerades i det existerande systemet.

I målet *European Night Services*<sup>8</sup>, som avsåg ett avtal rörande nattliga järnvägstjänster genom tunneln under engelska kanalen, angav Förstainstansrätten bland annat att det av rättspraxis angående tillämpningen av förbudet mot missbruk av dominerande ställning följer att en produkt eller tjänst endast anses vara oundgänglig eller nödvändig om det inte finns någon faktisk eller potentiell ersättning för den. Vad beträffar tillhandahållandet av lokomotiv krävs det enligt domstolen att dessa utgjorde nödvändiga nyttigheter för det dominerande företagets konkurrenter, i den meningen att om konkurrenterna inte förfogade över dem skulle de inte kunna tränga in på marknaden eller fortsätta att vara verksamma på denna. Domstolen konstaterade att det omtvistade beslutet inte innehöll några bedömningsgrunder som visar att lokomotiven i fråga är oundgängliga eller nödvändiga. I synnerhet framgick det inte av det omtvistade beslutet att tredje man inte kunde få tag på sådana lokomotiv antingen direkt hos tillverkarna eller indirekt genom att köpa eller hyra lokomotiv av utomstående företag. Handlingarna i målet innehöll inte heller någon brevväxling mellan Europeiska kommissionen och tredje man, där det framgick att tredje man inte kunde erhålla lokomotiven i fråga på marknaden. Domstolen avslutade med att konstatera att det faktum att de anmälade parterna var först med att skaffa sig lokomotiven i fråga innebär inte att de är de enda som kan skaffa sig dessa. I *European Night*

---

<sup>8</sup> Mål T-374/94 *European Night Services m.fl. mot Kommissionen* REG 1998, s. II-3141.

Services använde Förstainstansrätten för första gången begreppet nödvändig produkt (=nyttighet, resurs).

I svensk praxis kan nämnas *Isover*<sup>9</sup> där Marknadsdomstolen (MD) fann att Nordvästra Skåne Södra Halland Energi (NVSH) hade missbrukat sin dominerande ställning genom att hota att fränkoppla Saint-Gobain Isovers (Isover) produktionsanläggning från högspänningsnätet på grund av att Isover inte erlagt full betalning för tvistiga nätavgifter. MD fann dock att de invändningar som Isover framfört inte var ogrundade och att en fränkoppling av Isovers anläggning från elnätet skulle innebära ”ett långvarigt avbrott i bolagets verksamhet och medföra mycket kännbara ekonomiska skador” varför en fränkoppling i praktiken skulle ha tvingat Isover att betala det tvistiga beloppet. MD konstaterade att elnätet och tillgången till detta var en nödvändig nyttighet för Isover. Eftersom NVSH inte hade visat några objektivt godtagbara skäl för sitt agerande fann MD att NVSH hade missbrukat sin dominerande ställning genom att hota att fränkoppla Isovers anläggning om inte Isover betalade de tvistiga nätavgifterna.

EG-domstolen har, efter att ha kommenterat i detta sammanhang betydelsefulla avgöranden, som *Commercial Solvents*<sup>10</sup>, *Télémarketing*<sup>11</sup>, *IMS Health*<sup>12</sup> och *Magill*<sup>13</sup> ställt upp fyra kumulativa kriterier, de s.k. Magill/IMS Health-kriterierna, för när vägran av ett företag som innehar en upphovsrätt att ge tillträde till en vara eller tjänst är att anse som ett missbruk av dominerande ställning:

1. Vägran ska avse en vara eller tjänst som är nödvändig för att utöva en viss verksamhet.
2. Vägran är av beskaffenheten att utestänga all konkurrens från en härledd marknad.
3. Vägran förhindrar tillkomsten av en ny vara för vilken det finns en potentiell efterfrågan hos konsumenterna.
4. Vägran är inte motiverad.

Dessa fyra kriterier har senare använts i *Microsoft*<sup>14</sup>. Bakgrunden till målet var att kommissionen år 2004 hade bestämt att bötfälla Microsoft för vägran att licensiera ut relevant information och för

---

<sup>9</sup> MD 2002:11: *Saint Gobain Isover AB mot Nordvästra Skåne Södra Halland Energi (NVSH)*.

<sup>10</sup> Mål 6 och 7/73 *Commercial Solvents mot Kommissionen* REG 1974 s. 223.

<sup>11</sup> Mål 311/84 *CMT mot CLT och IPB* REG 1985 s. 3261.

<sup>12</sup> Mål C-418/01 *IMS Health mot NDC Health* REG 2004 s. I-5039.

<sup>13</sup> Mål C-241 och 242/91 *RTE och ITP mot Kommissionen* REG 1995 s. I-743.

<sup>14</sup> Mål T-201/04, *Microsoft mot Kommissionen* REG 2007 s. II-3601.

ytterligare en överträdelse av förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Förstainstansrätten fick anledning att ta ställning till om kriterierna var uppfyllda i samband med att Microsoft vägrade att licensiera ut information om gränssnittet som gör det möjligt för konkurrenter på servermarknaden att integrera sina produkter med Microsofts operativsystem Windows. Förstainstansrätten fann att de fyra kriterierna var uppfyllda och fastställde därför i stort Kommissionens beslut.<sup>15</sup>

Dessa avgöranden från EU-rätten har rört förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Frågan om tillträde till nödvändiga nyttigheter har också kommit upp i fall som har rört förbudet mot konkurrensbegränsande avtal och samarbeten som numera finns i artikel 101 i EUF-fördraget. Till skillnad mot vad som gäller för missbruksfallen finns det här en särskild problematik i det att ett samarbete mellan konkurrenter om att tillsammans äga och förvalta en nödvändig nyttinghet kan sägas begränsa konkurrensen mellan ägarna redan genom att de samarbetar. Om de dessutom i samarbetet utestänger andra konkurrenter från tillgång till den nödvändiga nyttingheten, är det nära till hands att anse att också detta utgör ett konkurrensbegränsande moment i samarbetet (jfr fallet *Terminal Railroad* ovan). Det torde därför vara lättare att angripa ett samarbete mellan konkurrenter som innebär att andra konkurrenter vägras tillgång till en gemensamt ägd nödvändig nyttinghet än att angripa ett ensidigt handlande från ett dominerande företags sida om att vägra sådant tillträde. Ett exempel på detta är fallet *IJsselcentrale*<sup>16</sup>. Ett holländskt företag SEP, som var ett joint venture mellan fyra holländska elproducenter, ägde och hade hand om de internationella kraftledningarna genom vilka all import och export av elektricitet måste överföras. De fyra deltagarna och SEP kom överens om samarbete enligt vilket all import och export måste ske genom SEP. Att bygga egna kraftledningar ansågs inte som ett verkligt alternativ för industrikunderna. SEP:s vägran att göra kraftledningarna tillgängliga för andra gjorde det i praktiken omöjligt för industrikunderna att själva importera elektricitet. Kommissionen ansåg att en sådan vägran kan anses som en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande avtal och samarbeten.

---

<sup>15</sup> För ytterligare analys se Wetter m.fl. *Konkurrensrätt: en kommentar*, 4. uppl. 2009 s. 561 ff.

<sup>16</sup> Kommissionens beslut i *IJsselcentrale*, EGT nr L 28, 1991, s. 32.

*Reglering i postlagen*

Mot bakgrund av de uttalanden som gjorts av bland annat Konkurrensverket och innebörden av den allmänna konkurrensrätten på området finns det enligt vår bedömning anledning att betrakta tillgången till de adressändringssystem som SvAAB förvaltar som en nödvändig nytthet i konkurrensrättens mening. Därmed saknas det också skäl att med anledning av samgåendet mellan Posten och Post Danmark lagstifta särskilt i frågan om tillträdet till systemet. Det som framkommit under samrådet utgör dock skäl att ändå överväga om tillgången till adressändringar ändå inte borde regleras i postlagen.

En reglering i postlagen har vissa fördelar jämfört med att endast luta sig på konkurrensrätten. Det blir på ett sätt tydligare för marknadens aktörer vad som gäller. Vidare kan en reglering i postlagen följas upp med ett direkt tillsynsuppdrag för tillståndsmyndigheten. Å andra sidan ska lagstiftaren inte medverka till att onödig reglering införs, se Regelutredningens betänkande SOU 2005:4.

Tillgången till postboxar ansågs under slutet av 1990-talet i ärenden hos Konkurrensverket vara sådan infrastruktur som det var nödvändigt för alla postoperatörer att ha lika tillgång till. Tjänsten postboxutdelning skulle därför enligt Konkurrensverket tillhandhållas av Posten till andra postoperatörer på skäliga icke-diskriminerande villkor. Regeringen fann dock trots Konkurrensverkets beslut att tillgången till postboxar skulle regleras i postlagen med bland annat hänsyn till att på postmarknad som nyligen öppnats för konkurrens bör finnas en särskild och uttrycklig reglering som skapar lika villkor för företagen och en långsiktig tilltro hos marknaden i fråga om tillgången till nödvändig infrastruktur.

Tillgången till adressändringar är till skillnad från tillgången till postboxar en del av infrastrukturen som alltsedan Posten och dåvarande CityMail bildade SvAAB varit tillgänglig för samtliga postoperatörer på konkurrensneutrala villkor. Det var under slutet av 1990-talet visst missnöje från övriga postoperatörer rörande Postens, som då var ensam ägare till SvAAB, ovilja att ge övriga postoperatörer inflytande över bolaget. Dessa frågor har dock lösts och verksamheten fungerar idag bra. Enligt vår bedömning finns det för närvarande inget som talar för att SvAAB kommer att avvika från den inslagna vägen. Det finns därmed skäl att anta att bolaget oavsett ägarförhållande även framgent kommer att agera konkurrensneutralt.

En reglering skulle dock öka möjligheterna för tillståndsmyndigheten att utöva tillsyn över SvAAB:s verksamhet. SvAAB och Post- och telestyrelsen har dock redan idag ett informellt samarbete. Möjligheten att utöva tillsyn – över en annars väl fungerande verksamhet – kan inte vara avgörande för frågan om reglering ska införas.

Vi bedömer mot denna bakgrund att det inte är nödvändigt, såsom var fallet med postboxarna, att det i postlagen finns bestämmelser om tillgång till adressändringar.

För det fall att en reglering ändå skulle anses erforderlig har vi skissat på en tänkt formulering enligt följande (exempelvis en ny 15 b § i vårt förslag till postlag):

En tillståndshavare är skyldig att tillhandahålla andra tillståndshavare sådan information om adressändringar, eftersändningar och postlagring som tillståndshavaren antingen själv eller genom annat bolag innehar. Villkoren för tillhandahållandet ska vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

Genom den valda formuleringen ansluter bestämmelsen till regleringen för tillgång till postboxar och de överväganden som gjorts i det sammanhanget. I fall det bedöms nödvändigt att införa en bestämmelse i postlagen om tillgång till information om adressändringar, kan således hänvisning göras till de beslut och förarbeten som gäller för regleringen beträffande tillgång till postboxar.

## 5 Tillsyn

### Uppdraget

Samgåendet mellan Posten och Post Danmark aktualiserar frågan om hur en effektiv ekonomisk tillsyn ska bedrivas med hänsyn till de ändrade förhållandena. Förändringarna innebär nya och mer komplexa förutsättningar för Post- och telestyrelsens ekonomiska tillsyn. Förändringarna kan komma att kräva nya metoder och rutiner i den ekonomiska tillsynen. Vi ska utifrån dessa utgångspunkter analysera Post- och telestyrelsens roll när det gäller den ekonomiska tillsynen och även analysera frågan om Post- och telestyrelsen och Konkurrensverkets roll när det gäller konkurrensfrämjande arbete.

### 5.1 Bakgrund

När postlagen infördes anförde regeringen (prop. 1993/94:38 s. 114) beträffande den ekonomiska tillsynen:

Det är viktigt att inte bara brevbefordran sker på ett tillförlitligt sätt utan också att verksamheten är effektiv och kan erbjuda rimliga priser. För att så skall bli fallet är det angeläget att konkurrensen är så fri som möjligt. Tillsynsmyndigheten bör beakta också detta önskemål och ingripa om det visar sig att konkurrensbegränsade åtgärder vidtas på marknaden genom att underrätta Konkurrensverket om förhållandet.

I samband med att postlagen anpassades till 1997 års postdirektiv uttalade regeringen vidare (prop. 1997/98:127 s. 37 f.):

Post- och telestyrelsen får ett omfattande allmänt ansvar att följa utvecklingen på postmarknaden bland annat ur ett konsument- och regionalpolitiskt perspektiv.

-----  
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 Konkurrensverket i konkurrensfrågor är tydlig. Till Konkurrensverkets 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 på en fri marknad, utan skall tillämpa postlagen och utöva tillsyn enligt den lagstiftningen.

## 5.2 Ekonomisk tillsyn

### 5.2.1 Samråd

*Post- och telestyrelsen:* Tillsynen över ekonomiska förhållanden kommer att förändras och kompliceras såtillvida att den samlade kostnadsmassan liksom intäkterna ökar väsentligt i den nya koncernstrukturen, samtidigt som inslaget av koncerninterna transaktioner torde öka väsentligt. Det är av största vikt för den ekonomiska tillsynen att brevverksamheten även fortsättningsvis bedrivs i egna, separata bolag i respektive land för att i den årliga efterkalkylgranskningen bibehålla avstämningspunkten mot den legala redovisningen. Enligt Post- och telestyrelsens uppfattning är det vidare mycket angeläget att möjligheten att inhämta information inte försämras genom samgåendet. Færdselsstyrelsen, Post- och telestyrelsens motsvarighet i Danmark, har uttryckt farhågor om att deras möjligheter att få tillgång till relevant ekonomisk information kan komma att försämras på grund av att moderbolaget – Posten Norden AB – har sitt säte i Sverige. Post- och telestyrelsen och Færdselsstyrelsen kommer att underteckna ett samarbetsavtal vilket föranletts av ett förväntat utökat samarbete mellan myndigheterna med anledning av samgåendet. Det är önskvärt att Post- och telestyrelsen ska kunna vända sig till Færdselsstyrelsen om man skulle behöva inhämta information från den danska Posten och vice versa med en skyldighet för bolagen i respektive land att lämna ut denna. Varken Sverige eller Danmark har ännu fattat beslut om vilka/vilket bolag som i framtiden ska utses som tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten. Den situationen kan mycket väl uppstå att Posten Norden AB utses som tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten i båda länderna. Men det kan omvänt även bli så att verksamheten organiseras från Danmark och vid sådana förhållanden måste Post-

och telestyrelsens tillförsäkras möjligheten att utöva tillsyn med oförminskade befogenheter.

*Konkurrensverket:* Det är troligt att tillsynsmyndighetens arbetsuppgifter kommer att bli än mer komplexa vid samgåendet. Konkurrensverket har föreslagit att Post- och telestyrelsen även får till uppgift att främja en effektiv konkurrens inom postområdet. En sådan åtgärd innebär att Post- och telestyrelsens roll och uppgifter när det gäller tillsynen över ekonomiska förhållanden skulle förstärkas. Detta ställer krav på utökade resurser och fördjupad kompetens hos tillsynsmyndigheten. Omfattningen och behovet av detta bör analyseras inom ramen för Postlagsutredningens fortsatta arbete.

*Posten:* Posten kan inte se några av samgåendet föranledda regulatoriska effekter på den samhällsomfattande posttjänsten på den svenska postmarknaden, torde inte heller samgåendet få några effekter på Post- och telestyrelsens ekonomiska tillsyn. Eftersom Post Danmark varken före eller efter samgåendet bedriver verksamhet i Sverige ökar heller inte omfattningen av den verksamhet Post- och telestyrelsen skall bedriva tillsyn över.

*Bring CityMail:* Post- och telestyrelsen har svårt idag att utöva en tillsyn över Posten vad gäller t.ex. kostnadsbaserade priser. Det blir naturligtvis ännu svårare efter fusionen. Post- och telestyrelsens roll och uppgift kommer således att bli mer komplicerad.

*Pitney Bowes Svenska AB:* Tillsynen bör omfatta kontinuerlig översyn av priser och prispaketering. Prispaketering bör kunna specificeras så att priset för distributionen åskådliggörs.

*Fria Postoperatörers Förbund:* Utan tvekan medför samgåendet en mera komplex uppbyggnad av Postens organisation som får långtgående konsekvenser. Redan idag har Posten inte full kontroll över hur olika delar i organisationen agerar och fungerar på marknaden gentemot kunder och andra postoperatörer. Förbundet kan befara att med en ytterligare koncernöverbyggnad så kommer interna kommunikationsvägar att förlängas och uppsikten över vad som händer och sker i koncernens alla delar att försvåras. Externa kontakter i olika frågor med Posten kan kompliceras och/eller försvåras. Då det gäller Postens kostnadsredovisning så har det varit svårt och är svårt att få fram tillförlitliga uppgifter och kalkyler som underlag för prissättning av tjänster/produkter och för olika utredningar. I vissa fall har Posten lämnat direkt felaktiga uppgifter och i andra fall vägrat att lämna ifrån sig information. Som exempel kan nämnas att Posten inte under mer än 10 år inte presterat en kostnadskalkyl för bestämning av avgiften för inlämning av boxpost.



Det enda som Posten och förbundet är överens om är att man inte är överens om att avgiften är baserad på kostnader. I och med samgåendet så kommer den ekonomiska redovisningen att bli mera komplex med kostnader av olika slag som förs och fördelas mellan olika koncerndelar och mellan länderna. För utomstående torde det bli ännu svårare att bedöma riktigheten i olika kalkyler och beräkningar. En fråga som reser sig redan nu är vad innebär kostnadsorienterade priser i förhållande till nuvarande begrepp kostnadsbaserade priser. Betyder det ”större flexibilitet” mellan kostnader och priser/avgifter. Om så är fallet så innebär det ytterligare svårigheter för framförallt Post- och telestyrelsen med avseende på den ekonomiska tillsynen. Förbundet ser betydande problem med avseende på den ekonomiska tillsynen. Från tillsynsmyndighetens sida krävs att man kan lämna anvisningar för hur redovisningen skall ske för att kunna fullfölja sitt uppdrag. Förbundet förutsätter att Post- och telestyrelsen tillförs betydande resurser med synnerlig kvalificerad kunskap avseende redovisning så att myndigheten på ett tillförlitligt sätt och utan onödig tidsspilla kan genomföra sitt uppdrag.

### **5.2.2 Post- och telestyrelsens ekonomiska tillsyn av postmarknaden**

Post- och telestyrelsen har enligt 2 § förordningen (1997:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen på postområdet till uppgift att pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn enligt postlagen och meddela föreskrifter enligt postförordningen. Därutöver ska Post- och telestyrelsen enligt instruktionen främja att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst finns tillgänglig för alla enligt de mål som anges i postlagen och fortlöpande följa utvecklingen och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov samt övervaka prisutvecklingen.

Post- och telestyrelsen har i rapporten (PTS-ER-2009:26) ”Tillsyn vid PTS – en beskrivning” redogjort för hur myndigheten bedriver tillsynsarbetet på postområdet. Nedan följer en sammanfattning av vad som anförs i rapporten.

Post- och telestyrelsens tillsyn på postområdet går i stort ut på att säkerställa att allmänheten ska erbjudas en tillförlitlig och prisvärd postservice samt att den av Posten tillhandahållna samhällsomfattande posttjänsten i olika avseenden uppfyller användarnas behov.

Tillsynen på postmarknaden kan delas in i två huvudområden, dels tillsyn över tillförlitlighets- och integritetskriteriet dels tillsyn av kostnadsredovisning och prissättning.

Kriterier för ekonomisk tillsyn på postområdet är kontroll av att priserna för tjänsterna inom den samhällsomfattande posttjänsten är

- kostnadsorienterade
- enhetliga för enstaka försändelser
- rimliga
- och för vissa tjänster inte överstiger ett lagstadgat pristak.

Enligt postlagen ska de samhällsomfattande posttjänsterna erbjudas till priser som grundar sig på kostnaderna. Däremot finns inga krav på de postoperatörer som inte har ansvar för den samhällsomfattande posttjänsten att följa några prissättningsregler eller redovisa sina kostnader. På detta område riktar sig alltså tillsynen enbart mot Posten.

Som en del av den ekonomiska tillsynen ingår att granska att Posten följer de krav på kostnadsredovisning som ställs i Postens tillståndsvillkor. Kraven är att Postens redovisning och kalkylering ska vara utformade på ett sätt som medger kontroll av att priserna för olika posttjänster, innefattade i den samhällsomfattande tjänsten, grundar sig på kostnaderna och är rimliga.

Dessutom kräver postlagen att kostnaderna ska redovisas på det sätt som postdirektivet anger, vilket innebär att kostnaderna för de samhällsomfattande tjänsterna ska vara klart separerade från andra tjänster. Vidare ska kostnaderna fördelas så att kostnader som är direkt hänförliga till en viss tjänst fördelas till den tjänsten, och att övriga (dvs., gemensamma) kostnader i första hand fördelas med grund i vad som förorsakade dem. Att kontrollera om så är fallet är en tillsynsuppgift som Post- och telestyrelsen lägger ner mycket arbete på och görs årligen i den planmässiga ekonomiska tillsynen.

I det ekonomiska tillsynsarbetet ingår även att årligen hålla sig underrättad om de prisförändringar Posten genomför för att kontrollera att dessa t.ex. inte strider mot kravet på enhetliga priser eller bryter igenom pristaket för enstaka försändelser.

Händelsestyrd tillsyn på det ekonomiska området har de senaste åren uppkommit efter anmälan från privata postoperatörer som bland annat gjort gällande att Posten lämnar oskäligen rabatter, dvs. att de inte är kostnadsbaserade.

Post- och telestyrelsen ger i rapporten uttryck för att den ekonomiska tillsyn på postområdet har säkerställt att den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahålls till rimliga priser och att prissättningen i övrigt följer regelverkets krav. Hittills har inte de sanktionsmedel postlagen ger Post- och telestyrelsen utnyttjats. Vid några tillfällen har en informell varning utfärdats genom att operatörer tillskrivits med uppmaning att sluta med ett visst förfarande, kombinerat med upplysning om att Post- och telestyrelsen i vissa fall har möjlighet att dra in operatörens tillstånd.

### 5.2.3 Delbetänkandet

Vi har i delbetänkandet En ny postlag föreslagit att det direkt av postlagen ska framgå att samhällsomfattande posttjänster ska tillhandahållas till kostnadsorienterade priser som främjar ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

Vi föreslår vidare med hänsyn till avregleringen av postmarknaden, utvecklingen på denna och att innehållet i konkurrensrättens förbud mot missbruk av dominerande ställning inte är tillräckligt entydigt att postdirektivets artikel 12 på ett tydligare sätt bör implementeras i postlagen. Det bör direkt framgå av postlagen att prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande och tillhandahållas till kostnadsorienterade priser. Den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska tillämpa principerna om insyn och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för användarna. Priser och andra villkor ska tillämpas lika i förhållande till olika användare.

Vi föreslår vidare att den som genom tillståndsvillkor tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst i den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Den interna redovisningen ska även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med 2008 års postdirektiv. Post- och telestyrelsen ska ha till uppgift att utöva tillsyn över att bestämmelserna efterlevs.

## 5.3 En konkurrensfrämjande roll

### 5.3.1 Bakgrund

Konkurrensverket har i rapporten 2009:4 "Åtgärder för bättre konkurrens – förslag" föreslagit att öka marknadseffektiviteten och tillsynen inom postområdet genom att ändra i instruktionen för Post- och telestyrelsen så att det stadgas att myndigheten har till uppgift att främja en hållbar konkurrens. Konkurrensverket anför i rapporten att verket vid skilda tillfällen har konstaterat att både generell konkurrensreglering och specifik sektorreglering är viktiga verktyg för att motverka missbruk av marknadsdominans och för att främja konkurrens på marknader som liberaliserats och där förutsättningar ännu saknas för en väl fungerande konkurrens. I de allra flesta fall är den relevanta frågeställningen inte om det krävs en reglering eller ej, utan hur regleringar bör utformas, exempelvis i fråga om tillträde till dominerande företags infrastruktur.

Även i betänkandet Postmarknad i förändring, SOU 2005:5 föreslogs (s. 341 ff.) att Post- och telestyrelsen skulle få en konkurrensfrämjande roll på postområdet. Utredningen anförde att med hänsyn till Post- och telestyrelsens kunskap om den postala infrastrukturen och inblick i dess problem, ska myndigheten utöver sina nuvarande uppgifter på postområdet främja att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv i vissa särskilt angivna avseenden.

### 5.3.2 Samråd

*Post- och telestyrelsen:* Myndigheten bör ges en konkurrensfrämjande roll på postområdet som bör vara generell i likhet med e-komuppdraget, där myndighetens arbete lett till en rad konkreta resultat. Ytterligare argument för att Post- och telestyrelsen bör ha till uppgift att främja effektiv konkurrens anges i Postmarknad i förändring (SOU 2005:5 s. 343 ff.).

*Konkurrensverket:* I rapporten Åtgärder för bättre konkurrens – konkurrensen i Sverige (2009:4) konstaterar verket, med stöd av olika rapporter, att liberaliseringen av postmarknaden lett till ökad marknadseffektivitet till följd av den ökade konkurrens som den dominerande operatören Posten utsatts för. Samtidigt finns det mycket som talar för att effektiviteten inom postområdet kan öka

ytterligare. Konkurrensverket har därför lämnat förslag till regeringen om att Post- och telestyrelsen även ska få till uppgift att främja en effektiv konkurrens inom postområdet. En sådan ändring skulle för övrigt överensstämma med den ordning som gäller för Post- och telestyrelsen enligt dess instruktion för området elektronisk kommunikation.

*Posten:* Postens uppfattning sedan länge är att konkurrensrättsliga förhållandena på postmarknaden inte bör regleras i både konkurrenslagen och den sektorsspecifika postlagstiftningen. Kolliderande och överlappande regelverk riskerar att leda till en dubbling av Post- och telestyrelsen och Konkurrensverkets tillsyn i konkurrensfrågor, vilket i sin tur riskerar att medföra en osäkerhet och otydlighet i det konkurrensrättsliga regelverket för postmarknaden. Spelreglerna för Posten blir otydliga när myndigheterna därtill kommer till olika slutsatser. Posten har upplevt konkreta exempel på detta och det har skapat betydande rättsosäkerhet och negativt påverkat bedrivandet av Postens verksamhet. Det är naturligt att de frågor som omfattas av konkurrenslagen också skall bedömas enligt denna lag och av den myndighet som är ansvarig för tillämpningen av denna lag, nämligen Konkurrensverket. Inom det konkurrensrättsliga området finns en väl utbildad praxis såväl i Sverige som inom EU. Det är olämpligt och oönskat att det vid sidan av denna ordning upprättas ett otydligt pseudo-konkurrensrättsligt övervakningssystem.

*21 Grams AB:* Postoperatörernas kunder är primärt företag med stora till medelstora brevvolymer. Privatpersoner utgör en mycket liten kundgrupp. Med detta så finns risken att kunderna (dvs. företagens) intressen åsidosätts p.g.a. kommersiella prioriteringar varför kontroll och övervakning är nödvändig. Tanken med avreglering av Postmarknaden är att konkurrens effektiviserar och gynnar därigenom kunder och indirekt kundens kund (hushållen till stor del). Detta genom bättre service och lägre kostnader. Därför förespråkar 21 Grams en betydligt starkare Post- och telestyrelse som även får ett ökat fokus på företagen som köper merparten av posttjänsterna.

*Pitney Bowes Svenska AB:* Post- och telestyrelsen ska ges en konkurrensfrämjande roll som på området för elektronisk kommunikation.

*Bring CityMail:* Den viktigaste frågan för bolaget är möjligheten för Post- och telestyrelsen att få en konkurrensfrämjande roll. CityMail har varit verksamt sen 1991 och fortfarande distribuerar Posten AB ca 90 procent av samtliga adresserade försändelser. Om

man jämför med andra avreglerade marknader så är detta en låg andel. Det finns flera förklaringar till detta. Sverige var det första landet i världen där en potentiellt allvarlig konkurrent till ett postverk etablerades. Kunskapsnivån var av naturliga skäl därför låg inom det politiska systemet och myndigheter varför olika överträdelse av konkurrensreglerna från Postens sida var svåra att beivra. Under 1990-talet fanns det inget företag som blev fällt vid så många tillfällen av Konkurrensverket som Posten AB. Till slut fälldes också Posten för missbruk av dominerande ställning av marknadsdomstolen 1998. Detta hjälpte dock i allt väsentligt inte. Däremot har antalet ärenden hos Konkurrensverket sjunkit dramatiskt under 2000-talet vilket förklaras av att Bring CityMail inte funnit det mödan värt att anmäla olika former av missbruk mot dominerande ställning. Genom att ge Post- och telestyrelsen i uppdrag att främja konkurrensen skulle Post- och telestyrelsen omedelbart, utan dröjsmål, kunna starta utredningar, på eget, postoperatörers, postproducenters eller posttjänstköparens initiativ utan föregående övervägande huruvida frågan är inom ramen för deras uppdrag eller inte. Om beslut i utredda frågor i nästa steg i alla fall behöver avgöras av Konkurrensverket minskar inte behovet. En konkurrensfrämjande roll skulle även möjliggöra för köparna av posttjänster att vända sig till Post- och telestyrelsen om de upplever eventuella oklarheter i samband med upphandling av posttjänster.

*Företagarna:* Post- och telestyrelsen bör ges i uppgift att främja en effektiv konkurrens på postområde. Genom att tilldela Post- och telestyrelsen uppgiften att främja en effektiv konkurrens även på postområdet kan möjligheterna öka för fler aktörer att etablera sig på marknaden vilket främjar en hållbar konkurrens på postområdet.

*SEKO:* Konkurrensfrågor ska hanteras av Konkurrensverket. Förbundet ser inget som helst skäl till att postmarknaden skulle utgöra något undantag från den vedertagna principen.

*Saco-Posten:* Post- och telestyrelsen bör behålla sin roll som tillsynsmyndighet i Sverige och inte ges en utökad roll i syfte att främja en effektiv konkurrens inom det postala området. Alla operatörer, inklusive Posten AB, ska behandlas lika med undantag av vad som följer av konkurrensrättens bestämmelser för dominerande företag. Marknadsfrågor ska regleras inom ramen för konkurrenslagstiftningen och inte i ett särskilt regelverk för postfrågor. Ett utökat ansvar för Post- och telestyrelsen i syfte att främja en effektiv konkurrens skulle kunna komma i konflikt med

den nuvarande konkurrenslagstiftningen och den myndighet som ansvarar för dessa frågor, nämligen Konkurrensverket. Däremot har förbundet inget emot att myndigheterna kan behöva samråda i frågor som tangerar deras respektive ansvarsområde i enskilda ärenden.

*Fria Postoperatörers Förbund:* Då det gäller att främja konkurrensen och att driva avregleringen av postmarknaden framåt så kan förbundet konstatera att både Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket misslyckats med uppgiften. Det är snarare trots myndigheterna och för den delen också ägaren/Staten som övriga postoperatörer lyckats uppnå en marknadsandel på 10 procent. Ser man till de mindre postoperatörerna så har Posten lyckats eliminera de flesta och de kvarvarande operatörerna har tillsammans en helt försumbar marknadsandel. Grundläggande för den kommande utvecklingen på postmarknaden är att Posten och dess ägare, myndigheter med flera parter inte axiomatiskt ser Posten som ensam tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten och accepterar en i det närmaste monopolliknande position på brevmarknaden för Posten. Erfarenhetsmässigt anser förbundet att Post- och telestyrelsen är bäst lämpad för och skall svara för den konkurrensfrämjande rollen i framtiden och att Post- och telestyrelsen ges ett klart och tydligt mandat i den nya postlagen. Skälet till detta är att Post- och telestyrelsen besitter mera ingående kunskaper om postmarknaden och har bättre insyn i Posten och dess förehavande. Post- och telestyrelsen kan också leverera en snabbare handläggning av ärenden. I sammanhanget är det utomordentligt viktigt att definiera vad den konkurrensfrämjande rollen innebär i förhållande till Konkurrensverkets konkurrensövervakande roll. Fria Postoperatörers Förbund anser att Post- och telestyrelsen skall överta båda rollerna och i annat fall att det blir en klar avgränsning mellan vad respektive myndighet har för uppgift.

### **5.3.3 Post- och telestyrelsens konkurrensfrämjande arbete på området för elektronisk kommunikation**

Post- och telestyrelsen har för oss redovisat hur myndigheten hittills har fullgjort sin uppgift att främja en effektiv konkurrens på området för elektronisk kommunikation enligt följande:

I det följande redovisas mera utförligt PTS erfarenheter när det gäller myndighetens uppgift att främja en effektiv konkurrens på området för elektronisk kommunikation.

Enligt PTS instruktion ska myndigheten verka för effektiv konkurrens inom området elektronisk kommunikation. Denna uppgift har PTS haft sedan Telelagen (1993:597) infördes 1993. Av Telelagen 3 § framgick att PTS, vid myndighetens tillämpning av lagen, skulle sträva efter att skapa utrymme för och upprätthålla en effektiv konkurrens inom alla delar av telekommunikationsområdet. Härigenom ska enskilda och myndigheter få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

I slutet på 90-talet inledde kommissionen ett översynsarbete som innebar att det då befintliga regelverket för telekommunikation utvärderades. Slutsatsen av översynen var att eftersom sektorerna för telekommunikation, media och informationsteknik konvergerar bör alla överföringsnät och överföringstjänster omfattas av ett enda regelverk. År 2002 beslutade Europaparlamentet tillsammans med Europeiska unionens råd att anta direktiv om ett gemensamt regelverk för marknaden om elektronisk kommunikation. De EG-rättsliga direktiven implementerades i svensk rätt genom lagen om elektronisk kommunikation (LEK). Europaparlamentet och rådets beslut om direktiven föregicks av ett översynsarbete av kommissionen.

Ramarna för EU:s nya regelverk om elektronisk kommunikation anges i det s.k. ramdirektivet. Direktivet innehåller regler om att inrätta ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationstjänster, elektroniska kommunikationsnät, tillhörande faciliteter och tjänster. Direktivet fastställer dessutom uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och förfaranden som syftar till att åstadkomma en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela gemenskapen.

Av ramdirektivet framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella regleringsmyndigheterna vidtar proportionerliga åtgärder för att uppnå de mål som framgår av direktivet. Vid tillämpningen av regelverket ska de nationella regleringsmyndigheterna främja konkurrens vid tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät, kommunikationstjänster och tillhörande faciliteter och tjänster. Därvid ska myndigheterna bl.a. säkerställa att användarna, inbegripet användare med funktionshinder, får maximalt utbyte av urval, pris och kvalitet, säkerställa att det inte uppstår någon snedvridning eller begränsning av konkurrensen, främja effektiva investeringar i infrastruktur, främja innovation samt främja en effektiv användning och säkerställa en ändamålsenlig förvaltning av radiofrekvenser och adressresurser<sup>1</sup>.

Genom att ramdirektivet implementerades i svensk rätt fick PTS rättsliga förutsättningar att fastställa särskilda och proportionella skyldigheter för tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster utifrån nationella förhållanden. Vid åläggande av skyldigheter ska kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande inflytande vara vägledande. Kommissionen anger i rekommendationen om relevanta produkt- och tjänstemarknader vilka marknader som ska analyseras av regleringsmyndigheterna. Utöver dessa

<sup>1</sup> Europarådets och parlamentets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.



marknader kan särskilda nationella förhållanden på en marknad i en medlemsstat föranleda en marknadsanalys. Enligt ramdirektivet bör nationella regleringsmyndigheter ha harmoniserade mål och principer till stöd för sin verksamhet.

Principen om att all reglering av elektronisk kommunikation i slutänden ska vara till nytta för konkurrensen och för konsumenten genomsyrar även LEK. När LEK ersatte Telelagen år 2003 fick PTS ytterligare verktyg för att främja konkurrens i konsumenternas intresse. Grundtanken i LEK är att det ska finnas en flexibilitet vid utformning av reglering på området elektronisk kommunikation. Lagen innehåller därför färre generella skyldigheter för operatörer jämfört med den tidigare lagstiftningen.

Genom införandet av LEK fick PTS, i likhet med andra europeiska regleringsmyndigheter, uppgiften att analysera delmarknader inom elektronisk kommunikation. Analyserna ska genomföras systematiskt och kontinuerligt av de marknader som kommissionen definierat som relevanta inom området elektronisk kommunikation. Analysen sker i syfte att utforma reglering som möter marknadens behov där balansen mellan överreglering och underreglering är avgörande för att främja målet om effektiv konkurrens. Vid behov ska myndigheten införa proportionerliga skyldigheter för aktörer med betydande inflytande. Skyldigheterna ska vara utformade för att eftersträva en utveckling mot hållbar konkurrens. Med hållbar konkurrens avses en marknads-situation där det saknas behov av förhandsreglering.

2004 fattade PTS de första besluten om konkurrensfrämjande skyldigheter för operatörer med betydande inflytande enligt LEK. Besluten gällde dels marknaderna för fast samtrafik och mobil terminering, rundradio, hyrda förbindelser samt LLUB<sup>2</sup>- och bitströmsmarknaden. Regleringen av de tre sistnämnda marknaderna syftade till att möjliggöra ökad konkurrens i accessnätet genom att operatörer fick tillträde till TeliaSoneras infrastruktur och tekniska kapacitet. Den marknadsutveckling som PTS hade observerat gav stöd för en sådan reglering mot bakgrund av att bredband via det metallbaserade accessnätet (XDSL)<sup>3</sup> fortsatte att utvecklas till den överlägset dominerande formen av bredbandsinfrastruktur.

I februari 2007 publicerade PTS sitt förslag till bredbandsstrategi för Sverige. I rapporten konstaterade PTS att det finns stora brister i konkurrenssituationen på bredbandsområdet, trots den konkurrensfrämjande reglering som beslutats av PTS 2004. Problemen återfinns främst i TeliaSoneras efterlevnad av ålagda skyldigheter där PTS genom tillsyn haft svårigheter att komma tillrätta med diskriminerande beteenden. För att komma tillrätta med problemen föreslog PTS en ny modell för likabehandling av operatörer som vill ha tillträde till

---

<sup>2</sup> Med LLUB (local loop unbundling) avses helt eller delat tillträde i grossistledet till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnät uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster.

<sup>3</sup> Med XDSL eller DSL (digital subscriber line) avses en teknik för att överföra stora mängder data över telefonledningar av metall.

TeliaSoneras accessnät. PTS förslag innebar en s.k. funktionell separation av TeliaSoneras nät- och tjänsteproduktion.

Som en direkt konsekvens av detta förslag fick PTS 2007 ett regeringsuppdrag. Av uppdraget framgick att myndigheten skulle utreda förutsättningar för och föreslå utformning av lagstiftning för separation av en vertikalt integrerad operatör. Dessutom skulle PTS utreda möjligheten att kunna godta frivilliga åtaganden från en operatör för att säkerställa icke diskriminering och transparens. I juni 2007 överlämnade PTS rapporten Bättre bredbandskonkurrens genom funktionell separation till regeringen. Av rapporten framgår att PTS förordar nya lagrum om funktionell separation som innebär att delar av en vertikalt integrerad operatörs accessnätbaserade infrastruktur ska placeras i en separat enhet inom koncernen. Denna enhet ska agera oberoende av moderbolaget vid kontroll och tillhandahållande av den specificerade infrastrukturen. Syftet med en funktionell separation är att främja effektiv konkurrens genom att öka förutsättningarna för att reglerad infrastruktur ska tillhandahållas på icke diskriminerande villkor.

Regeringen utarbetade utifrån rapporten fram ett lagförslag om funktionell separation. Den 5 juni 2008 beslutade riksdagen att anta propositionen. Lagrummen om funktionell separation implementerades således i LEK och trädde i laga kraft i juli samma år. Härigenom fick PTS ytterligare ett verktyg för att främja effektiv konkurrens.

PTS granskar årligen hur operatörerna efterlever de skyldigheter som myndigheten stipulerat i skyldighetsbesluten. Inom exempelvis tillsynen av LLUB-marknaden har PTS verkat för att operatörer ska få tillträde till det metallbaserade accessnätet, tillhörande installationer samt till nödvändig information. Enligt regleringen ska priset för tillträdet vara kostnadsorienterat. Av regleringen framgår även att tillträdet och tillhandahållandet av information ska ske på icke diskriminerande villkor. Genom LLUB-regleringen har konkurrensen på infrastrukturbaserad nivå ökat i accessnätet. År 2001 fanns det omkring 20 operatörer och cirka 300 samlokaliseringar vid TeliaSoneras Telestationer. Idag finns det cirka 90 operatörer och omkring 3 500 samlokaliseringar. Detta illustrerar tydligt att regulativa åtgärder i kombination med effektiv tillsyn kan resultera i ökad konkurrens på ett område som präglas av etableringshinder och dominans.

På regeringens uppdrag gjorde PTS en framtidsinriktad analys av marknaden för elektronisk kommunikation. Den slutliga rapporten Bred och långsiktig analys för området elektronisk kommunikation avrapporterades i februari 2009. Analysen tar sikte på marknadsutveckling fram till 2015. Syftet med analysen var att öka tydligheten vad gäller PTS bedömning av marknadsutvecklingen och behov av regulatoriska åtgärder samt att därmed minska osäkerheten för investeringar på marknaden.

Utöver ovan nämnda åtgärder som myndigheten vidtagit i syfte att främja effektiv konkurrens och ett stort utbud av tjänster till hushåll och företag verkar PTS även för att sprida information till konsumenterna. Härmed vill myndigheten medvetandegöra slutanvändare om de

valmöjligheter som finns på marknaden för elektronisk kommunikation. Ju mer välinformerade och medvetna konsumenterna är, desto större är förutsättningarna för aktiva kunder som fattar medvetna val. Aktiva konsumenter är viktigt för att åstadkomma ytterligare gynnsamma effekter i PTS arbete med att främja effektiv konkurrens.

Mot bakgrund av det ovan sagda har PTS således på olika sätt verkat för att främja effektiv konkurrens på marknaden om elektronisk kommunikation. Åtgärderna har bidragit till att konkurrenssituationen successivt förbättrats. Detta gäller bl.a. samtrafikmarknaden där priserna för samtrafik sjunkit väsentligt och motsvarande gäller även på marknaden för mobiltelefoni. På marknader som rör TeliaSoneras accessnät har PTS åtgärder dock inte varit tillräckliga. PTS har därför ägnat mycket tid och resurser till att arbeta fram andra generationens skyldighetsbeslut. Arbetet förväntas vara klart kring årsskiftet 2009/2010.

Utöver utformning av regulativa åtgärder och tillsyn av skyldighetsbeslut utgör tilldelning av spektrum ytterligare ett område inom elektronisk kommunikation som kräver väl avvägda bedömningar och åtgärder. Genom ett effektivt resursutnyttjande av spektrum kan PTS bl.a. främja tillväxten av trådlös teknik som på sikt kan komma att utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ till trådbunden teknik. Effektiv spektrumtilldelning utgör således ytterligare ett verktyg genom vilket PTS kan verka för att främja effektiv konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation. Under år 2008 genomförde PTS en mycket betydande auktion som avsåg spektrum i 2,6 GHz-bandet. Detta spektrum är bl.a. ändamålsenligt för den nya trådlösa tekniken LTE (long term evolution) som väntas kunna utgöra ett konkurrenskraftigt medium till trådbunden teknik. Tekniken finns troligen tillgänglig på marknaden under 2010.

Mycket arbete återstår dock på konkurrensområdet för att marknaden för elektronisk kommunikation ska präglas av effektiv konkurrens. Det långsiktiga målet för PTS arbete med konkurrensfrämjande reglering är att åstadkomma hållbar konkurrens. När hållbar konkurrens råder kan marknaden förväntas åstadkomma ekonomisk effektivitet på egen hand, med bl.a. priser som avspeglar konkurrens och ett brett utbud av varor och tjänster. För att nå detta mål måste myndigheten göra väl avvägda bedömningar och vidta väl avvägda åtgärder rörande en snabbt föränderlig marknad.

Mot bakgrund av det ovan sagda arbetar PTS på flera sätt för att främja effektiv konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation. Genom bl.a. regulativa åtgärder, informationsspridning samt effektiv spektrumallokering kan PTS främja konkurrensen och gynna slutanvändare genom ett större utbud av prisvärda tjänster av god kvalitet.

## 5.4 Överväganden

**Vår bedömning:** Samgåendet kan medföra att den ekonomiska tillsynen på postområdet blir mer komplicerad.

**Vårt förslag:** Post- och telestyrelsens instruktion bör ändras så att myndigheten även får uppgiften att främja en effektiv konkurrens på postområdet.

Under samrådet har det framkommit olika uppfattningar i frågorna om den ekonomiska tillsynen blir mer komplicerad till följd av samgåendet mellan de svenska och danska postbolagen och om Post- och telestyrelsen ska tillerkännas en konkurrensfrämjande roll även på postområdet. Med beaktande av de synpunkter som framkommit och utgångspunkten att det alltid är angeläget att allmänna medel används på ett så effektivt sätt som möjligt har vi kommit fram till följande förslag.

Den inom kort förestående liberaliseringen av postmarknaden inom Europeiska unionen (se vårt delbetänkande En ny postlag, SOU 2009:82) kommer i varje fall inte att medföra ett minskat behov av ekonomisk tillsyn och övervakning av marknaden. Härtill kommer för svenskt vidkommande att det största företaget på marknaden bedriver sin verksamhet inom ramen för en koncern som samägs med ett annat land, Danmark. Så som Konkurrensverket påpekar kan det medföra att intäkter och kostnader kan fördelas mellan bolagen i koncernen. Det är i och för sig något som är positivt men medför också ett ökat krav på tillsyn och övervakning. Post- och telestyrelsen har därför ingått ett samarbetsavtal med motsvarande myndighet i Danmark.

Redan i dagsläget är tillsynen av förhållandena på postmarknaden i Sverige komplicerad till följd av att det största företaget på marknaden, Posten, tidigare hade ett legalt monopol. Posten har således inte fått sin ställning genom tillväxt på en vanlig konkurrensutsatt marknad. Vid en liberalisering av marknaden kan ställas särskilda krav på tillsyn för att få till stånd en väl fungerande marknad som leder till ökad effektivitet till nytta för kunder och konsumenter. Tillsyn enbart med stöd av konkurrenslagen kan vara otillräcklig i detta avseende och det krävs ofta även specifik sektorsreglering och en tillsyn kopplad till denna för att på sikt få till stånd en effektiv konkurrens på nyligen liberaliserade marknader. Postmarknaden har varit öppen för konkurrens sedan 1993 men konkurrensen på den svenska postmarknaden kan ännu inte sägas vara fullt utvecklad.

Till följd av samgåendet kan tillsynen komma att kompliceras och det är svårt att idag helt förutse vad samgåendet kommer att betyda för marknaden, vars förutsättningar dessutom kommer att förändras till följd av den kommande liberaliseringen av postmarknaden inom Europeiska unionen. Det kan därför finnas skäl att skapa en vidgad tillsynsroll för sektorsmyndigheten som kan möta eventuella problem som uppstår på marknaden.

Beträffande konkurrenssituationen i Sverige i allmänhet har regeringen anfört följande i årets budgetproposition (prop. 2009/10:1 UO 24 s. 60):

Effektiv konkurrens är ett kännetecken för väl fungerande marknader. Konkurrens sporrar kreativitet, tillvaratar nytänkande och stimulerar kommersialiseringen av nya affärsmöjligheter. Detta leder till ett dynamiskt näringsliv med konkurrenskraftiga företag som har förutsättningar att växa och anställa ny personal vilket leder till att bryta utanförskapet. Ökad konkurrens medför också att köparnas valfrihet ökar och leder till högre kvalitet och lägre priser. En god konkurrenssituation bidrar till ökad produktivitet och till lägre inflationstryck. Den samhällsekonomiska betydelsen av en effektiv konkurrens illustreras väl av Konkurrensverkets kartellbekämpning och i Marknadsdomstolens avgöranden.

-----

Konkurrenspolitiken handlar dock inte bara om att säkerställa att vi har moderna konkurrensregler och en effektiv konkurrensmyndighet. Konkurrenspolitiken har ett bredare angreppssätt som utgår ifrån att man måste ta vara på varje möjlighet att överväga konkurrensförbättrande åtgärder inom hela samhällsekonomin. Även om Sverige har en stark ekonomi och ett i internationellt perspektiv avreglerat och konkurrenskraftigt näringsliv är prisläget i Sverige högt inom många områden i jämförelse med andra länder. En huvudsaklig orsak till detta är en bristande konkurrenssituation, vilket också gör att prisstegringar riskerar att bli mer märkbara och långvariga. Regeringen ser därför behovet av konkurrensförbättrande åtgärder på en rad områden och har med anledning av detta givit Konkurrensverket i uppdrag att lämna konkreta och rangordnade förslag på konkurrensförbättrande åtgärder. Den 31 mars 2009 slutredovisade verket 59 åtgärder för bättre konkurrens som spänner över stora delar av samhällsekonomin. Att ta ett samlat grepp om konkurrensfrågorna är nödvändigt för att förbättra regeringens möjligheter att driva igenom reformer som ger tydliga och långsiktiga resultat för hela samhällsekonomin.

I den av regeringen åsyftade rapporten från Konkurrensverket föreslogs bl.a. att Post- och telestyrelsen skulle få en konkurrensfrämjande roll på postområdet (se även avsnitt 5.3.1 ovan). I budgetpropositionen konstaterade regeringen vidare (prop. 2009/10:1

UO 22 s. 97) att det finns ingenting som tyder på någon betydande förändring av konkurrensituationen på den svenska postmarknaden eller något som talar för att Postens dominerande ställning kommer att rubbas.

Konkurrensförhållandena på postmarknaden kan således vara ett ytterligare skäl för att förstärka tillsynen på området. Post- och telestyrelsen är den regleringsmyndighet som har tillsyn över postlagen. Myndigheten har till följd av detta en hög sakkunskap beträffande postmarknaden i Sverige och övriga Europa samt om förhållandena inom Posten. Inom myndigheten finns därutöver lång erfarenhet av att arbeta med regleringsfrågor och med ett uppdrag att främja effektiv konkurrens inom området för elektronisk kommunikation. I det här avseendet kan hänvisas till vad e-komutredningen anförde i motsvarande fråga i delbetänkandet Myndighetsfrågor (SOU 2002:109, s. 172 ff.):

Genom sitt ansvar för nu aktuella regleringsområden och sin verksamhet på området har PTS byggt upp en hög sakkompetens och god kännedom om vilka aktörer som finns på speciellt radio- och teleområdet. PTS har genom sin överblickande verksamhet, men även genom sin tillsynsverksamhet betydande kunskap om branschstrukturer, teknik samt ekonomi inom speciellt telekombranschen.

Med de utgångspunkter som angetts ovan och i enlighet med vad som tidigare har föreslagits av Post- och kassaserviceutredningen och Konkurrensverket finner vi att det är mest ändamålsenligt att ge Post- och telestyrelsen en konkurrensfrämjande roll även på postområdet. Denna uppgift är dessutom väl förenlig med och närmast en konsekvens av de uppgifter och befogenheter som Post- och telestyrelsen får om förslagen i vårt delbetänkande genomförs, bland annat om tillsynen över prissättningen av och redovisningen av kostnader för den samhällsomfattande posttjänsten.

Vi föreslår därför att instruktionen för Post- och telestyrelsen ändras så att myndigheten även får uppgiften att främja en effektiv konkurrens på postmarknaden. Vi ser framför oss att uppgiften kommer att utföras på motsvarande sätt som på området för elektronisk kommunikation, se föregående avsnitt. Det kan innebära att Post- och telestyrelsen, utöver sina uppgifter enligt vårt förslag till ny postlag, får till uppgift att löpande följa utvecklingen på postmarknaden ur ett konkurrensperspektiv. Detta kan, så som på e-komområdet, innebära att myndigheten presenterar rapporter

och analyser, kanske med förslag till förbättringar i olika avseenden. En annan viktig uppgift kan vara informations-spridning på området.

Post- och telestyrelsen har för oss uppgett följande angående vad denna uppgift kan innebära för myndigheten.

Konkret skulle denna konkurrensfrämjande roll ge Post- och telestyrelsen möjlighet att, utifrån sin kontinuerliga bevakning av postområdet och dess olika delmarknader, vid behov snabbt kunna lämna förslag på olika åtgärder som kan bidra till att konkurrensen på området blir effektivare eller åtminstone att befintlig konkurrens bevaras. Det kan röra sig om att identifiera behov av att reglera tillgången till andra delar av den postala infrastrukturen än de som redan har uppmärksammats t.ex. tillgång till portkoder. Vidare kan Post- och telestyrelsen också övervaka behov av reglering av sådana postanknutna företeelser som idag faller utanför postlagstiftningen, t.ex. följa etableringen av separata kommersiella postboxanläggningar. Även den tekniska utvecklingen som nya metoder för såväl kundföretag som postoperatörer att sortera försändelserna och möjligheten att etablera helt automatiserade in- och utlämningsställen för post liksom de förändringar av utbuds- och efterfrågebilden som denna utveckling kan generera kan skapa ett behov av att utarbeta förslag till ny- eller omreglering på området. Slutligen kan utvecklingen medföra att aktörer på postmarknaden i vid bemärkelse, som idag inte omfattas av postlagstiftningen, behöver få ställning av postoperatörer eftersom deras tjänster i högre grad efterfrågas av postkunderna.

Att ge Post- och telestyrelsen, som dagligen följer utvecklingen på postmarknaden, en konkurrensfrämjande roll är ett mera ändamålsenligt resursutnyttjande jämfört med att, som hittills skett vid ett antal tillfällen, ge Konkurrensverket i uppgift att genomlysna postmarknaden, många gånger med underlag från Post- och telestyrelsen som grund och lämna förslag till hur konkurrensen kan bli effektivare.

Ansvar för tillämpningen av de allmänna konkurrensreglerna kommer alltså att ligga på Konkurrensverket, vilket ställer krav på samråd mellan myndigheterna. Här kan det samråd som i dagsläget förekommer mellan myndigheterna tjäna som förebild. Vi bedömer därför att någon uttrycklig reglering, utöver vad som följer av 11 §, tredje stycket i instruktionen för Post- och telestyrelsen, om att samråd ska ske mellan myndigheterna inte är nödvändig.

## 6 Konsekvenser

**Vår bedömning:** Det ökade resursbehovet som Post- och telestyrelsens konkurrensfrämjande roll innebär är så litet i förhållande till myndighetens övriga verksamhet och de förslag som vi lämnar i delbetänkandet En ny postlag (SOU 2009:82) att även den nya rollen klaras av inom ramen för nuvarande finansiering.

Post- och telestyrelsens konkurrensfrämjande roll kommer stärka förutsättningarna för att effektiv konkurrens på postmarknaden kommer tillstånd något som gynnar framförallt de mindre postoperatörerna.

Vi lämnar i förevarande betänkande inte något annat förslag till förändring än att Post- och telestyrelsen ska tillerkännas en konkurrensfrämjande roll även på postområdet för att på ett bättre sätt kunna möta eventuella problem som kan uppstå på marknaden när marknadsförutsättningar förändras. Den konkurrensfrämjande rollen är vidare i det närmast en konsekvens av de uppgifter och befogenheter som Post- och telestyrelsen får om förslagen i vårt delbetänkande genomförs, bland annat om tillsynen över pris-sättningen av och redovisningen av kostnader för den samhälls-omfattande posttjänsten.

De ökade resursbehovet som den konkurrensfrämjande rollen innebär är så marginellt i förhållande till myndighetens övriga verksamhet och de förslag som vi lämnar i delbetänkandet att vi bedömer att den konkurrensfrämjande rollen klaras av inom ramen för Post- och telestyrelsens nuvarande finansiering.

Förslaget påverkar också postoperatörerna. Postoperatörerna är inte någon homogen grupp utan snarare tvärtom. Posten hanterar nästan 90 procent av alla försändelser på brevmarknaden och har nästan 22 000 anställda i Sverige. Därefter följer Bring CityMail som hanterar nästan 10 procent av försändelserna med ca 1 500 anställda. Därutöver finns ett trettiotal mindre företag som bedriver



postverksamhet, av dessa har tretton företag 1–4 anställda och nio företag saknar helt anställd personal. Post- och telestyrelsens föreslagna roll kommer enligt vår bedömning att stärka förutsättningarna för att effektiv konkurrens på postmarknaden kommer tillstånd något som gynnar framförallt de mindre postoperatörerna. I övrigt drabbas inte företagen av några andra konsekvenser i form av administrativa bördor osv.

En effektiv konkurrens på postmarknaden kommer vidare samtliga användare av posttjänster till godo.

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, sysselsättningen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, den offentliga servicen i olika delar av landet, jämställdheten mellan män och kvinnor och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

# Kommittédirektiv



**Översyn av postlagen m.m.**

**Dir.  
2008:128**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 november 2008.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska analysera Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3, Celex 32008L0006).

Utredaren ska analysera de olika möjligheter till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten som ges i 2008 års postdirektiv och lämna förslag till hur dessa bestämmelser bör genomföras i postlagen (1993:1684).

Utredaren ska också analysera om bestämmelserna i 1997 års postdirektiv (ändrat genom direktiv 2002/39/EG) om redovisning och om avgifter, enligt vilka bl.a. priserna ska vara rimliga och grunda sig på kostnaderna, genomförts i den svenska regleringen på ett ändamålsenligt sätt och om ändringen av bestämmelserna genom 2008 års direktiv bör föranleda några ändringar. Inom ramen för denna analys ska utredaren även utreda principerna om öppenhet och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor.

I uppdraget ingår också att överväga om systemet för konsumentklagomål i Sverige uppfyller postdirektivets bestämmelser om tvistlösning och möjlighet för postanvändare att framföra klagomål.

Utredaren ska även göra en allmän översyn av postlagen. I översynen ingår bl.a. att analysera definitioner, bemyndiganden och den sammanhållna strukturen i postlagen.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar som övervägandena ger upphov till. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2009.

## Behovet av en översyn

### *Bakgrund*

Målet för politikområdet IT, elektronisk kommunikation och post är att alla ska ha tillgång till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar infrastruktur och därtill hörande samhällstjänster. Enligt det postpolitiska målet ska det finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som innebär att alla kan ta emot adresserade försändelser som väger högst 20 kilogram, dvs. förutom brev även paket samt adresserade tidningar, kataloger och böcker. Det ska finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser, och när det gäller enstaka försändelser, enhetliga priser. Försändelserna ska kunna försäkras och det ska vara möjligt att få kvitto från mottagaren på att försändelsen har tagits emot. Det övergripande målet som anger den tjänst som staten ska garantera och servicemålet som anger posttjänstens kvalitet och pris, utgör tillsammans den samhällsomfattande posttjänst, s.k. universal service, som alla i samhället ska ha tillgång till.

Utgångspunkten för det postpolitiska målet är medborgarnas och samhällets behov av en effektiv, sammanhållen och tillförlitlig posttjänst i hela landet. Staten har ansvaret för att säkerställa tillgången till en sådan. Därför innehåller regelverket bestämmelser om den samhällsomfattande posttjänsten, tillförlitligheten i all postverksamhet, tillgången till den postala infrastrukturen samt om tillstånds- och tillsynsförfaranden.

### *Direktiv 2008/6/EG*

#### Inledning

Syftet med gemenskapens politik inom postsektorn är att gradvis liberalisera och konkurrensutsätta marknaden under kontrollerade former. Någon stegvis liberalisering har inte varit aktuell för Sveriges del eftersom monopolet på den svenska postmarknaden avskaffades redan 1993.

Det ursprungliga postdirektivet, 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 (ändrat genom direktiv 2002/39/EG), tillät medlemsstaterna att använda lagstadgade

monopol för att undanta befordran av försändelser som väger högst 50 gram från konkurrens. I Sverige är 1997 års postdirektiv genomfört genom de ändringar i postlagen som trädde i kraft den 1 juli 1998 (prop. 1997/98:127, bet. 1997/98:TU13, rskr. 1997/98:304). Senast den 31 december 2010 ska medlemsstaterna ha införlivat ändringsdirektivet 2008/6/EG och det kommer då inte längre vara möjligt att behålla nationella monopol på posttjänster. För elva av medlemsstaterna skjuts genomförandet av direktivet upp till den 31 december 2012.

2008 års postdirektiv innebär ingen ändring när det gäller omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten, dvs. att insamling och utdelning av post ska tillhandahållas minst fem dagar i veckan och till rimliga priser. För att säkerställa att de samhällsomfattande posttjänsterna erbjuds och är ekonomiskt bärkraftiga på en konkurrensutsatt marknad innehåller direktivet vissa kompletterande åtgärder.

Enligt 1997 års postdirektiv ska samhällsomfattande tjänster i första hand tillhandahållas genom att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster utses. Av 2008 års direktiv framgår (se skäl 23) att medlemsstaterna bör tillerkännas ytterligare flexibilitet att fastställa det effektivaste och lämpligaste sättet att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. Enligt ett beslut som Post- och telestyrelsen (PTS) fattat med stöd av 5 b § postlagen tillhandahålls i dag den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige av Posten AB (Posten).

#### Finansiering och redovisning av samhällsomfattande tjänster

Genom artikel 7 i 2008 års direktiv har det införts nya bestämmelser om finansiering av samhällsomfattande tjänster. Finansieringen får ske genom upphandling och, om det konstateras att skyldigheten att tillhandahålla tjänsterna innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren, genom statsstöd eller ett system för att fördela nettokostnaden mellan tillhandahållare eller användare. Om finansiering genom fördelning av nettokostnaden tillämpas får en kompensationsfond inrättas, som finansieras av tillhandahållare eller genom avgifter från användare. Även andra i gemenskapslagstiftningen godkända finansieringssätt får användas av medlemsstaterna.

I artikel 9.4 i 1997 års direktiv gavs möjligheter till finansiering genom inrättandet av en kompensationsfond, om en medlemsstat

bestämde sig för att skyldigheten att tillhandahålla de samhälls-omfattande tjänsterna enligt artikel 3 i direktivet utgör en orättvis ekonomisk belastning för tillhandahållaren. Precis som i andra länder med växande konkurrens har kostnaden för den förmodade bördan att svara för tjänsten diskuterats i Sverige sedan länge, men har inte lett till att bestämmelser om finansiering förts in i postlagen (prop. 1997/98:127 s. 30 f. och SOU 2005:5, s. 148 f. och s. 307 f.). Av propositionen Samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143, s. 7 f.) följer att åtagandet för Posten att tillhandahålla den samhälls-omfattande posttjänsten hittills inte har ansetts medföra en ekonomisk belastning för företaget, men att man inte kan bortse från risken att situationen förändras. Vidare följer att om det i framtiden skulle uppstå behov av finansiering av tjänsten kan det visa sig nödvändigt att antingen ändra kraven på tjänstens utformning eller att välja någon av de finansieringsmodeller som medlemsstaterna får överväga enligt postdirektivet.

Redan i 1997 års postdirektiv fanns bestämmelser om hur tillhandahållarna av samhälls-omfattande tjänster skulle sköta sin redovisning. Skilda konton skulle användas åtminstone dels för var och en av tjänsterna inom den monopoliserade sektorn, dels för de icke-monopoliserade tjänsterna. Kontona för de icke-monopoliserade tjänsterna skulle tydligt skilja mellan tjänster som ingår i de samhälls-omfattande tjänsterna och tjänster som inte gör det. Genom ändringen i artikel 14 i 2008 års direktiv ska denna särredovisning av varje enskild tjänst och produkt som ingår i samhälls-omfattande tjänster och de som inte gör det användas när medlemsstaterna beräknar nettokostnaden för den samhälls-omfattande tjänsten.

Icke-diskriminerande särskilda villkor m.m.

Enligt 1997 års postdirektiv är det viktigt att säkerställa en samhälls-omfattande posttjänst av god kvalitet och att förhindra en snedvridning av konkurrensen. För att uppnå dessa mål ska avgifterna för var och en av de tjänster som ingår i de samhälls-omfattande tjänsterna vara objektiva, öppna för insyn, icke-diskriminerande och grunda sig på kostnaderna. Dessa principer följer av artikel 12 i postdirektivet och har delvis införlivats i 7 a § postlagen. I övrigt har de ansetts gälla enligt konkurrenslagen (2008:579) och till viss del enligt EG:s konkurrensrätt (prop. 1997/98:127, s. 25 f. och s. 40 samt SOU 2005:5 s. 289 f. och s. 294 f.). Post- och kassaservice-

utredningen föreslog i sitt betänkande Postmarknad i förändring (SOU 2005:5, s. 297) att principen om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder skulle föras in i postlagen. PTS har också påpekat att ett krav på icke-diskriminerande särskilda villkor för den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten skulle innebära ett ytterligare stöd i den ekonomiska tillsynen (PTS rapport Service och Konkurrens 2008, PTS-ER-2008:10).

### *Tidigare utredningar*

Regeringen beslutade i oktober 2003 att tillkalla en särskild utredare (Post- och kassaserviceutredningen) med uppdrag att utreda dels hur postverksamhet borde regleras, dels behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen. Utredningen överlämnade slutbetänkandet Postmarknad i förändring (SOU 2005:5) i januari 2005. I avvaktan på att EG:s nya postdirektiv skulle antas har regeringen inte vidtagit några åtgärder med anledning av Post- och kassaserviceutredningens förslag avseende reglering av postverksamheten.

### **Uppdraget**

#### *Anpassning till direktiv 2008/6/EG*

Utredaren ska analysera de möjligheter till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten som ges i 2008 års postdirektiv och bedöma om de olika finansieringsmodellerna lämpar sig för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. Utredaren ska föreslå nödvändig reglering. En utgångspunkt vid analysen av möjligheterna till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten ska vara att bedöma om det finns ett faktiskt behov av att finansiera dessa tjänster. En annan utgångspunkt ska vara att de olika finansieringsmodellerna så långt möjligt främjar marknadstillträde för nya postoperatörer. Internationella erfarenheter ska beaktas.

Utredaren ska vidare analysera om de bestämmelser i artikel 12 och 14 i 1997 års postdirektiv som gäller avgifter respektive redovisning har genomförts i den svenska regleringen på ett ändamålsenligt sätt, mot bakgrund av de skyddsintressen som ligger

till grund för bestämmelserna, och också beakta ändringen av bestämmelserna genom 2008 års direktiv. Vid behov ska ändringar föreslås. Utredaren ska vid analysen särskilt överväga om principerna om icke-diskriminering och öppenhet vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder bör införas i postlagen.

Utredaren ska också analysera om det nuvarande systemet för konsumentklagomål i Sverige står i överensstämmelse med artikel 19 i postdirektivet. Enligt postlagen finns det i dag inte någon möjlighet för postmottagare att överklaga några av Postens beslut. Samtidigt är det så att PTS inte fattar några beslut i ärenden med enskilda konsumentklagomål. Om utredaren kommer fram till att det svenska systemet inte överensstämmer med direktivets bestämmelser ska utredaren föreslå hur det svenska regelverket bör förändras.

Därutöver ska utredaren analysera om direktiv 2008/6/EG i övrigt föranleder några författningsändringar. Utredaren ska – som underlag för framtida överväganden – bl.a. översiktligt beröra frågan om tillgång till postnätet på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande i enlighet med artikel 11 i 2008 års postdirektiv.

### *Översyn av postlagen*

Utredaren ska även göra en allmän översyn av postlagen och föreslå de ändringar som behövs för att få en ändamålsenlig, sammanhållen och strukturerad lagstiftning, som befrämjar en väl fungerande postmarknad. Inom ramen för denna översyn ska utredaren analysera och bedöma behovet av att ändra eller lägga till definitioner, t.ex. vad som avses med obeställbara brev inklusive ofrankerade och otillräckligt frankerade brev, samt behovet av att ändra eller förtydliga bemyndiganden.

I samband med översynen av postlagen ska utredaren i de ändringsförslag som lämnas beakta Post- och kassaserviceutredningens förslag om återkallelse av outnyttjat tillstånd, eftersändning av adresserade försändelser samt om utseende av tillhandahållare och förvaltare av postnummersystemet, som inte synes behöva utredas vidare. Dessutom ska utredaren bedöma om Världspostfördragen införlivats i svensk rätt på ett ändamålsenligt sätt.

*Närliggande frågeställningar*

Utredaren är fri att behandla andra frågeställningar som bedöms vara relevanta för uppdragets genomförande.

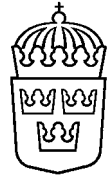
**Uppdragets genomförande**

Utredaren ska vid uppdragets genomförande samråda med PTS och Konkurrensverket, andra berörda myndigheter, representanter för företag inom postsektorn och berörda organisationer. Utredaren ska dessutom beakta tidigare utredningars förslag såsom Postmarknad i förändring, SOU 2005:5. Utredaren ska kostnadsberäkna och lämna förslag till finansiering av eventuella förslag. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2009.

(Näringsdepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till 2008 års  
postlagsutredning (N 2008:12)**

**Dir.  
2009:73**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 augusti 2009

## Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Den särskilda utredaren ska, utöver nuvarande uppdrag (dir. 2008:128), studera effekterna av samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143, bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253) på den samhällsomfattande posttjänsten. Utredaren ska också analysera eventuella följder av samgåendet för regleringen på postmarknaden. Utredaren ska vidare analysera konsekvenserna av de ändrade ägarförhållandena när det gäller tillgång till och beslutanderätt över den postala infrastrukturen, dvs. postboxar och postnummersystemet samt adressändring och eftersändning. Även frågan om Post- och telestyrelsens (PTS) ekonomiska tillsyn och PTS och Konkurrensverkets (KKV) roll när det gäller konkurrensfrämjande arbete ska analyseras.

Med ändring av den beslutade tiden för redovisning ska utredaren redovisa det ursprungliga uppdraget i ett delbetänkande senast den 30 september 2009 och tilläggsuppdraget i ett slutbetänkande senast den 31 december 2009.

## Bakgrund

Regeringen beslutade den 6 november 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3, Celex 32008L0006). Utredaren ska analysera de olika möjligheter till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten som ges i 2008 års

postdirektiv och lämna förslag till hur dessa bestämmelser bör genomföras i postlagen (1993:1684). Utredaren ska också analysera om bestämmelserna i 1997 års postdirektiv<sup>1</sup> om redovisning och avgifter genomförts i den svenska regleringen på ett ändamålsenligt sätt samt överväga om systemet för konsumentklagomål i Sverige uppfyller postdirektivets bestämmelser. Vidare ska utredaren göra en allmän översyn av postlagen. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2009.

### Behovet av en översyn

Regeringen överlämnade den 24 april 2008 propositionen Samgående mellan Posten AB och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143) till riksdagen. Den 18 juni 2008 beslutade riksdagen att godkänna samgåendet i enlighet med förslagen i propositionen (bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253).

Bakgrunden till samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S är bland annat den förändrade postmarknaden. Ett samgående förväntas trygga postutdelningen i hela landet även i framtiden. I propositionen aviserade regeringen att den avsåg att studera effekterna av samgåendet på den samhällsomfattande posttjänsten och eventuella följder för regleringen på postmarknaden.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen anförde näringsutskottet att det är av största vikt att konkurrensförutsättningarna efter samgåendet är likvärdiga och icke-diskriminerande. Utskottet påpekade också att frågan om ansvarsfördelning för konkurrensfrågorna mellan PTS och KKV borde övervägas i detta sammanhang.

Utskottet konstaterar att en viktig del i en fri och rättvis konkurrens på postmarknaden är utformningen av och tillgängligheten till den postala infrastrukturen. Denna innefattar postboxar och postnummersystemet, vilka regleras i postlagen, samt adressändring och eftersändning. Det är framför allt villkoren för postnummersystemet och adressändring som på sikt kan komma att påverkas av samgåendet.

Utskottet påpekade att det utgick från att regeringen i samband med en aviserad beredning av regleringen på postmarknaden kommer att studera effekterna av samgåendet från konkurrens-

---

<sup>1</sup> 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 L 15, 21.1.1998, s. 14, Celex 3997L0067).

synpunkt och med hänsyn till den postala infrastrukturen. Utskottet aviserade också att effekterna av samgåendet på den samhällsomfattande posttjänsten och eventuella följder för regleringen på postmarknaden skulle analyseras.

### Tilläggsuppdraget

Utöver nuvarande uppdrag ska utredaren studera effekterna av samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S på den samhällsomfattande posttjänsten och eventuella följder för regleringen på postmarknaden. De ändrade ägarförhållandena aktualiserar bland annat vissa konkurrensfrågor som gäller tillgång till och beslutanderätt över den postala infrastrukturen. Exempelvis bör utredaren analysera frågan om vem som ska förfoga över postnummersystemet och ha beslutanderätt över detta. Detsamma gäller tillgången till postboxar.

Adressändringar och eftersändningar hanteras i dag av Svensk Adressändring AB som ägs till 85 procent av Posten AB och till 15 procent av Bring CityMail Sweden AB. Mot bakgrund av de förändrade förutsättningarna ska utredaren även analysera om verksamheten bör bedrivas i annan form eller hur det framtida ägandet av Svensk Adressändring AB ska vara utformat, för att konkurrensneutraliteten ska kunna upprätthållas.

Samgåendet aktualiserar också frågan om hur en effektiv ekonomisk tillsyn ska bedrivas med hänsyn till de ändrade förhållandena. Förändringarna innebär nya och mer komplexa förutsättningar för PTS ekonomiska tillsyn, eftersom den bland annat syftar till att den samhällsomfattande posttjänsten ska tillhandahållas till rimliga priser och vara kostnadsorienterad. Förändringarna kan komma att kräva nya metoder och rutiner i den ekonomiska tillsynen. Utredaren ska utifrån dessa utgångspunkter analysera PTS roll när det gäller den ekonomiska tillsynen och även analysera frågan om PTS och KKV:s roll när det gäller konkurrensfrämjande arbete.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar som övervägandena ger upphov till.

### Tilläggsuppdragets genomförande

Utredaren ska vid uppdragets genomförande samråda med PTS och KKV, andra berörda myndigheter, representanter för företag inom postsektorn och berörda organisationer. Utredaren ska dessutom beakta tidigare utredningars förslag såsom Postmarknad i förändring (SOU 2005:5). Utredaren ska kostnadsberäkna och lämna förslag till finansiering av eventuella förslag. Tilläggsuppdraget ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 december 2009. Det ursprungliga uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast vid den tidigare beslutade tidpunkten, dvs. den 30 september 2009.

(Näringsdepartementet)



2009-09-22

**2008 års postlagsutredning**

*Magnus Isgren*

*Telefon 036-15 66 72*

*Mobil 070-*

*E-post magnus.isgren@enterprise.ministry.se*

Enligt sändlista

**Inbjudan att lämna synpunkter till 2008 års postlagsutredningen**

2008 års postlagsutredning ska enligt tilläggsdirektiv (dir. 2009:73) studera effekterna av samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143, bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253) på den samhällsomfattande posttjänsten. Utredaren ska också analysera eventuella följder av samgåendet för regleringen på postmarknaden. Utredaren ska vidare analysera konsekvenserna av de ändrade ägarförhållandena när det gäller tillgång till och beslutanderätt över den postala infrastrukturen, dvs. postboxar och postnummersystemet samt adressändring och eftersändning. Även frågan om Post- och telestyrelsens (PTS) ekonomiska tillsyn och PTS och Konkurrensverkets (KKV) roll när det gäller konkurrensfrämjande arbete ska analyseras. Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 31 december 2009.

Utredningen ska under arbetets gång samråda med berörda parter. Som en del i detta samråd önskar vi era svar på följande frågor:

1. Medför samgåendet enligt er bedömning
  - a. att möjligheten att tillhandhålla samhällsomfattande posttjänst i Sverige förändras och i så fall hur?
  - b. att möjligheten för postoperatörerna att få tillgång till den postala infrastrukturen (postboxar, postnummersystemet, adressändring och eftersändning) förändras och i så fall hur?
  - c. att förfogandet och beslutanderätten över postboxar och postnummersystemet ska ändras och i så fall hur?
  - d. att verksamheten i Svensk adressändring AB (SvAAB) ska bedrivas i annan form än bolagsform och i så fall vilken?
  - e. att nuvarande ägarförhållanden till SvAAB ska ändras och i så fall hur?
  - f. att Post- och telestyrelsens (PTS) roll och uppgifter när det gäller tillsynen över ekonomiska förhållanden på postområdet förändras och i så fall hur?

2. På området för elektronisk kommunikation har PTS enligt sin instruktion (Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen) till uppgift att bland annat främja en effektiv konkurrens. Bör PTS ha samma uppgift på postområdet?

Vi är tacksamma för så utförlig motivering som möjligt till de svar som avges.

Utredningen har tillgång till de remissvar som lämnades med anledning av regeringens promemoria Samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S (N2008/2850/SÄ).

Vi emotser era synpunkter senast fredagen den 16 oktober 2009.

Utredningens ursprungliga uppdrag avses redovisas den 30 september 2009.

Svaren kan med fördel även skickas som word-fil via e-post till [magnus.isgren@enterprise.ministry.se](mailto:magnus.isgren@enterprise.ministry.se).

Magnus Isgren  
Utredningens sekreterare

#### Sändlista

1. Post- och Telestyrelsen
2. Konkurrensverket
3. Tillväxtverket
4. Statstjänstemännen Post
5. SEKO Posten
6. SACO Posten
7. Svenskt Näringsliv
8. Fria postoperatörers förbund
9. Företagarna
10. CityMail Sweden AB
11. Posten AB
12. 21 Grams AB
13. Pitney Bowes Svenska AB

# Samgåendets effekter på prisregleringen

Av universitetslektorn Peter Andersson

**Mitt förslag:** Nuvarande prisreglering skärps, så att det prisökningstak som gäller för enstaka försändelser kopplas till förändringen av KPI minus två procentenheter.

**Min bedömning:** Vinsterna av den stärkta marknadsposition som det sammanslagna Posten Norden förväntas få på medellång sikt kommer inte att komma de svenska postkonsumenterna till del utan skärpt reglering.

I tilläggsdirektivet till utredningen (dir. 2009:73) uppdras att utreda effekterna av sammanslagningen på den samhällsomfattande posttjänsten, regleringen på postmarknaden, den postala infrastrukturen samt tillsyn och konkurrensfrämjande arbete. I föreliggande utredning behandlas dessa aspekter på ett heltäckande sätt, utom den som rör regleringen på postmarknaden. Konsekvenserna av den stärkta marknadsstyrka som följer av synergivinsterna i det gemensamma bolaget behöver enligt min mening också analyseras. Min slutsats är att det bör få konsekvenser för regleringen vad gäller den sedan liberaliseringen 1993 gällande prisregleringen.

Posten AB är redan ett förhållandevis effektivt bolag. Det har verkat på en marknad öppen för konkurrens sedan 1993, från mars 1994 i form av ett bolag. Effekterna av den tidiga svenska liberaliseringen av marknaden har slagit igenom i form av högre produktivitet och kvalitet.<sup>1</sup> Bolagets lönsamhet är också mycket

<sup>1</sup> Se bland annat Regelutredningen: *Liberalisering, regler och marknader*. SOU 2005:4 och Andersson P.: "Liberalization and market performance: towards higher efficiency in

god. Under de tre senaste åren har bolaget varje år överträffat de uppsatta lönsamhetsmålen. Kravet på soliditeten i företaget är 30 procent, men den har under åren 2006–2008 legat på 33, 37 och 42 procent respektive år. Avkastningen på eget kapital ska igenomsnitt vara 15 procent, och under samma tidsperiod har den varit 19, 24 och 20 procent. Även under 2008 då den finansiella krisen med åtföljande lågkonjunktur slog till visade bolaget således god lönsamhet.<sup>2</sup>

Under lång tid har hotet från substitution och fallande volymer varit påtagligt. Även om substitution till elektronisk kommunikation gjort att de totala postvolymerna minskat sedan början av 2000-talet har det inte påverkat lönsamheten i samma utsträckning. Delvis motverkas också substitutionen av nygenererad post, och volymerna har sannolikt påverkats mer än intäkterna. Således har även lönsamheten i meddelandebolaget varit god under de senaste åren. Bolaget uppvisade ett rörelseresultat på 1,8 miljarder kronor 2006 och 1,9 miljarder 2007. År 2008 försämrades rörelseresultatet, men visar fortfarande ett plus på 1,1 miljarder. Med tanke på lågkonjunkturen, som generellt sett påverkar företag inom kommunikationsområdet relativt starkt, får det ändå anses som ett gott resultat.

Bolagets marknadsandel på den totala brevmarknaden är mycket hög, oavsett vilket mått på marknadskoncentration som används. Marknadsandelen ligger, som framgår av avsnitt 2.2.1, på ungefär 90 procent. Den har fallit några procentenheter på de senaste åren, och ligger nu på 89,2 procent, men det måste också ses i ljuset av Bring CityMails geografiska expansion i södra Sverige under samma tidsperiod.

Konkurrensen på den svenska brevmarknaden måste i dagsläget bedömas som bräcklig. Som konstateras i vårt betänkande gör Bring CityMail förluster och har haft svårt att få lönsamhet i sitt utbyggda distributionsnät. Påtaglig konkurrens finns dessutom idag, ännu sexton år efter det legala monopolets avskaffande, enbart på delområdet sändningar. Många av de lokalpostföretag som i stort antal etablerades åren efter liberaliseringen har lagts ned, även om ett knappt trettiofem företag fortfarande finns kvar på marknaden. De utövar dock ett begränsat konkurrenstryck på marknaden.

Potentiell konkurrens kan emellertid komma från nya operatörer. Framförallt gäller det stora internationella postoperatörer, som i samband med liberaliseringen inom EU kan förväntas intressera sig

---

Sweden". I Crew M., Kleindorfer P., Campbell J. (eds): *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Edward Elgar.

<sup>2</sup> Postens Årsredovisning 2008.



för nya geografiska marknader, såsom nu sker på andra liberaliserade områden, exempelvis inom järnvägssektorn. På postområdet är dock etableringshindren relativt höga. Det är därför sannolikt att en ny aktör på marknaden etablerar sig i begränsade geografiska områden, åtminstone inledningsvis, vilket också stöds av de begränsade erfarenheter som hittills finns. Samtidigt innebär en avgränsad geografisk etablering en klar konkurrensnackdel, då kunder med sändningar som fördelar sig över hela landet då alltid måste anlita även Posten AB som leverantör. Vi har under utredningen både informerats om den konkurrensnackdel som Bring CityMail erfar av denna situation och av Postens konstateranden att utdelning till hela landet är något man tillhandahåller utan extra stöd eftersom det är fördelaktigt av rent kommersiella skäl. En eventuell nyetablering av ett internationellt bolag kan dels inte förväntas på kort sikt, dels således inte heller på medelfristig sikt förväntas förändra konkurrensförhållandena på ett påtagligt sätt för alla typer av post.

Även utan den nu genomförda sammanslagningen skulle sålunda Postens position på den svenska brevmarknaden vara fortsatt stark. Vi har fått ta del av hur Posten Norden ser på de kostnadsbesparingar som förväntas genereras av de synergieffekter som enligt propositionen kan leda till en värdeökning i bolaget på 7,5 miljarder. Även om sådana uppskattningar är svåra att göra på förhand utgår vi ändå från att betydande synergivinster uppstår, i det korta perspektivet huvudsakligen på koncerngemensam nivå.

I ett medelfristigt perspektiv kommer sålunda de kostnadsbesparingar som uppnås att ytterligare stärka det sammanslagna bolagets marknadsmakt på sin ursprungliga hemmamarknad. Detta anges också som ett huvudsyfte med sammanslagningen, tillsammans med att bibehålla förutsättningarna att fortsättningsvis tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Eftersom vi redan i delbetänkandet slagit fast att den samhällsomfattande posttjänsten är garanterad även utan de vinster som uppkommer genom sammanslagningen är min bedömning att Posten Norden i stället kan använda de vinster som uppkommer till ökad utdelning till ägarna och/eller att använda sin finansiella styrka till att expandera på nya geografiska områden eller produktmarknader. Det skulle då vara ett sätt att ytterligare stärka lönsamheten. En sådan strategi kan redan ses i den gällande affärsidén för den danska posten före samgåendet samt i propositionen (prop. 2007/08:143), ägarrepresentanternas uttalanden

inför Näringsutskottet (bet. 2007/08:NU13) och vad Posten AB själva föredragit inför oss.

En sådan utveckling går inte helt i linje med intentionerna med liberaliseringen inom EU, som genom stärkt konkurrens inte bara ska effektivisera de olika postföretagen som tidigare skyddats av monopol utan också låta vinsterna komma konsumenterna till del i form av lägre priser och bättre kvalitet. Beroende på den svaga faktiska och potentiella konkurrensen på brevmarknaden, i synnerhet delmarknaden för enstaka försändelser, ser jag inga direkta incitament för det sammanslagna bolaget att låta synergivinsterna komma alla konsumenter på hemmamarknaden till del. Precis som i ett vanligt bolag finns inga skäl att sänka priserna på produkter där det inte finns ett påtagligt konkurrenstryck, utan i stället använda synergivinsten för andra ändamål.

Prisregleringen på postområdet infördes vid liberaliseringen 1993 som ett sätt att skydda konsumenterna från prishöjningar på de delar av marknaden där konkurrensen var otillräcklig. Den var tänkt som en övergående reglering i avvaktan på att marknadskrafterna skulle tillse detta. På den svenska marknaden som varit liberaliserad i över 15 år kan därför en sådan prisreglering anses börja bli överflödigt. Ett effektivare sätt att uppnå samma effekter på en marknad med spirande konkurrens kunde också vara att införa tillträdesreglering, vilket ligger bakom förslaget i delbetänkandet att låta PTS närmare utreda en sådan reglering.

Sammanslagningen av bolagen har emellertid ändrat förutsättningarna på marknaden, på det sätt som jag ovan analyserat. I avvaktan på att frågan om tillträdesreglering utreds kan prisregleringen fylla sitt syfte på samma sätt som det hittills gjort. Med tanke på den redan mycket goda lönsamheten och den ytterligare stärkta marknadsmakten som jag förväntar blir resultatet finns skäl att på medelfristig sikt behålla prisregleringen. Den ytterligare lönsamhet som synergieffekterna förväntas ge inom loppet av några år måste genom denna reglering föras vidare även till de postkonsumenter som skickar enstaka brev.

Det sammanslagna bolaget har inte marknadsmässiga skäl att låta vinsterna komma denna del av brevmarknaden till del på grund av det svaga konkurrenstrycket. Reglering har syfte att korrigera för marknadsmisslyckanden och när bolag stärker sin marknadsmakt på en marknad där konkurrensen redan är svag behöver denna skärpas i proportion. De effektivitetsvinster som sammanslagningen förväntas ge är i sig naturligtvis önskvärd. Ur ett samhällsekonomiskt

perspektiv ska aktörerna på en marknad bedriva sin verksamhet så effektivt som möjligt. Problemet består i att dessa vinster inte kan förväntas komma konsumenterna på delmarknaden för enstaka brev till del.

Dagens KPI-baserade reglering behöver förändras, så att den i stället för nuvarande konstruktion baseras på den årliga KPI-förändringen minus två procentenheter. En sådan justering av pristaket kan utgöra en uppskattning av vad synergivinsterna motsvarar om de skulle komma konsumenterna av enstaka försändelser till del. I övrigt ska konstruktionen av prisregleringen vara utformad som förut. Den nya konstruktionen av prisregleringen föreslås gälla i avvaktan på hur marknadssituationen förändras och hur konkurrenstryck, brevvolymer och lönsamhet utvecklas. Vidare gäller den i avvaktan på att frågan om tillträdesreglering har studerats och slutsatser dragits om huruvida implementering av sådan reglering är ett effektivare sätt att reglera marknaden än prisreglering.

# Statens offentliga utredningar 2009

*Kronologisk förteckning*

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat.  
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.  
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka  
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.
72. Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. Ju.
73. Vägval för filmen. Ku.
74. Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för starkt utveckling och konkurrenskraft. N.
75. Folkbokföringen. Fi.
76. Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. Ju.
77. EU:s Viseringskodex. Ju.
78. Ökad säkerhet i domstol. Ju.
79. Några begravningsfrågor. Ku.
80. Kriminalvården – ledning och styrning. Ju.
81. Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik. N.
82. En ny postlag. N.
83. Miljömålen i nya perspektiv. + Bilagor. M.
84. Regler för etablering av vårdgivare. Förslag för att öka mångfald och integration i specialiserad öppenvård. S.
85. Gymnasial lärlingsutbildning – hur blev det? Erfarenheter från första försöksåret. U.
86. Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Fi.
87. En ny kameraövervakningslag. Ju.
88. Kärnkraft – nya reaktorer och ökat skadeståndsansvar. M.
89. Gränslandet mellan sjukdom och arbete. Arbetsförmåga/Medicinska förutsättningar för arbete/Försörjningsförmåga. S.
90. Tredje sjösäkerhetspaketet. Hamnstatskontrolldirektivet, Övervakningsdirektivet, Flaggstatsdirektivet. N.
91. Fingeravtryck i uppehållstillstånd. Ju.
92. Se medborgarna – för bättre offentlig service. Fi.
93. Inkluderande arbetsliv. A.
94. Att nå ut och nå ända fram. Hur tillgången till policyinriktad utvärdering och forskningsresultat inom utbildningsområdet kan tillgodoses. U.
95. Sjöarbetskonventionen – om Sveriges anslutning. N.
96. En utvidgad trafikförsäkring. S.
97. Marknadsorienterade styrmedel på arbetsmiljöområdet. A.
98. Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde. Ju.
99. Vanvård i social barnavård under 1900-talet. S.
100. Samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S – en analys. N.

# Statens offentliga utredningar 2009

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]  
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]  
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]  
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]  
Kommunal kompetenscatalog.  
En problemorientering. [17]  
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]  
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]  
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]  
Moderna hyreslagar. [35]  
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]  
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]  
Den nya migrationsprocessen. [56]  
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]  
Modernare adoptionsregler. [61]  
Signalspaning för polisiära behov. [66]  
Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]  
Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. [72]  
Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. [76]  
EU:s Viseringskodex. [77]  
Ökad säkerhet i domstol. [78]  
Kriminalvården – ledning och styrning. [80]  
En ny kameraövervakningslag. [87]  
Fingeravtryck i uppehållstillstånd. (91)  
Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde. [98]

### Utrikesdepartementet

---

- EU, Sverige och den inre marknaden  
– En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. [71]

### Försvarsdepartementet

---

- Ransonerings och prisreglering i krig och fred. [3]  
Totalförsvarsplikt och frivillighet. [63]  
Försvarsmaktens helikopter 4  
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]  
En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]  
**Socialdepartementet**  
En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]  
En ny alkohollag. [22]  
Olovlig tobaksförsäljning. [23]  
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]  
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]  
Bättre samverkan. Några frågor kring samspillet mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]  
Ett effektivare smittskydd. [55]  
Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]  
Regler för etablering av vårdgivare.  
Förslag för att öka mångfald och integration i specialiserad öppenvård. [84]  
Gränslandet mellan sjukdom och arbete.  
Arbetsförmåga/Medicinska förutsättningar för arbete/Försörjningsförmåga. [89]  
En utvidgad trafikförsäkring. [96]  
Vanvård i social barnavård under 1900-talet. S.

### Finansdepartementet

---

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]  
Återkrav inom välfärdssystemen.  
– Förslag till lagstiftning. [6]  
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]  
Skatt i retur. [12]

Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]  
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]  
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]  
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]  
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]  
Skatteförfarandet. [58]  
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]  
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]  
Moderniserade skatteregler för ideell sektor. [65]  
Folkbokföringen. [75]  
Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. [86]  
Se medborgarna – för bättre offentlig service. [92]

#### **Utbildningsdepartementet**

---

Ta klass. [27]  
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]  
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]  
Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]  
Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? [64]  
Gymnasial lärlingsutbildning – hur blev det? Erfarenheter från första försöksåret. [85]  
Att nå ut och nå ända fram.  
Hur tillgången till policyinriktad utvärdering och forskningsresultat inom utbildningsområdet kan tillgodoses. [94]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]  
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]  
Det växande vattenbrukslandet. [26]  
Skog utan gräns? [30]  
Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]  
Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

#### **Miljödepartementet**

---

Miljöprocessen. [10]  
Vattenverksamhet. [42]  
Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]  
Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]  
Miljömålen i nya perspektiv. + Bilagor. [83]  
Kärnkraft – nya reaktorer och ökat skadeståndsansvar. [88]

#### **Näringsdepartementet**

---

Nya nät för förnybar el. [2]  
Mer järnväg för pengarna. [20]  
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]  
Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]  
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]  
Koncessioner för el- och gasnät. [48]  
Höghastighetsbanor.  
Ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. [74]  
Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik. [81]  
En ny postlag. [82]  
Tredje sjösäkerhetspaketet.  
Hamnstatskontrolldirektivet, Övervakningsdirektivet, Flaggstatsdirektivet. [90]  
Sjöarbetskonventionen – om Sveriges anslutning. [95]  
Samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S – en analys. [100]

#### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Fritid på egna villkor. [29]  
Främja, Skydda, Övervaka  
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

#### **Kulturdepartementet**

---

Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]  
Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Avskaffande av filmcensuren för vuxna  
– men förstärkt skydd för barn och unga  
mot skadlig mediepåverkan. [51]

Vägval för filmen. [73]

Några begravningsfrågor. [79]

#### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]

Integritetsskydd i arbetslivet. [44]

God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]

Inkluderande arbetsliv. [93]

Marknadsorienterade styrmedel på arbets-  
miljöområdet. [97]