

6 En samhällsekonomisk analys av liberaliseringens effekter

I utredningens uppdrag ingår att göra en samhällsekonomisk analys av postmarknadens liberalisering. I detta kapitel redovisas resultatet av denna analys, som i huvudsak baseras på en rapport från Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)¹ samt på rapporter från Konkurrensverket.² Analysen gäller brevmarknaden som öppnades för konkurrens i och med beslutet att upphäva Postens ensamrätt till brevbefordran.

Liberaliseringen av den svenska brevmarknaden är unik. Inga andra länder har genomfört en motsvarande reform; det är endast i Sverige som det har etablerats konkurrens på brevmarknaden i form av nya postoperatörer. Utvecklingen på den svenska brevmarknaden är därmed det enda empiriska exempel som finns att tillgå när det gäller marknadsliberalisering på postområdet.

Det helt avgörande problemet i all utvärdering av politiska reformer är *om inte*-problemet – med andra ord: Vad skulle ha hänt på brevmarknaden om liberaliseringen inte hade ägt rum? Man kan nämligen anta att utvecklingen skulle ha tagit en viss riktning oavsett liberaliseringen pga. den faktiska marknadssituationen och konkurrensen från nya kommunikationsmedel. Vi har valt ansatsen att analysera utvecklingen på brevmarknaden mot bakgrund av de politiska målsättningar som uttrycktes när reformen genomfördes, men vi är medvetna om att de förändringar vi noterar inte bara kan tillskrivas reformen.

Syftet med liberaliseringen var att öka effektiviteten på brevmarknaden. Genom att öppna marknaden för konkurrens förutsågs

¹ *Samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden – underlag och överväganden för Post- och kassaserviceutredningen*, Institutet för tillväxtpolitiska studier, 2004.

² Andersson P, *Postmarknaden och dess delmarknader, delrapport till Konkurrensverket*, 2004 samt Andersson P, *Tio år efter postmarknadens avreglering – effekter och reformförslag*, rapport till Konkurrensverket, 2004.

vinster för konsumenterna i form av lägre priser och förbättrad service.

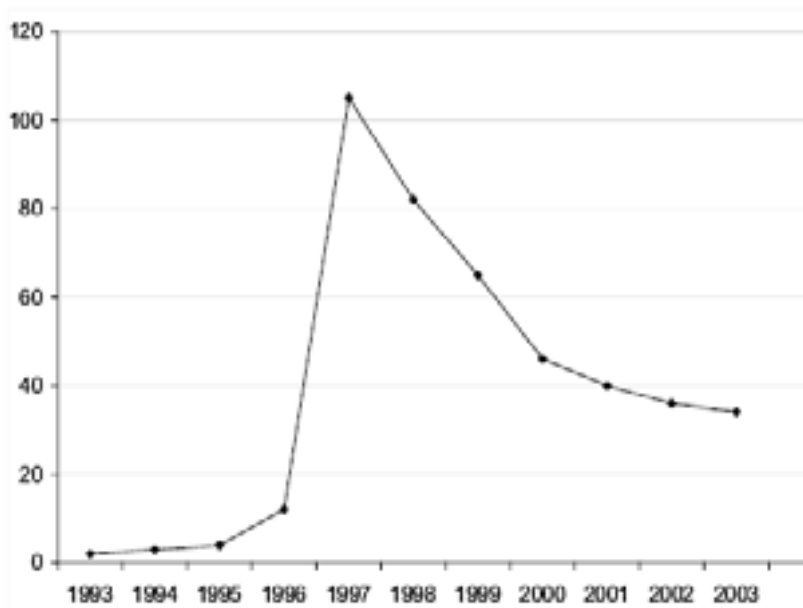
I detta kapitel sammanfattas resultatet av den samhällsekonomiska analysen avseende följande:

- tillträde av nya företag på brevmarknaden (avsnitt 6.1)
- nya tjänster och innovationer (avsnitt 6.2)
- volymer och priser (avsnitt 6.3)
- produktivitet och lönsamhet (avsnitt 6.4)
- spelregler och konkurrensförutsättningar (avsnitt 6.5)
- avslutande kommentar (avsnitt 6.6).

För en redogörelse av bakgrunden till liberaliseringsbeslutet samt av hur regelverket på postområdet utvecklats därefter hänvisas till kapitel 2. Postmarknadens utveckling samt utvecklingen av den samhällsomfattande tjänsten har redovisats i kapitel 3 respektive kapitel 4.

6.1 Tillträde av nya företag på brevmarknaden

Antalet företag som bedriver postverksamhet i Sverige har varierat under den senaste tioårsperioden. År 1994 hade PTS beviljat fyra företag tillstånd att bedriva postverksamhet. Därefter följde en period av kraftig tillväxt, och i slutet av 1997 hade 105 företag tillstånd att bedriva verksamhet. Från 1998 har dock utvecklingen vänt och antalet företag har sedan dess minskat kontinuerligt, för att i slutet av 2003 uppgå till 34 stycken. Av dessa bedrev 26 företag aktiv postverksamhet. I figur 6:1 nedan visas hur antalet postoperatörer har utvecklats under perioden 1993–2003.



Figur 6:1. Antal postoperatörer den 31 december respektive år, 1993–2003.

Källa: SIKA, *Postverksamhet 2003*.

Postens ställning på brevmarknaden är fortsatt stark, drygt tio år efter liberaliseringen. Postens marknadsandel på brevmarknaden, mätt i antal försändelser, uppgår till mer än 90 procent. Den största konkurrenten CityMail, har en andel på drygt 6 procent. Övriga postoperatörer har en andel på mindre än 1 procent. Här finns framför allt mindre företag inriktade på distribution av lokalpost.

På delmarknaden *sändningar* utövar CityMail ett relativt starkt konkurrenstryck på Posten, i förhållande till företagets marknadsandel, vilket har påverkat Postens prisstruktur och prissättning. På delmarknaden *enstaka försändelser* är Posten däremot i princip ensam aktör, eftersom övriga postoperatörers verksamhet är förhållandevis liten.

Det som generellt kännetecknar brevdistribution är stordrifts- och samproduktionsfördelar samt ett finmaskigt nätverk som kräver samordning och tidsmässig synkronisering. Brevmarknaden brukar beskrivas som en s.k. nätverksindustri, men till skillnad från andra nätverksindustrier som t.ex. tele- och elmarknaden känne-

tecknas inte brevmarknaden i samma utsträckning av stora, fasta och låga eller obefintliga rörliga kostnader.

Det skulle dock vara mycket kostsamt för en ny aktör att bygga upp ett komplett och rikstäckande distributionsnät motsvarande Postens nät. Sorteringsledet i brevverksamhet är förenat med stora fasta kostnader. I utdelningsledet däremot, som är den del av distributionskedjan som svarar för den största andelen av kostnaderna, är kostnaderna i huvudsak rörliga på lång sikt. Här är det snarast volym och frekvens som är kostnadsdrivande, eller med andra ord hur ofta posten delas ut. När fasta och rörliga kostnader diskuteras är tidsperspektivet avgörande.

Peter Andersson hävdar i rapporten *Tio år efter postmarknadens avreglering* att postdistribution har inslag av s.k. naturligt monopol i brevutdelning och sortering, till följd av ständigt fallande genomsnittskostnader. Detta är troligtvis korrekt vad gäller rikstäckande övernattbefordran av enstaka försändelser, och möjligen även för distribution av enstaka försändelser av ekonomibrev. Detta förhållande gäller dock inte för den del av brevmarknaden som utgörs av sorterade sändningar.

Vår slutsats bekräftas vid en närmare granskning av de nya företagens etablering på marknaden. Exempelvis är den största aktören CityMail endast verksam på delmarknaden sändningar där investeringskostnaderna är relativt låga.

CityMail har valt en annan affärsmodell än de traditionella postföretagen. Man erbjuder begränsad geografisk täckning och utdelning endast på vissa förutbestämda dagar, och man använder ny teknik där kunderna tar ett större ansvar. Övriga verksamma postoperatörer har valt att etablera sig inom delmarknaden enstaka försändelser men lokalt i tydligt geografiskt avgränsade områden, vilket inte fordrar så stora investeringar som en rikstäckande distribution gör.

Mot bakgrund av att delmarknaden enstaka försändelser, och särskilt den rikstäckande övernattbefordran, har inslag av naturligt monopol är det enligt vår mening inte rimligt att förvänta sig ett mycket större antal företagsetableringar än vad som hittills har skett. På delmarknaden sändningar, som kännetecknas av stor-driftsfördelar, skulle det däremot kunna ha tillkommit fler aktörer.

Den redovisade utvecklingen vad gäller tillträde av nya företag överensstämmer i stora drag med förarbetena till postlagen. Här förutsågs att Posten under överskådlig framtid skulle vara det dominerande företaget på brevmarknaden – i synnerhet när det

gäller befordran av privatpersoners brev.³ Att det endast finns två större aktörer på brevmarknaden som helhet är därför inte att betrakta som något misslyckand utan som en tämligen normal utveckling mot bakgrund av de faktiska etableringsförutsättningarna. Däremot är Postens dominans på brevmarknaden sannolikt större än vad som förutsågs före liberaliseringen.

6.2 Nya tjänster och innovationer

Under den senaste tioårsperioden har det skett en omfattande omstrukturering av postmarknaden, vilken speglas i omstrukturen av volymer och tjänster. Posten har under samma period genomfört omfattande förändringar av kontors- och servicenätet, investeringar i ny teknik har genomförts inom sorteringsverksamheten och helt nya produkter och tjänster har introducerats för att svara upp mot specifika kundgruppers behov. Posten har också satsat på att utveckla nya elektroniska tjänster som komplement eller ersättning till det traditionella brevet.

De förändringar som skett är dock inte enskilt relaterade till liberaliseringen som sådan, utan de hänger snarare samman med de anpassningar som skett inom Posten som en följd av den tekniska utvecklingen, kundernas önskemål och ägarens krav på stabil lönsamhet. Sannolikt har även trycket från nya konkurrenter på brevmarknaden i och med liberaliseringen bidragit till att förändringarna kommit till stånd. Liberaliseringen kan också ha inneburit att en del förändringar genomförts tidigare jämfört med om liberaliseringen inte kommit till stånd.

CityMails inträde på marknaden är ett exempel på hur en konkurrent utmanade det tidigare monopolet. CityMail är uppbyggt på en ny affärslogik som i någon mening innebär en innovation för brevmarknaden. I princip har CityMail valt att bedriva egen verksamhet enbart i utdelningsledet. Företaget utför alltså ingen egentlig verksamhet i de övriga delarna av produktionskedjan. Eftersom kunderna har tillgång till ny teknik kan försändelserna sorteras i postnummerordning i produktionen samt prepareras för en rationell hantering i form av pallar eller lådor, utan direkta merkostnader. Posten däremot, erbjöd inledningsvis inga direkta rabatter för sådana kostnadsavlastande prestationer, utan priset var i princip detsamma som för enstaka brev och sändningar.

³ Prop. 1993/94:38 *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.*

I utdelningsledet har CityMail en relativt sett hög produktivitet och kan konkurrera med Posten genom att utdelning i ett visst område endast sker var tredje dag. En och samma brevbärare kan således betjäna tre rundor, jämfört med Postens verksamhet där en brevbärare är liktydigt med en utdelningsrunda som betjänas dagligen. Verksamheten är dessutom direkt anpassad till kundernas, i CityMails fall företagens, förändrade efterfrågan. Kunderna efterfrågar i många fall inte enbart snabb distribution utan tillförlitlighet och utdelning på vissa bestämda dagar är lika viktigt.

Konkurrensen från CityMail har även inneburit att marknaden har utvecklats i andra avseenden. Ett exempel på detta är Svensk Adressändring som etablerades gemensamt av CityMail och Posten. Samtliga operatörer har i dag inflytande över denna verksamhet, som anses tillhöra den gemensamma infrastrukturen.

6.3 Volym och priser

Efterfrågan inom brevmarknadens olika delmarknader har förändrats under den senaste tioårsperioden, vilket lett till omstrukturering av brevvolymer. Under perioden 1993–2000 var den totala volymen på brevmarknaden tämligen stabil, men under de tre därpå följande åren har en nedåtgående trend kunnat noteras på ca 1,5 procent per år. De delmarknader som visat volymtillväxt under perioden är ekonomibrevsändningar och adresserad direktreklam (ADR). Likaså uppvisar marknaden för oadresserad direktreklam (ODR) en kraftig tillväxt. De områden som har haft minskade volymer är övernattbefordrade brev i sändningar samt enstaka försändelser, vilka i huvudsak utgörs av A-brev. Det är framför allt i det sistnämnda området som en förändrad efterfrågan och konkurrens från alternativa kommunikationsformer har fått genomslag och påverkat volymutvecklingen.

Prisutvecklingen på brevmarknaden har varierat, beroende på vilken delmarknad som analyseras. Prissättningen för delmarknaden sändningar, som utgör huvuddelen av volymerna, sker genom avtal med enskilda kunder. Dessa priser understiger ofta de officiella priserna enligt Postens prislistor – särskilt för de ca 75 nyckelkunder som svarar för en stor del av volymerna på brevmarknaden. Dessa kunder erhåller betydande rabatter som regleras i konfidentiella avtal. Enligt PTS visar en mycket grov uppskattning att de genomsnittliga nominella priserna för en sändning 50-grams brev i

början av 2000-talet var åtminstone 30 procent lägre än i början av 1990-talet. Med hänsyn tagen till inflationen torde detta innebära en minskning på omkring 50 procent i reala termer.⁴

Vad gäller delmarknaden enstaka brev har priset för ett övernattbefordrat 20 grams brev ökat med 50 procent exkl. moms och 90 procent inkl. moms under perioden 1993–2003.

Den gynnsamma prisutvecklingen på delmarknaden sändningar är en mer direkt följd av liberaliseringen. Vid tidpunkten för liberaliseringen var priset i princip detsamma, oavsett försändelsetyp eller volym. Kunder som utförde, eller kunde utföra, kostnadsavlastande prestationer fick ingen egentlig rabatt för detta. Prissättningen i dag speglar mer de bakomliggande kostnaderna. Det har alltså skett en ökad kostnadsanpassning som inneburit att de enstaka och övernattbefordrade försändelserna blivit dyrare jämfört med brev i sändningar. Kunder som utför kostnadsavlastande prestationer genom att försortera stora volymer kan i dag erhålla betydande rabatter.

Priserna har blivit mer kostnadsanpassade, men skillnaden mellan de i praktiken konkurrensutsatta och de i praktiken skyddade områdena är anmärkningsvärd.⁵ Konkurrensen har varit hård på delmarknaden sändningar, vilket har medfört att prisnivåerna pressats nedåt. Enligt PTS kan det inte heller uteslutas att konkurrensen lett till prisnivåer som tidvis medfört negativa rörelsemarginaler för operatörerna.⁶ Prissättningen på delmarknaden sändningar har visserligen närmat sig marginalkostnaden, men det går inte att entydigt påvisa att priserna alltigenom är baserade på marginalkostnaderna.

Prisutvecklingen på paketmarknaden, som även tidigare var en konkurrensutsatt marknad, har varit likartad den på marknaden för enstaka försändelser. Enligt PTS ökade listpriset för Postens största produkt Företagspaket, vilken enbart vänder sig till företag, med 75 procent mellan 1993 och 2003. Prisutvecklingen är ungefär densamma, oavsett vikt. Under samma period har små- och medelstora företag med små brevolymer, som inte når upp till rabatterna som erbjuds vid sändningar, sett kostnaden för enstaka försändelser öka med mer än 50 procent. Denna jämförelse är intressant att göra eftersom Posten har en stark, men inte lika dominerande,

⁴ Post- och telestyrelsen, *Service och konkurrens 2004*, PTS-ER-2004:17.

⁵ *Lärobok för regelmissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, Ds 2002:21.

⁶ Post- och telestyrelsen, *Den svenska postmarknaden*, PTS-ER-2004:20.

ställning på paketmarknaden. Dessutom torde kostnadsstrukturen vara relativt likartad.

Utifrån denna jämförelse med paketmarknaden, och utifrån att prissättningen på brevmarknaden i dag mer baseras på bakomliggande kostnader, är det tveksamt att tala om några kunder som direkta förlorare på brevmarknaden till följd av liberaliseringen. Mindre kunder på den närliggande paketmarknaden har också drabbats av väl så stora prishöjningar.

En mer korrekt bild av prisutvecklingen på brevmarknaden kan fås om man studerar hur den totala rörelseintäkten per brev har utvecklats för det tidigare affärsområdet Posten Brev. År 1994 uppgick den genomsnittliga rörelseintäkten per brev till ca 4,21 kronor exkl. moms. År 2003 uppgick samma nyckeltal till 5,28 kronor exkl. moms.⁷ Detta innebär att den totala genomsnittliga rörelseintäkten per adresserad försändelse ökat med 25 procent under denna tidsperiod i nominella tal. Inflationen under samma tidsperiod, mätt som förändring av KPI mellan 1994 och 2003, har varit 11,8 procent. Utvecklingen av genomsnittsintäkten har således överstigit den allmänna prisutvecklingen med ca 13 procentenheter under denna tidsperiod.

Av affärsområdets totala intäkter härrör en mindre del från andra tjänster än distribution av adresserade försändelser. Ovanstående uppgifter avser dock samtliga rörelseintäkter för affärsområdet. Ett bättre mått på prisutvecklingen på brevmarknaden kan fås om man enbart studerar intäkterna för adresserade inrikes försändelser. Dessa uppgifter finns emellertid enbart tillgängliga för åren 1998–2003, vilket därmed inte tar hänsyn till Postens kraftiga prishöjning av normalportot med 30 procent 1997. Den genomsnittliga intäkten per adresserad inrikes försändelse var 3,74 kronor exkl. moms 1998. Motsvarande uppgift för 2003 var 4,05 kronor exkl. moms, vilket innebär en ökning med ca 8,3 procent.⁸ Förändringen av KPI under denna period uppgick till ca 8,1 procent. Prisutvecklingen under de senaste åren har således legat i nivå med inflationen.

Det bör slutligen framhållas att ovannämnda uppgifter enbart gäller Posten, men företaget har ca 93 procent av brevmarknaden och är prisedande i egenskap av sin dominerande ställning. Uppgifterna får därför ses som en uppskattning av prisutvecklingen för hela brevmarknaden. Det kan dessutom antas att den ende konkur-

⁷ Källa: Postens årsredovisningar samt brevvolymer enligt PTS. Uppgiften för 2003 är återskapad av Posten, eftersom det tidigare affärsområdet Brev inte längre särredovisas.

⁸ Källa: Posten Sverige AB.

renten av betydelse, CityMail, erbjuder priser som i huvudsak i varje fall inte överstiger Postens.

6.4 Produktivitet och lönsamhet

Det brukar framhållas att effektivisering och produktivetsförbättring hos den tidigare monopolisten är en av de stora vinsterna med liberaliseringen. Däremot har det inte tidigare funnits några offentliga uppgifter tillgängliga om hur stora dessa produktivetsvinster är för själva brevdistributionen.

Inom ramen för utredningens analys har underlag hämtats in från Posten om utvecklingen av utdelade volymer per årsanställd i brevorganisationen. Enligt dessa uppgifter skedde en kraftig produktivetsförbättring kring 1993–1994, då produktiviteten ökade med närmare 20 procent, mätt som antalet utdelade adresserade försändelser i förhållande till antalet årsanställda. Den huvudsakliga förklaringen till denna förbättring var att ett nytt arbetsavtal infördes vid denna tidpunkt. Brevbärarnas tidigare utdelning på beting ersattes med reglerade arbetstider, vilket medförde en övertalighet bland de anställda.

De följande åren var utvecklingen måttligare; mellan åren 1994 och 2000 förbättrades produktiviteten med ytterligare 10 procent. Detta innebär en sammantagen produktivetsförbättring med 32 procent mellan åren 1993 och 2000. Åren därefter har produktivetsutvecklingen stagnerat, bl.a. till följd av minskade volymer och till följd av att genomförda rationaliseringar ännu inte fått genomslag. Uppgifterna för 2001–2003 är emellertid inte jämförbara fullt ut med uppgifterna för tidigare år, till följd av Postens förändrade organisation.⁹

Det är inte förvånande att en produktivetsutveckling kan noteras, eftersom produktiviteten i de flesta branscher ökar trendmässigt. Den snabba förbättringen under 1993–1994 torde emellertid i allt väsentligt kunna tillskrivas liberaliseringen och bolagiseringen av Posten, som skedde vid denna tidpunkt. Det som är intressant att notera är att produktivetsförbättringen varit måttlig och stagnerat de senaste åren. En bidragande orsak till detta kan vara att volymerna av oadresserade försändelser per årsanställd fördubblats sedan liberaliseringens genomförande. Mönstret är emellertid ungefär detsamma för den totala produktivetsutvecklingen när

⁹ Källa: Posten Sverige AB.

hänsyn även tas till ODR. Det är möjligt också så att Postens samproduktionsfördelar inte är så stora som det ofta görs gällande i olika sammanhang. Exempelvis innebär samproduktionen av ODR och adresserade försändelser inte bara fördelar utan den begränsar även möjligheterna till effektivisering av Postens utdelningsorganisation. Det är också förvånande att förändringar i produktsammansättningen, dvs. att andelen volymer i sändningar ökat och att kunderna utför en större andel kostnadsavlastande prestationer, inte har påverkat produktivitetens utvecklingen mer.

Beträffande Postens lönsamhet har rörelseresultatet efter avskrivningar för brevaffären varit på ca 1 miljard kronor per år under tidsperioden 1993–2003. Undantaget är åren 1996 och 2002, då rörelseresultatet var ca 500 miljoner kronor, till följd av bl.a. stora investeringar. Rörelsemarginalen har legat mellan 6 och 8 procent under denna tidsperiod, även här frånsett 1996 och 2002, då marginalen uppgick till 3,6 respektive 3 procent. Toppåret 1994 uppgick rörelsemarginalen till 10 procent.¹⁰

CityMails lönsamhet har varit mycket pressad till följd av den hårda priskonkurrensen på delmarknaden för sändningar och pga. att priset har varit det främsta konkurrensmedlet. Verksamheten i sin helhet har i princip uppvisat negativa resultat varje år med undantag för 2004, enligt uppgift från CityMail.

Många av de små lokala operatörerna har också haft svårigheter att få stabil lönsamhet i verksamheten. Några har inte överlevt, medan andra lyckats driva verksamheten med positivt resultat under senare år.

6.5 Spelregler och konkurrensfrågor

I början av 1990-talet etablerades CityMail på brevmarknaden. Monopolet på brevbefordran upphörde något år senare, och ytterligare ett år därefter ombildades affärsverket Postverket till ett aktiebolag, Posten AB, samtidigt som den nya postlagen trädde i kraft. Den nya lagstiftningen på postområdet innehöll dock inte någon särreglering eller sektorspecifik reglering förutom ett pristak för privatpersoners post, vilket preciserades i avtalet mellan Posten och staten. Andra frågor av betydelse för konkurrensen, som exempelvis de nya företagens tillgång till den postala infrastruktu-

¹⁰ Uppgifterna för 2001–2003 är återskapade av Posten. Övriga uppgifter är hämtade från Postens årsredovisningar.

ren, behandlades inte särskilt i samband med liberaliseringsbeslutet, utan dessa kom i stället att regleras i efterhand. De konkurrensproblem som uppstod på brevmarknaden efter liberaliseringsbeslutet kom därmed att hanteras av den mer generellt verkande konkurrenslagstiftningen.

För att kunna förstå utvecklingen på den svenska brevmarknaden är det därför nödvändigt att beröra de konkurrensrättsliga tvister som pågick på brevmarknaden under 1990-talet. Det kan konstateras att Posten har mött konkurrensen från främst CityMail med dels selektiv prissättning, dels olika typer av konkurrensbegränsande förfaranden, som enligt Konkurrensverket stått i strid mot förbudet mot missbruk av dominerande ställning enligt 19 § i konkurrenslagen (KL). I inledningsskedet var det framför allt fråga om åtgärder som trohetsrabatter, årsbonussystem och exklusivitetsklausuler. Efter ingripande från Konkurrensverket övergick Posten till att tillämpa olika former av prisjusterings- och prisuppgiftsklausuler, vilka även dessa syftade till att öka köptroheten hos kunderna. Även användningen av dessa klausuler förbjöds dock av Konkurrensverket.

Posten övergick därefter till olika former av geografisk prisdifferentiering, där ett lägre pris tillämpades för utdelning i de områden där företaget mötte konkurrens från CityMail. De konkurrensrättsliga tvisterna kulminerade med att de s.k. zonprislistorna aviserades av Posten under hösten 1996. Dessa introducerades trots att Konkurrensverket samma år avslagit Postens ansökan om s.k. icke-ingripandebesked för en geografiskt differentierad prissättning.¹¹

I oktober 1996 aviserade Posten den s.k. 4-zonsprislistan, som gav den högsta rabatten för utdelning i Storstockholm, Göteborg, Malmö–Lund och Uppsala. Denna förbjöds av Konkurrensverket genom ett interimistiskt beslut den 1 november 1996 och sedermera genom ett slutligt beslut den 22 november 1996.¹² Konkurrensverkets beslut motiverades med att prissystemet sammantaget utgjorde ett missbruk av dominerande ställning med hänsyn till att prissättningen inte var kostnadsmotiverad, samt att den försvårade för andra företag att konkurrera på marknaden och syftade till att eliminera förekommande konkurrens.

Den 4 november 1996 aviserade Posten en 2-zonsprislista, som skiljde sig från 4-zonsprislistan genom att den högsta rabatten skulle ges för samtliga 19 större orter i Sverige, inkl. de ovan

¹¹ Konkurrensverkets beslut (dnr 601/96).

¹² Konkurrensverkets beslut (1074/96).

nämnda orterna. Enligt ett nytt interimistiskt beslut av Konkurrensverket den 6 november 1996 (och slutligt beslut den 19 december 1996) förbjöds Posten dock att tillämpa även 2-zonsprislistan, med samma motivering som vad gällde 4-zonsprislistan.¹³

Besluten överklagades till Stockholms tingsrätt som dock fastställde Konkurrensverkets beslut avseende ansökan om icke-ingripandebesked och 4-zonsprislistan. Däremot upphävde tingsrätten Konkurrensverkets beslut rörande 2-zonsprislistan. Domen överklagades till sista instans, Marknadsdomstolen, som fastställde tingsrättens beslut.¹⁴

Marknadsdomstolen konstaterade att Posten under den aktuella perioden haft till syfte att i möjligaste mån undanröja konkurrensen från CityMail. Vid en helhetsbedömning fanns det skäl att beteckna Postens handlande under det aktuella skedet som en form av missbruk av dominerande ställning. Efter en utredning av redovisade kostnader bedömde domstolen emellertid att Posten beträffande 2-zonsprislistan hade redovisat att kostnaderna för distribution i zonområdet var lägre än kostnaderna för distribution i landet i övrigt. Detta gjorde att man fann att Posten hade objektivt grundade skäl för en prissättning enligt 2-zonsprislistan.

I och med Marknadsdomstolens beslut klarlades spelreglerna kring selektiv prissättning och prisdifferentiering. Domstolens beslut gav Posten rätt att möta konkurrens, men företagets dominerande marknadsställning innebar att särskilt höga krav måste ställas på Postens uppträdande i konkurrenshänseende. Med andra ord måste Posten agera med varsamhet på marknaden, i likhet med andra marknadsdominerande aktörer.

Marknadsdomstolens beslut, liksom Konkurrensverkets tidigare beslut, innebar att en praxis kunde utarbetas som följer av EG-rätten, eftersom den nya konkurrenslagen utarbetats helt enligt förebild från denna. Mot denna bakgrund framstår Postens handlande under åren omedelbart efter KL:s ikraftträdande den 1 juli 1993 som anmärkningsvärt i vissa avseenden, även om situationen var ny för den tidigare monopolisten. Särskilt gäller detta användandet av olika klausuler med köptrohetsfrämjande effekter, eftersom det enligt EG-rätten i princip är förbjudet för marknadsdominerande aktörer att använda sådana åtgärder. Detta förhållande borde ha varit känt för Posten vid denna tidpunkt, varför agerandet framstår som mer eller mindre medvetet.

¹³ Konkurrensverkets beslut (dnr 1142/96).

¹⁴ Marknadsdomstolens beslut (A 3/98).

En annan principiellt viktig fråga som behandlades av Konkurrensverket gällde principer och villkor för andra postoperatörers tillgång till Postens postboxar. Eftersom dessa frågeställningar inte preciserades i postlagen fick dessa hanteras utifrån KL i stället. I ett beslut den 13 oktober 1997 ansåg Konkurrensverket att postboxsystemet är en s.k. nödvändig facilitet. För att inte missbruka sin dominerande ställning måste därför Posten tillhandahålla tjänsten postboxutdelning till andra postoperatörer på skäliga, icke-diskriminerande villkor, som inte är mindre fördelaktiga för konkurrenterna än för Postens egen verksamhet.¹⁵

Det bör framhållas att dessa formuleringar i allt väsentligt togs in i postlagen vid revideringen 1999, och i och med Konkurrensverkets beslut och den därpå följande ändringen av postlagen klarades spelreglerna i detta viktiga avseende.

De konkurrensrättsliga tvisterna och tidigare oklarheter i regelverket har troligtvis hämmat utvecklingen av konkurrensen under 1990-talet. Det dröjde t.ex. två år mellan Konkurrensverkets beslut och beslutet i Marknadsdomstolen rörande de ovannämnda zonprislistorna. Denna typ av utdragna tvister drabbar regelmässigt de mindre aktörerna hårdare, eftersom de har mindre personella och finansiella resurser jämfört med det dominerande företaget. Tvisterna har dessutom också troligtvis avhållit andra aktörer från att etablera verksamhet på brevområdet till följd av oklara spelregler.

Under 2000-talet har förhållandena normaliserats, och de konkurrensrättsliga tvisterna har i princip upphört. Posten tillämpar dock en offensiv prissättning på delmarknaden sändningar samt inom mer lönsamma områden och utdelningsområden där det råder konkurrens. I enskilda avtal ger Posten ofta ytterligare rabatter utöver de officiella prislistorna.

Statsmakternas ambition med liberaliseringen var att ökad konkurrens skulle stimulera utvecklingen av nya och förbättrade metoder för brevbefordran, vilket i sin tur skulle gynna konsumenterna. Även om så har skett, kan det konstateras att viktiga förutsättningar för detta saknades i den ursprungliga postlagen. De konkurrensrättsliga tvisterna mellan Posten och CityMail kan vidare ha verkat begränsande för konkurrensen och avhållit nya aktörer från att etablera sig på marknaden.

¹⁵ Konkurrensverkets beslut (dnr 389/96).

6.6 Avslutande kommentarer

Syftet med liberaliseringen var att öka effektiviteten på brevmarknaden. Genom att öppna marknaden för konkurrens förutsågs vinster för konsumenterna i form av lägre priser och förbättrad service. I stora delar får reformen anses ha varit framgångsrik, även om antalet företag som tillkommit på marknaden är begränsat. De positiva effekterna består främst av efterfrågeanpassning av produkter och tjänster och mer kostnadsanpassade priser. Kraven på den samhällsomfattande posttjänsten har uppfyllts under perioden; liberaliseringen har alltså inte inneburit någon försämring av servicen och kvaliteten när det gäller rikstäckande övernattbefordran (se kapitel 4). Posten har emellertid en fortsatt stark och dominerande ställning på brevmarknaden, särskilt på delmarknaden enstaka försändelser. Det finns heller inga tecken på att Postens starka position inom detta område kommer att förändras nämnvärt under de kommande åren givet de nuvarande konkurrensförutsättningarna.

I detta kapitel har vi pekat på några bakomliggande omständigheter som förklaring till den relativt sett svaga utvecklingen av konkurrensen efter liberaliseringen. En sådan omständighet är att delmarknaden enstaka försändelser, och särskilt den rikstäckande övernattbefordran, har inslag av naturligt monopol, vilket innebär att det är mycket kostsamt att bygga upp ett parallellt rikstäckande nät för brevbefordran. En annan omständighet är att lagstiftningen på postområdet inte var anpassad från början för att stödja eller skapa förutsättningar för konkurrens. Postlagen kom till för att i första hand garantera kvaliteten och upprätthållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. Efterföljande förändringar av regelverket har däremot i högre utsträckning varit avsedda att skapa förutsättningar för konkurrens.

Vi återkommer till frågan om samspelet mellan konkurrensens utveckling och det institutionella ramverket samt till behovet av ytterligare särreglering och sektorspecifik reglering för att underlätta konkurrens i utredningens överväganden och förslag i kapitel 9.

I samband med liberaliseringen förändrades det tidigare Postverkets verksamhetsförutsättningar genom ombildningen till aktiebolag med staten som ensam ägare. Syftet var att ge Posten ökade möjligheter att möta en hårdnande konkurrens. Statens roll som ägare till det dominerande bolaget på en liberaliserad marknad är ytterligare en fråga att ta med i diskussionen om hur konkurrensen

utvecklats eller skulle kunna ha utvecklats under den senaste tioårsperioden. Det gäller t.ex. i vilken utsträckning staten kan eller bör utöva sitt ägarinflytande när det gäller Postens agerande mot sina konkurrenter. Vi återkommer även till denna fråga i utredningens överväganden och förslag.

7 Möjlighet till samdistribution

I detta kapitel beskrivs marknaden för distribution av dagstidningar i Sverige och de nordiska länderna samt distributionsstödet. Därefter behandlas möjligheterna till samdistribution.

7.1 Analys av marknaden för distribution av dagstidningar

Dagspressen består av riksspridda och lokala morgontidningar samt kvällstidningar. Morgontidningarna delas vanligtvis ut med tidningsbud direkt på morgonen av olika distributionsföretag, medan en mindre andel av upplagan delas ut med den ordinarie posten.

För morgontidningarna kommer huvuddelen av intäkterna från annonsförsäljning och från förskottsbetalda prenumerationer; av den genomsnittliga morgontidningens totala upplaga utgör mindre än 5 procent lösnummerförsålda exemplar. Kvällstidningarna å andra sidan får huvuddelen av sina intäkter från försäljning av lösnummer. Förutom de trogna köparna som respektive tidning har är det främst attraktionskraften på löpsedeln som styr hur många lösnummer som kommer att säljas en viss dag.

Sverige och de övriga nordiska länderna har de flitigaste tidningsläsarna i världen, och Sverige ligger i topp både avseende dagstidningsförsäljning och antalet prenumerationer, och ca 167 dagstidningar når dagligen nära 90 procent av befolkningen.

En analys av hur befolkningen i åldersgruppen 9–79 år använder olika massmedier en genomsnittlig dag visar höga siffror för läsandet av dagstidningar. Hela 81 procent av befolkningen läser en dagstidning, vilket kan jämföras med TV som är det största mediet med en andel på 87 procent

Dagstidningarna konkurrerar med andra medier vad gäller annonsörernas reklaminvesteringar. Institutet för reklam och media (IRM) bedömer att mängden reklam i tryckta medier även fortsatt

kommer att ligga på en hög nivå i Sverige. Vinnare kommer att vara medier med väl definierade målgrupper, t.ex. tidskrifter, som syns och hörs bättre i det tilltagande mediebruset. IRM bedömer dock att tillväxten på reklammarknaden på längre sikt kommer att ske utanför traditionella media och vara mer fokuserad på direktreklam och sponsring. En annan stark trend är att de digitala medierna kommer att fortsätta att utvecklas och ta marknadsandelar. År 2003 utgjorde annonsering i dagspressen drygt 50 procent av företagens investeringar i traditionell media.

Budutdelning av tidningar

Distributionen av tidningar via bud skiljer sig från t.ex. distributionen av brev. Den består av fyra huvudmoment:

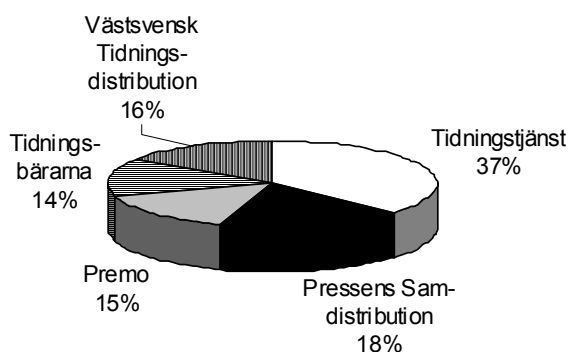
- *Första upphämtningen.* Distributionen börjar i packsalen i nära anslutning till det tryckeri som trycker den största tidningen i regionen. Tidningarna packas i anpassade buntar beroende på tidningens vikt och med hjälp av ett datorsystem. De tidningar som skall samdistribueras levereras till packsalen via biltransport och sorteras per distributionsdistrikt.
- *Transport.* När samtliga tidningar är buntade hämtar en s.k. buntbil (t.ex. en skåp- eller lastbil eller en mindre bil med släp) tidningarna för vidare transport till respektive distributionsdistrikt. Buntbilarna transporterar tidningsbuntarna till olika buntplatser – t.ex. en busshållplats, en port eller en lastkaj.
- *Andra upphämtningen.* Vid buntplatserna hämtar buden tidningarna till sina respektive utdelningsdistrikt. Det totala antalet anställda bud uppgår till ca 12 000 personer i Sverige. Ett tidningsbud distribuerar tidningar i ett eller två distrikt där varje distrikt kan omfatta mellan 100 och 1 000 tidningar. Variationerna är stora beroende på distributions-tid och om det är gång-, cykel- eller bildistrikt.
- *Utdelning.* Med hjälp av en budbok eller körbok som innehåller kör- eller gångordning samt namn och adresser på samtliga prenumeranter delar buden ut tidningen till abonnenterna. Ca 96 procent av de prenumererade tidningarna är utdelade före kl. 06.00, så att kunden har tidningen till frukosten.

Aktörer

Marknaden för distribution av dagstidningar påverkas av att samtliga tidningar med budutdelning deltar i samdistributionen. Inom ett visst geografiskt område är endast ett företag verksamt. I Sverige hanterar fem bolag distributionen av dagstidningar. Dessa äger tillsammans med Tidningsutgivarna företaget Morgontidningsdistribution KB (MTD), som har till uppgift att erbjuda andra företag samdistribution med morgontidningarna.

Figuren nedan visar de fem bolagens marknadsandelar för 2003. Efter årsskiftet har distributionen i Pressens Samdistribution tidigare regioner tagits över av Distributionscentralen i Västernorrland och delvis överförs till Tidningstjänst och Tidningsbärarna.

Figur 7:1. Marknadsandelar 2003 (procent).

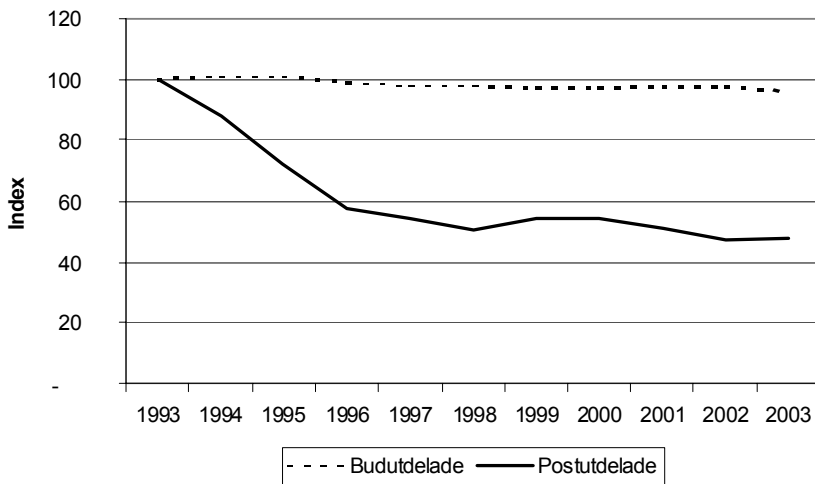


Källa: Presstödsnämnden, 2004

Den största aktören på marknaden för distribution av dagstidningar 2003 var Tidningstjänst AB, som är ett helägt dotterbolag till Posten, med 37 procent av volymen. Därefter hade de tre övriga aktörerna liknande marknadsandelar på ca 15 procent vardera. Företaget Pressens Samdistributions volymandel uppgick till ca 18 procent.

Pris- och volymutveckling

År 2003 uppgick den totala volymen av abonnerade dagstidningar till 933 miljoner exemplar, och av dessa delades 94 procent ut av bud medan 6 procent var postutdelade tidningar. Volymutvecklingen för budutdelade dagstidningar har under perioden 1993–2003 varit relativt konstant med en svag nedgång på ca 4 procent för hela perioden. Utvecklingen för postutdelade dagstidningar har däremot varit mer dramatisk; under perioden har volymen mer än halverats – från 112 miljoner postutdelade exemplar 1993 till 53 miljoner 2003. Andelen postutdelade dagstidningar utgör en mindre del av det totala antalet prenumererade dagstidningar och har under perioden sjunkit från 10 procent till ca 6 procent av den totala volymen. Figur 7:2 nedan visar hur volymen prenumererade dagstidningar förändrats under perioden 1993–2003, uppdelat på utdelningsform.



Figur 7:2. Volymutveckling för prenumererade dagstidningar perioden uppdelat på utdelningsform, 1993–2003. Basår 1993.

Källa: Tidningsutgivarna, 2004.

Postutdelade tidningar bärs ut av Posten på den ordinarie brevbärrundan och är ett komplement till distribution via bud. Postutdelning används oftast i geografiska områden där kostnaden för att dela ut tidningen med bud skulle bli alltför hög, eller för utdelning av exemplar utanför spridningsområdet där tidningen inte hinner delta i den lokala samdistributionen. Flera tidningar har dock hela sin upplaga distribuerad via posten, t.ex. flertalet s.k. fådagartidningar med utgivning 1–2 dagar per vecka samt en nationellt spridd femdagartidning – Dagen. Den främsta orsaken till att volymerna av postutdelade dagstidningar har sjunkit är att tidningarna ökat sin servicenivå. Många prenumeranter utanför tätorterna har inte nöjt sig med att få tidningen senare på dagen. För att möta kundernas krav har tidningarna därför valt att själva sköta utdelningen. Andra bidragande orsaker har varit befolkningsminskningen på landsbygden, minskningen av antalet prenumeranter utanför spridningsområdet samt osäkerheten om hur posttaxorna ska utvecklas.

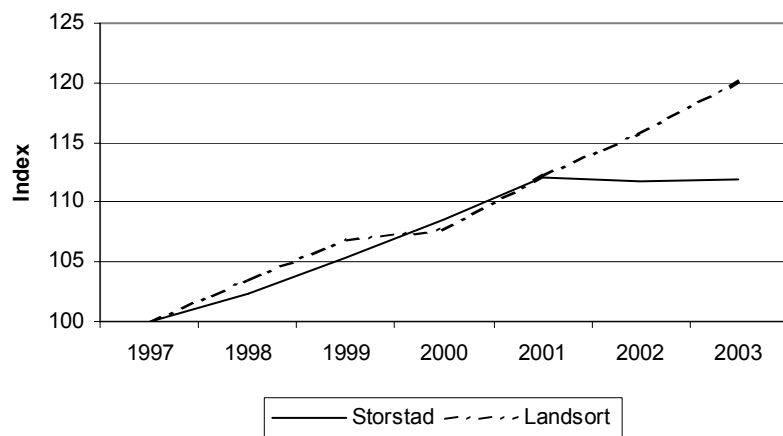
Omkring 120 000 hushåll i Sverige får tidningen utdelad via lantbrevbärare under måndag – fredag, vilket motsvarar 16 procent av det totala antalet hushåll som betjänas av lantbrevbärrlinjerna. Det förekommer dock säsongvariationer, och antalet hushåll ökar på sommaren. När det gäller utdelning av dagstidningar på lördagar

har olika lösningar utvecklats. Närmare hälften av de postutdelade dagstidningarna på lördagar delas ut med brevbärare; för övriga tidningar har Posten upphandlat distributionstjänsten av tidningsdistributionsbolagen som då kör en längre sträcka. Vissa dagstidningar har dock dragit in lördagsutdelningen, och abonnenterna får då lördagstidningen nästkommande måndag.

En fördelning av antalet budutdelade dagstidningar per natt mellan olika geografiska områden visar att den största andelen tidningar delas ut i tätorterna. Enligt en uppskattning för 2002 delades ca 76 procent av volymen ut i tätort och 24 procent på landsbygden.

Av dagstidningarnas kostnader utgör distributionskostnaden ca 19 procent, men andelen varierar mellan olika kategorier av tidningar. För t.ex. storstädernas morgontidningar står distributionen för ca 23 procent.

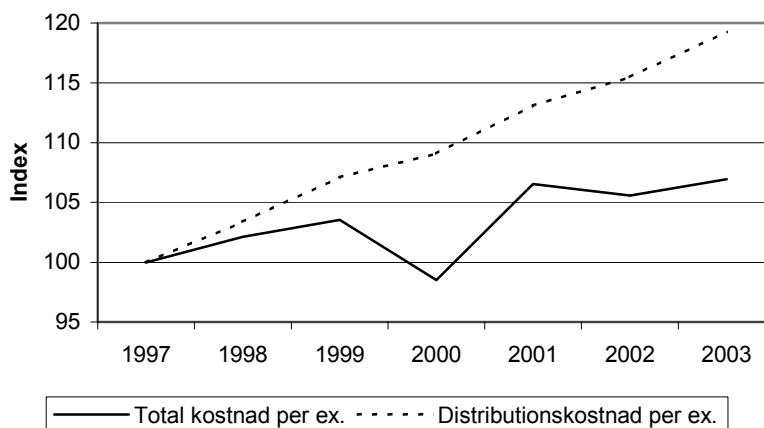
En analys av hur distributionskostnaden har utvecklats under perioden 1997–2003 för storstadstidningar och landortstidningar visar att det skett en höjning på ca 12 respektive 20 procent för hela perioden, vilket visas i figur 7:3. Under åren 2001 till 2003 planade ökningen ut för storstadstidningarna medan distributionskostnaderna fortsatte att öka för landsortstidningarna.



Figur 7:3. Utvecklingen av dagstidningarnas distributionskostnad i storstad respektive landsort, 1997–2002. Index 1997 = 100.

Källa: Tidningsutgivarna, 2004.

Om en beräkning görs av den totala distributionskostnaden i förhållande till volymen av prenumererade tidningar under motsvarande period, oavsett geografisk region, visar även den en ökning av distributionskostnaden per exemplar. Under perioden 1997–2003 har distributionskostnaden per exemplar ökat med ca 19 procent. Detta kan jämföras med utvecklingen av de totala kostnaderna per exemplar som under samma period har ökat med hälften, dvs. ca 7 procent. Uppgifterna om kostnaderna per exemplar 2000 innefattar inte Arbetet som gick i konkurs i september 2000.



Figur 7:4. Utvecklingen av kostnaden per abonnent tidning, 1997–2002. Index 1997 = 100.

Källa: Tidningsutgivarna, utredningens bearbetning.

Kostnadsutvecklingen för postutdelade dagstidningar har följt den prisutveckling som tidigare redovisats i kapitel 3 gällande Posttidningar A. Det som konstaterades där var att prisutvecklingen för Posttidning A har varit mycket kraftig sedan 1993 och att priset i dag är mer än 50 procent högre.

Framtida utveckling

Det mesta tyder på att papperstidningar kommer att finnas kvar på marknaden även i framtiden, medan elektroniska tidningar snarare kommer att fungera som ett komplement. Det finns dock en skillnad mellan olika åldersgrupper, där de äldre är trogna dagstidningarna medan de yngre i högre grad väljer att läsa nättidningarna samt gratistidningar och skjuter upp en eventuell prenumeration av dagstidning.

Sedan flera år tillbaka har morgontidningarna visat sjunkande upplagor. Av de 15 största morgontidningarna var det bara Svenska Dagbladet samt Norrköpings Tidningar som ökade något i upplaga under 2003 enligt Tidningsstatistik AB (TS). Tidningarna för en ständig kamp för mer lönsamma upplagor; man arbetar med friexemplar och rabatter samt prioriterar ned delar av spridningsområ-

det för att fokusera på mer lönsamma kunder i kärnområdet. Detta innebär att priset för prenumerationer höjs och att distributionen försämras för dem som bor utanför kärnområdet. Detta, tillsammans med tuffa rationaliseringsprogram, gör att morgontidningarnas finansiella ställning ändå var relativt positiv under 2003 enligt TS, men om upplagorna fortsätter att falla kan det bli problematiskt för många tidningar – särskilt eftersom konkurrensen från gratistidningar och elektroniska medier ökar.

Annonsintäkterna är viktiga för dagstidningarna. Enligt IRM:s rapport för andra kvartalet 2004 sker det en tillväxt på reklammarknaden för närvarande. Storstadspressen har visserligen känt av en hårdnad konkurrens om rubrikannonseringen, men landsortspressen visar en blygsam tillväxt till följd av en fortsatt stark detaljhandelsutveckling. Den för dagspressen så lukrativa platsannonseringen visar dock ännu ingen uppgång, och distributionen av bilagor i dagspress visar heller ingen uppgång under perioden. Trots denna utveckling bedöms den totala volymen av budutdelade dagstidningar vara relativt konstant eller svagt minskande de närmsta fem till tio åren, men på längre sikt kommer gratistidningarna samt de elektroniska alternativen troligtvis att öka sina marknadsandelar på bekostnad av dagstidningarna. Det mesta tyder på att många av tidningsföretagen och distributionsföretagen kommer att ha en kärv finansiell situation även de kommande åren. Detta kommer att medföra fortsatta rationaliseringar, förändringar av prenumerationsvillkoren, utveckling av kompletterande produkter och tjänster samt sökande efter nya samarbetsformer.

7.2 Distribution av dagstidningar i de nordiska länderna

Finland

Varje år delar den finska tidningsdistributionen ut 758 miljoner exemplar till prenumeranternas hemadress, arbetsplats eller fritidsbostad. Detta innebär att det varje dag bärs ut i genomsnitt 2,1 miljoner exemplar till de finska tidningsprenumeranterna. Omkring 80 procent av hushållen i Finland omfattas av den tidiga tidningsdistributionen, och dessa får sin tidning senast kl. 06.30 på morgonen. Knappt 20 procent av upplagan delas ut med den finska Postens vanliga dagsdistribution. Ett fåtal procent av den totala upplagan faller utanför den tidiga distributionen och finska Postens

dagsutdelning. Dessa volymer distribueras i stället av andra fristående aktörer, t.ex. privata distributionsföretagare, idrottsföreningar eller taxichaufförer.

Av den totala prenumererade upplagan svarar finska Posten och tidningsföretagens distributionsorganisationer för omkring hälften vardera av volymen.

I Finland delas i princip inga statliga distributionsstöd ut till dagstidningar. Dessa stöd upphörde helt 1993 och uppgick som mest till motsvarande över 50 miljoner euro årligen. Vissa kommuner bidrar dock för att täcka kostnaderna för veckoslutsdistributionen. De tidningar och tidskrifter som är språkrör för de politiska partierna beviljas ett visst statsbidrag för att sänka transport- och distributionskostnaderna.

Kostnaderna för distributionen av en genomsnittlig finsk dagstidning uppgår till 25–35 procent av det prenumererade priset.

Norge

De norska dagstidningarnas samlade dagliga upplaga uppgick 2003 till knappt 2,9 miljoner exemplar. Den totala upplagan har sjunkit sedan 1999; minskningen har dock planat ut mellan 2002 och 2003. Av den abonnerade upplagan delas 77 procent ut av något av de geografiskt avgränsade tidningsdistributionsföretagen, och resterande 23 procent av den norska Posten i den ordinarie brevbäringen. Priset för tidningsdistributionen är inte föremål för någon prisreglering och har mellan 2000 och 2004 stigit med 20 procent.

Danmark

I Danmark uppgår den abonnerade dagstidningsupplagan till 1 150 000 exemplar, och utöver detta säljs omkring 250 000 lösnnummer per dag. Av den abonnerade upplagan distribueras 250 000 exemplar med den danska Postens ordinarie utdelning. Resterande 900 000 exemplar distribueras av tidningarnas egna tidningsbud eller via företaget Bladkompagniet. I Danmark utgörs en stor del av lokaltidningarna av eftermiddagstidningar som delas ut av ungdomar.

Den dagliga dagstidningsupplagan i Danmark sjunker årligen med mellan 40 000 och 50 000 exemplar. Priserna för distributionen har de senaste åren ökat mer än de allmänna priserna.

7.3 Distributionsstöd

Distributionsstödet är en del av det allmänna presstödet och det regleras i presstödsförordningen (1990:524). En förutsättning för att få stöd är att tidningarna delas ut i samdistribution. Den största tidningsutgivaren i en viss region väljer distributör och denna hanterar därefter samtliga tidningar som deltar i samdistributionen. Företaget skall hålla samdistribution öppen för samtliga dagstidningar vars upplaga är betald och har ett abonnemangspris som överensstämmer med tidningar i motsvarande kategori. Distributionsföretagen måste tillämpa en likaprisprincip som innebär att den enskilda tidningens abonnerade upplaga inom området inte påverkar priset. En prisskillnad på högst 10 procent är tillåten, om en sådan är motiverad pga. olika vikt eller skillnader i administrations- eller transportkostnader. Ytterligare en förutsättning är att tidningsföretaget skriftligen skall förbinda sig att avstå från egen distribution samt överlämna hela distributionsarbetet till distributionsföretaget i det område där tidningen deltar i stödberättigad samdistribution. Ett distributionsföretag har även möjlighet att i samdistribution distribuera annat än dagstidningar om kvaliteten i dagstidningsdistributionen inte försämras.

Distributionsstödet administreras av Presstödsnämnden och uppgick 2003 till 74,5 miljoner kronor. Dessutom utbetalades ett särskilt distributionsstöd för lördagsutdelning på 10,6 miljoner kronor till en sammanlagd upplaga på 2,9 miljoner exemplar.

7.4 Samdistribution

Den samdistribution som hanteras av distributionsföretagen, och för vilken ersättning utgår till tidningarna från Presstödsnämnden, omfattar endast dagstidningar. Dock åtar sig distributionsföretagen i viss utsträckning även distribution av andra försändelser. Diskussioner har förts i olika sammanhang om möjligheten att även samdistribuera dagstidningar med adresserade postförsändelser. Intresset för detta är störst framför allt i mer glesbefolkade områden, där volymen av både dagstidningar och adresserade försändelser har

visat en sjunkande tendens, vilket i sin tur har medfört högre distributionskostnader och att servicen vad gäller tidningsutdelning i vissa fall inte har kunnat upprätthållas. I dag betjänas ca 730 000 av totalt ca 4,3 miljoner hushåll i Sverige av lantbrevbärlinjerna, och av dessa får 120 000 hushåll sin dagstidning distribuerad med den ordinarie posten. Det är i första hand de områden som i dag omfattas av lantbrevbäringen som är mest intressanta för frågan om samdistribution. Här berörs ca 610 000 hushåll som i dag får dagstidningen distribuerad via tidningsbud direkt på morgonen samt posten befordrad via lantbrevbäraren. Dessa lantbrevbärlinjer finns spridda över hela landet.

Diskussioner har förts mellan Tidningsutgivarna som representant för tidningsdistributionsföretagen och Posten om möjligheter till samdistribution. De finns två principiella huvudalternativ till hur samdistribution kan hanteras, vilka sedan kombineras på några sätt. De två huvudalternativen är följande:

- Tidningsbudet tar med sig och delar ut de adresserade försändelser som skall distribueras med morgontidningen, vilket troligtvis kommer att ske före kl. 06.00 på morgonen.
- Brevbäraren tar med sig dagstidningen och delar ut den tillsammans med de adresserade försändelserna på den ordinarie brevbärrundan, vilket troligtvis kommer att ske under för- eller eftermiddagen.

Några frågor som uppstår beroende på vilket alternativ som väljs har visat sig svåra att lösa. Om tidningsbudet t.ex. skall dela ut även de adresserade försändelserna uppstår problem kring följande:

- *Kravet på övernattbefordran.* I Postens tillståndsvillkor anges att 85 procent av alla försändelser skall delas ut övernatt och 97 procent inom tre dagar. Om försändelserna delas ut mycket tidigt på morgonen blir tidsramen för kort för att man skall kunna distribuera övernattbefordrade försändelser. De försändelser som delas ut kommer således att vara en dag försenade.
- *Kassaservice i lantbrevbäringen.* Posten tillhandahåller i dag den grundläggande kassaservicen i lantbrevbäringen. Om försändelserna skulle delas ut med tidningsbudet blir följderna antingen att de kunder som vill göra sina kassaärenden måste göra detta orimligt tidigt på morgo-

nen eller att en extra runda måste köras för att hantera kassaservicen.

- *Förmedling av paket och värdeförsändelser i lantbrevbäringen.* Posten tillhandahåller i dag utdelning av paket och värdeförsändelser i lantbrevbäringen. Om försändelserna skulle delas ut med tidningsbudet blir följden antingen att de kunder som vill kvittera ut paket eller värdeförsändelser måste göra detta orimligt tidigt på morgonen eller att en extra runda måste köras för att hantera detta.

Om brevbäraren skall dela ut tidningen vid den ordinarie brevbärrundan uppstår dessutom problem kring *försening av dagstidningen*. Prenumeranten får då sin morgontidning vid lunch eller på eftermiddagen och inte till frukosten – något som troligtvis kommer att minska antalet prenumeranter ytterligare.

Vad gäller de två punkterna ovan om kassaservice respektive förmedling av paket och värdeförsändelser, gäller detta enbart samdistribution där Posten i dag erbjuder lantbrevbäring. Detta problem är alltså inte aktuellt om samdistributionen gäller tätorter som i dag har stadsbrevbäring.

De ovan redovisade problemen kring samdistribution visar att det finns interna och externa krav på Posten respektive distributionsföretagen som måste förändras för att möjliggöra en samdistribution.

Ett alternativ är att sänka kvalitetskraven på övernattbefordran, så att en större andel av de adresserade försändelserna kan delas ut inom 2–3 dagar. Ett annat alternativ är att tidigarelägga sista inlämningstid för övernattbefordrad post, så att den kan transporteras tidigare till utdelningskontoren för sortering och då kan delas ut med morgontidningen, men detta kräver en förändring av Postens produktionskedja. Dessutom behöver hanteringen av kassaservice samt paket och värdeförsändelser i lantbrevbäringen förändras.

Ett alternativ kan vara att förändra servicen från varje dag till exempelvis service på beställning eller hänvisning till närmaste lokala fasta kontor. Ytterligare ett alternativ är att tidningsprenumeranter som bor i områden som är föremål för samdistribution får acceptera att morgontidningen delas ut senare på dagen, i samband med den ordinarie brevbärrundan.

Det har gjorts några försök att få till stånd samdistribution mellan tidningsdistributörerna och Posten. Våren 2002 planerades t.ex. ett testprojekt för samdistribution i Värmland, men projektet star-

tade aldrig utan stannade på planeringsstadiet. Anledningen till detta var, enligt samtal med parterna, dels ovan redovisade problem, dels att man förutsåg problem med att komma överens med fackförbunden eftersom tidningsbuden organiseras av Svenska Transportarbetareförbundet medan brevbärarna organiseras av Facket för service och kommunikation (SEKO). Aktörerna hade dessutom olika syn på storleken på de synergier och besparingar som kunde uppnås med samdistribution. Det finns dock exempel på lokala postoperatörer som delar ut posten med hjälp av tidningsbuden. Detta handlar dock om lokal post som inte behöver transporteras några längre sträckor.¹

¹ Postmästaren AB i Bollnäs ägs t.ex. av tidningen Ljusnan och man köper utdelningstjänsten av dem.

8 Prisreglering

8.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs några teorier om prisreglering, den nuvarande prisregleringen på postområdet samt de skyddsvärda grupper som för närvarande anses omfattas av regleringen. Dessutom behandlar vi konsekvenserna om det nuvarande pristaket avvecklas samt alternativa index för prisreglering.

8.2 Teoretisk bakgrund

Prisreglering är ett ekonomisk-politiskt instrument som vanligen syftar till att påverka prisbildningen på monopolmarknader eller på marknader som förväntas övergå till konkurrensmarknader i framtiden men där det för tillfället råder otillräcklig konkurrens. Syftet med prisregleringen är bl.a. att skydda kunderna under den tid som konkurrensen utvecklas, och att regleringen skall tas bort när dessa marknader uppnått en tillräcklig nivå av konkurrens.

Inom nationalekonomin har det funnits skilda synsätt vad gäller konkurrens. Det neo-klassiska perspektiv som förhärskade tills helt nyligen fokuserade på begreppet perfekt konkurrens. När det råder perfekt konkurrens kommer nämligen resursfördelningen att vara effektiv och överensstämma med konsumenternas preferenser. Om detta tillstånd upphör uppstår i stället ett marknadsmisslyckande och en felaktig fördelning av resurserna; monopolmakt är ett exempel på ett sådant misslyckande. När priserna överstiger kostnaderna minskar efterfrågan på produkten, vilket leder till att produktionen minskar och att vissa resurser i stället används till att öka produktionen av andra produkter som konsumenterna värderar lägre. Övervinsterna gör att en överföring sker från konsumenterna av en produkt till producenterna av densamma.

En lösning på detta problem har varit att försäkra sig om att priserna motsvarar kostnaderna genom reglering eller statligt ägande.

Mot detta perspektiv stod den s.k. *österrikiska skolan* som fokuserade på konkurrensen som en dynamisk process snarare än som ett statiskt tillstånd.

Den österrikiska skolan menade att höga vinster inte behöver vara något bevis på marknadsstyrka i en osäker värld. Höga vinster kan i stället spegla flertalet andra faktorer – t.ex. lyckosamma bedömningar, framgångsrik innovation eller en serie av något som ingen annan aktör ännu hunnit kopiera. Trots detta kan det finnas problem med monopolstyrka på en marknad, vilket ofta orsakas av ensamt ägande eller kontroll av vissa resurser som är nödvändiga i produktionen av varan eller tjänsten. Detta kan i sin tur ha sin förklaring i restriktioner som är instiftade eller upprätthållna av staten, t.ex. lagar som reglerar inträde på marknaden, eller så kan det bero på att en resurs eller en tillgång som en aktör har inte kan dupliceras av övriga aktörer på marknaden.

I den österrikiska skolan finns ett generellt antagande om att en konkurrensmarknad på längre sikt kan erbjuda bättre villkor för konsumenterna än reglering. Det kan vara nödvändigt att skydda konsumenterna under en övergångsperiod, men målet bör vara att erbjuda de förhållanden som bäst främjar uppkomsten av konkurrens. Om en priskontroll skall tillämpas bör denna konstrueras på ett rimligt sätt beroende på situationen. Detta kan resultera i ett pris där konsumenterna inte får det sämre än innan konkurrensen infördes, eller att det i vissa fall kan vara aktuellt med en sänkning av priserna för att t.ex. spegla en kostnadsreduktion. I andra fall kan det vara nödvändigt med en prisökning för att anpassa priset till efterfrågan och underliggande kostnader. Men samtidigt som priskontroll utövas under en övergångsperiod måste regleraren utföra aktiva handlingar för att avlägsna inträdesbarriärer och främja uppkomsten av konkurrens.

I dag har dessa två synsätt till stor del kommit att smälta samman. Genom teoretiska genombrott på två områden, informationsekonomi och spelteori, har en ny formaliserad teori och metod för analys av företags strategiska beteenden på marknader med ofullständig konkurrens vuxit fram. Med dessa nya verktyg har forskningen, med allt större stöd av empirin, visat att de tidigare skilda synsätten representerar en verklig konflikt, mellan vad som i dag brukar kallas statisk respektive dynamisk effektivitet. En politik som enbart syftar till att utifrån kända efterfråge- och kostnads-

samband säkerställa en hög (statisk) samhällsekonomisk effektivitet, till exempel genom att förhindra att företaget gör alltför stora prispåslag, kan ha skadliga dynamiska effekter genom att begränsa viljan till investering och nytänkande. Å andra sidan kan detta inte användas som argument för att aldrig ingripa; bestående monopol kan också ha negativa dynamiska effekter.

Ur ett postmarknadsperspektiv innebär detta resonemang att man bör överväga hur konkurrensen på marknaden bäst främjas så att den kommer både konsumenter och producenter till godo. Ett alternativ är att som i dag ha en priskontroll som reglerar hur mycket Posten kan höja priserna på marknaden för enstaka försändelser. Ett annat alternativ är att konkurrensen i stället främjas genom att de hinder som finns för en effektiv konkurrens undanröjs.

8.3 Metoder för prisreglering

Ekonomisk teori anger tre huvudsakliga alternativ till prisreglering¹:

- självkostnadsbaserad prisreglering
- pristaksreglering
- marginalreglering.

Självkostnadsbaserad prisreglering, som är den klassiska regleringsmetoden innebär att företaget endast medges täckning för sina kostnader och för en på förhand fastställd kapitalavkastning på den del av balansräkningen som fordras för att tillhandahålla de reglerade tjänsterna. Företaget kan därmed inte behålla några överskott utöver den angivna gränsen, vilket innebär att drivkrafterna för effektivitetsförbättringar blir svaga, åtminstone om prisregleringen revideras ofta. Om företaget sänker sina kostnader tvingas det då även snabbt sänka sina priser. Självkostnadsbaserad prisreglering är resurskrävande eftersom man inte alltid kan utgå från företagets redovisning utan även måste ta ställning till hur kostnader fördelats mellan olika produkter, om periodiseringar är rimligt gjorda och om företagets kostnader är skäliga. Det senare innebär att man lätt kommer in på frågor som ligger nära en företagslednings uppgifter.

Pristaksreglering har utvecklats för att komma till rätta med en del av dessa problem. Denna form av reglering innebär att man av-

¹ Avsnittet bygger på Post- och telestyrelsens rapport *Uppföljning och utvärdering av prisregleringen för vissa posttjänster*, PTS-ER-2002:7

står från att reglera enskilda priser. Istället sätts ett tak för förändringen av ett genomsnittspris, till exempel ett vägt medelvärde av fasta och rörliga avgifter för alla de tjänster som inte är konkurrensutsatta. På så vis slipper företaget detaljreglering av enskilda priser. Man kan därmed få en mer effektiv prissättning, dvs. priser som är anpassade till efterfrågan och inte bara till kostnaderna. Företaget hindras dock från att ta ut monopolpriser genom det tak som finns för hur mycket genomsnittet av priserna kan höjas. Detta tak för prishöjningarna är knutet till ett eller flera prisindex, t.ex. ett nettoprisindex och index för viktiga insatsvaror, men kan därtill även innehålla ett avdrag. Detta prisavdrag brukar sättas så att det speglar den förväntade produktivitetsoökningen. På så vis försäkras konsumenterna del i de förväntade kostnadsänkningarna. Om företaget lyckas sänka sina kostnader ännu mer får företaget behålla denna besparing. På så vis bibehålls företagets drivkraft för att förbättra sin produktivitet.

Med en pristaksreglering har företagen starka drivkrafter att sänka kostnaderna, eftersom varje krona som kan sparas ökar vinsten. Däremot blir drivkrafterna att investera svagare eftersom det finns en osäkerhet om möjligheten till avkastning på investeringen. Pristaksregleringen kan samtidigt ge företagen stora överskott om taket sätts för högt.

Fördelen med denna metod är att den inte bygger på uppgifter om företagets kostnader, vilka ofta kan vara svårbedömda för avgränsade delar av en verksamhet, utan den baseras i stället på objektiva prisförändringar på marknaden. Detta är dock samtidigt en nackdel, eftersom metoden inte alls tar hänsyn till förändrade marknadsförutsättningar som kan påverka tjänstens utformning och dess kostnadsstruktur.

Pristaksregleringen kan även ges en "vilande" form, och den blir därmed inte giltig förrän de i förväg definierade variablerna har förändrats över vissa tröskelvärden. Ett vilande pristak kan antingen utlösas automatiskt, baserat på löpande beräkningar, eller efter periodvisa revideringar av hur de ingående komponenterna har utvecklats.

En regleringsform som förekommer i bl.a. Storbritannien är ett komplement till pristaket, ett s.k. *safeguard caps*. Detta är i princip ett pristak knutet till konsumentprisindex (KPI) där prisavdraget har satts till noll. En *safeguard cap* används i förekommande fall när regleringsmyndigheten bedömer att en avgift befinner sig på en rimlig real nivå och samtidigt vill försäkra sig om att avgiften inte

höjs utöver förändringen av KPI. Ett annat tillämpningsområde är tjänster som är på gränsen till konkurrensutsatta och där man vill förvissa sig om att marknaden utvecklas till en full konkurrenssituation.

Marginalreglering² beskrivs bl.a. av Lena Ewertsson och Lars Hultkrantz i boken *Informationssamhällets institutioner*. Marginalreglering innebär att de företag som köper en grossisttjänst av ett vertikalt integrerat företag ersätter detta för den kostnad som bortfaller i detaljistledet. Metoden bygger på principen om icke-diskriminering, genom att det vertikalt integrerade företaget tvingas erbjuda konkurrerande företag grossisttjänsten till samma pris som dess eget detaljistpris minus dess egna kostnader i detaljistledet. Metoden har vissa fördelar jämfört med en direkt prisreglering, och den anses ge en lämplig balans mellan kraftfullhet och regleringskostnad. Den ger t.ex. samhällsekonomiskt riktiga drivkrafter för inträde av nya företag, genom att dessa endast har möjlighet att göra vinst om de har lägre kostnader i detaljistföretaget eller kan generera högre produktvärde än det vertikalt integrerade företaget. Under vissa förutsättningar kan metoden också ge grund för en samhällsekonomiskt effektiv prissättning i både grossist- och detaljistledet. Marginalreglering gör det vidare möjligt med en efterfrågeanpassad prissättning.

Bland metodens nackdelar brukar nämnas att den under vissa förhållanden kan verka begränsande för möjligheten att etablera nya företag, samt den inte ger några drivkrafter att hålla nere kostnaderna i grossistledet.

Metoden har bl.a. tillämpats inom telekommunikationsområdet (ADSL) i Storbritannien av den brittiska telemyndigheten Oftel.

8.4 Nuvarande modell för prisreglering

Syftet med nuvarande pristak

I egenskap av tidigare monopolföretag, och dessutom med en dominerande ställning på samtliga delmarknader, bedömdes Posten ha konkurrensfördelar som kunde hindra etableringen av nya aktörer

² Denna metod går i den ekonomiska litteraturen under benämningen *the efficient component price rule* (ECPR). Den kallas även *retail minus*. Marginalreglering diskuteras bl.a. i *Remediesrapporten* (European Regulators Group, 2003). Metoden togs ursprungligen fram av ekonomen W.J. Baumol.

på marknaden.³ Därför ansågs det nödvändigt att skydda konsumenterna mot omotiverade prishöjningar på vissa delar av marknaden genom en reglering i form av ett pristak. Under perioden den 1 mars 1994 – den 30 juni 1998 reglerades pristaket av ett avtal mellan staten och Posten AB. Det avtalade pristaket visade sig dock ha ett antal brister och det gav dessutom upphov till vissa tolkningsproblem.⁴ Användningen av olika viktningar mellan ordinarie porto och rabatterade frimärken orsakade, tillsammans med användandet av nettoprisindex (NPI) baserat på ett årligt genomsnitt, flera osäkerhetsmoment i skattningen av prisutvecklingen och bedömningen av huruvida Posten hållit sig inom pristaket eller inte. Oklarheterna resulterade bl.a. i att Posten tilläts höja normalportot med mer än NPI för varje år under perioden 1994–1997. Dessutom genomfördes en prishöjning med 30 procent för normalportot den 1 mars 1997 inom ramen för pristakets konstruktion.

Lagstiftaren valde i slutet av 1990-talet att utarbeta en ny konstruktion av pristaket. De kriterier samt generella krav⁵ som ställdes på ett nytt pristak i propositionen *Statens ansvar på postområdet* (prop. 1997/98:127) var att det skulle vara effektivt, enkelt, icke-diskriminerande samt lätt att administrera och följa upp. Vid samma tidpunkt som den inhemska lagstiftningen sågs över antogs ett EG-direktiv⁶ om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och förbättring av kvaliteten på tjänsterna. Detta postdirektiv innehöll krav på kostnadsbaserade taxor, lika behandling av alla kunder samt separat kostnadsredovisning av den samhällsomfattande posttjänsten.

I Sverige ansågs dock postdirektivet vara otillräckligt för att reglera det skyddsintresse som ansågs finnas i sammanhanget.⁷ Detta ställningstagande grundade sig på att det visat sig vara svårt att beräkna de faktiska kostnaderna för olika posttjänster. Ett annat motiv för att komplettera direktivet nationellt var att ett pristak ansågs ha en återhållande effekt på övriga posttaxor.

När det första pristaket infördes 1994 angavs skälet vara att skydda privatpersoner som ansågs sakna alternativ till Posten. I prop. 1997/98:127 utvidgas pristakets syfte till att gälla samtliga postkunder som inte hade något alternativ till Posten för befördran

³ Avsnittet bygger på Post- och telestyrelsens rapport *Uppföljning och utvärdering av prisregleringen för vissa posttjänster*, PTS-ER-2002:7

⁴ *Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet*, DS 1997:58.

⁵ *Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet*, DS 1997:58, s. 95.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997.

⁷ *Statens ansvar på postområdet* prop. 1997/98:127.

av enstaka försändelser. I praktiken innebar detta att målgruppen vidgas från enbart privatpersoner till att omfatta all osorterad post som skickades som enstaka försändelser till normalporto. Samtidigt valdes KPI som index framför NPI, med motiveringen att moms ingår i det pris som privatpersoner betalar, vilket inte speglas i NPI eftersom detta mått är mer anpassat till företagens perspektiv. KPI skulle bättre spegla ändringarna i den prisnivå som konsumenterna möter.

KPI mäter prisutvecklingen på den privata inhemska konsumtionen inklusive moms och visar därför de faktiska priser som privatpersoner betalar för varor och tjänster. NPI mäter däremot den del av konsumentpriserna som återstår sedan nettot av indirekta skatter (t.ex. moms) minus subventioner räknats bort. För ett företag som har avdragsrätt för moms kan NPI alltså användas som ett instrument för kostnadsjämförelse, dvs. ge en uppfattning om hur ett enskilt företags kostnader utvecklar sig jämfört med en korg av företag.

Enstaka försändelser

När det gäller hantering, prissättning m.m. indelar Posten sina försändelser i delmarknaderna *enstaka brev* och *sändningar*. De brev som omfattas av pristaket, dvs. de enstaka övernattbefordrade försändelser som väger höst 500 gram, utgör enligt uppgift från Posten 2004 ca 20 procent av det totala antalet inrikes adresserade försändelser och 32 procent av omsättningen för inrikes adresserade försändelser exklusive dagstidningar.

Det finns ingen absolut gräns för vad som skall anses vara enstaka försändelser respektive sändningar. Enligt PTS definition är enstaka försändelser styckförsändelser med olika format och vikt. Dessa skrivs ut av avsändaren och lämnas in osorterade. Flera enstycksförsändelser kan lämnas in tillsammans för befordran tillsammans, ibland åtskilliga hundratals, och detta kan i något fall benämnas sändningar.

Sändningar är en större mängd försändelser som produceras och transporteras "industriellt" och oftast är sorterade i postnummerordning. Trots att även sändningar är personligt adresserade är de ändå utskick med likartat innehåll till avgränsade mottagarkategorier t.ex. tv-innehavare, felparkerare, skattebetalare eller småbarnsföräldrar, medan de enstaka försändelserna är individuella.

PTS menar därför att det bör ingå åtminstone 500–1 000 försändelser för att något skall kunna benämnas som en sändning.

För sändningar tillämpas glidande portoskalor medan enstycksförsändelserna alltid viktindelas enligt den s.k. vikttrappan (1–20, 21–100, 101–250, 251–500, 501–1 000, 1 001–1 500 samt 1 501–2 000 gram). Slutligen skiljer sig vanligen formerna för betalning för de olika försändelseslagen. Sändningarna består i huvudsak av post från företag, myndigheter och organisationer till hushållen. Post från hushållen samt mellan företag, myndigheter och organisationer är däremot i större utsträckning enstaka brev. Av det totala antalet adresserade försändelser utgör ca 27 procent av volymen enstaka brev.

Kostnadsbaserade priser

I EU: s postdirektiv finns bestämmelser om att priserna för den samhällsomfattande posttjänsten skall baseras på kostnader. Dessa bestämmelser infördes även i postlagen 1997.⁸

Enligt postdirektivet får medlemsstaterna besluta att en enhetlig taxa skall gälla, men detta utesluter inte att den eller de som tillhandahåller den samhällsomfattande tjänsten har rätt att ingå individuella avtal med kunden. De priser och villkor för rabatter som finns måste dock erbjudas till alla kunder. Enligt EU-direktivet skall varje tjänst som kan utläsas i prislister vara kostnadsbaserad. Hur begreppet tjänst definieras får betydelse för hur man bedömer rimligheten i prissättningen. Frågan är om t.ex. olika betalningssätt utgör skilda tjänster, på samma sätt som brev och ekonomibrev anses som två separata tjänster, liksom om varje enskild viktklass skall anses som olika tjänster med krav på kostnadsbaserad prissättning.

Konsumentprisindex (KPI)

Pristaket innebär att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst inte får höja priset för inrikes befordran av enstaka försändelser som väger högst 500 gram, med mer per kalenderår än förändringen i KPI mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan.⁹ Det utrymme för prishöjning som inte nytt-

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997, samt 7a § postlagen (1993:1684).

⁹ 9 § postförordningen (1993:1709).

jas under ett kalenderår kan däremot användas under ett av de tre närmast påföljande åren.

KPI mäter den genomsnittliga prisförändringen av den privata inhemska konsumtionen, och vägningstalen baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) beräkningar av den totala privata konsumtionens sammansättning. KPI inkluderar moms, och det är det enda index som mäter det sista ledet i ekonomin inklusive skatter och avgifter. Andra index i prissystemet mäter oftast första försäljningsledet, dvs. företagets köp av varor.

Pristaksreglering enligt KPI innebär att priserna tillåts öka i enlighet med de genomsnittliga prisökningarna.

Avrundningsmekanismen

Av postförordningen¹⁰ framgår att avrundning vid beräkning av höjningsutrymme får ske till närmaste femtiotal öre, även om detta innebär att höjningen blir högre än förändringen i KPI. Detta extra prishöjningsutrymme har tillkommit för att öresavrundning inte skall behöva användas vid försäljning av enstaka frimärken.

Det innebär i praktiken att när utvecklingen av KPI medger ett portoutrymme på 26 öre får Posten höja priset med 50 öre. Avrundningsmekanismen ger således möjlighet till en tidigarelagd höjning av portot. Prishöjning utöver KPI skall emellertid avräknas från utrymmet för prishöjning de kommande åren.

8.5 Behovet av prisreglering för vissa skyddsvärda grupper

Av förarbetena till nuvarande prisreglering framgår att det primära syftet med regleringen är att skydda samtliga postkunder som inte har något alternativ till Posten för befordran av enstaka försändelser mot orimliga prishöjningar. Som en definition av vad som är ett rimligt pris angavs att t.ex. en privatperson inte skall behöva minska sin konsumtion av postala tjänster pga. ökade priser.

I PTS rapport *Uppföljning och utvärdering av prisregleringen för vissa posttjänster* (PTS-ER-2002:7) definieras såväl privatpersoner som småföretag och föreningar som skyddsvärda grupper vilka omfattas av dagens pristak. I följande avsnitt analyseras dessa grup-

¹⁰ Postförordning (1993:1709).

per med fokus på hur de använder posttjänsten samt vilka alternativ som finns till posttjänsten – både i form av ersättning och i form av andra aktörer på marknaden. Vidare behandlas, i enlighet med utredningens direktiv, frågan huruvida om det finns något skyddsbehov för tidnings- och tidskriftsföretag.

Privatpersoner

Privatpersoners användning av brev som kommunikationsform kännetecknas av i huvudsak två olika typer av strömmar:

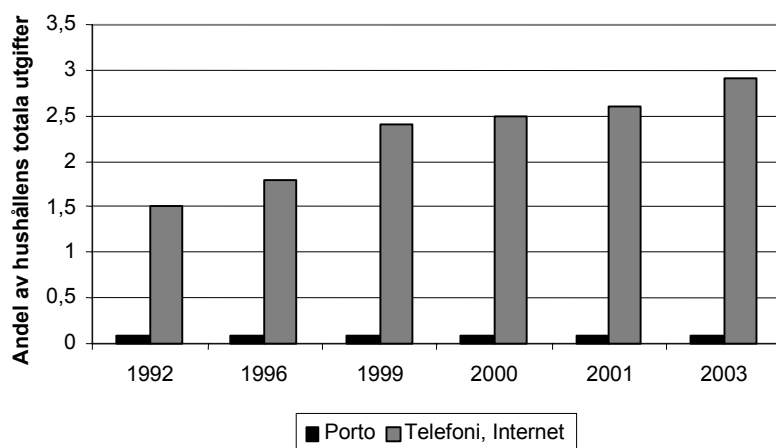
- brev, vykort och julkort till familj, vänner och bekanta
- brev av privatekonomisk karaktär till företag, myndigheter eller organisationer.

År 2003 bekostade hushållen 137 miljoner brev¹¹, vilket motsvarade 4,2 procent av Postens samtliga befordrade brev.

Under 1990-talet och början av 2000-talet har dessa båda kommunikationsströmmar allt mer kommit att ersättas av andra typer av kommunikation. För att hålla kontakten med familj, vänner och bekanta används främst telefonen (mobil och fast), SMS och MMS tjänster samt e-post. Motsvarande mönster gäller för kontakt med företag, myndigheter eller organisationer, där allt mer av kommunikationen hanteras via e-post, Internetbank eller via telefon. Ett visst behov finns dock fortfarande av att skicka fysiska brev med t.ex. blanketter och deklARATIONER, framför allt till myndigheter och företag.

Statistik från SCB om hushållens utgifter för portotjänster visar att dessa utgör en mycket liten andel av ett hushålls totala utgifter – 0,1 procent 2003. Vid en närmare granskning visar det sig att denna andel har varit oförändrad sedan början av 1990-talet. År 2003 hade hushållen i genomsnitt portoutgifter inklusive utgifter för paketbefordran på 250 kronor i löpande priser. Detta kan jämföras med att hushållen under samma år i genomsnitt betalade 4 030 kronor för fasttelefoni, 1 880 kronor för mobiltelefoni och 920 kronor för Internetabonnemang.

¹¹ Enligt Posten står hushållen för omkring 60 procent av det totala antalet sålda frimärkta försändelser, vilka enligt Posten 2003 totalt uppgick till 228 miljoner försändelser.

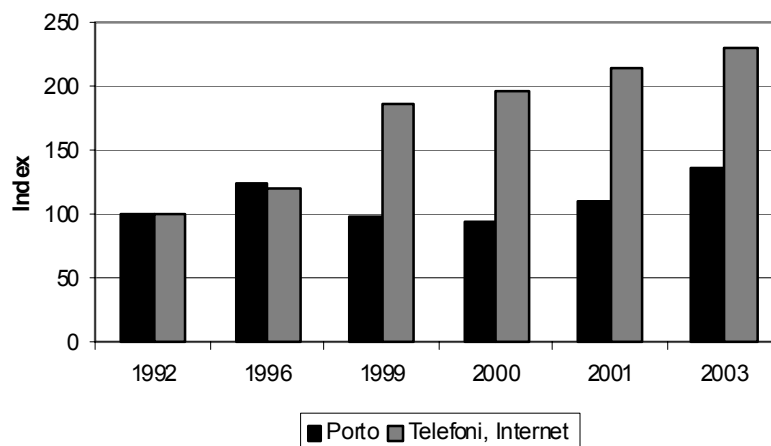


Figur 8:1. Andel av hushållens utgifter¹² 1992, 1996, 1999 – 2001 samt 2003 för porto, telefoni och Internet.

Källa: SCB, 2004.

En jämförelse av de olika kanalerna för kommunikation under perioden 1992–2003 visar att hushållens andel av de totala utgifterna vad gäller porto har varit konstant (0,1 procent). Utgifterna för telefoni och Internet har däremot ökat som andel av de totala utgifterna under samma period. År 1992 utgjorde telefoni 1,5 procent av hushållens totala utgifter, medan utgifterna för telefoni (fast och mobil) samt Internet 2003 utgjorde 2,9 procent av de totala utgifterna. Detta kan förklaras med att det under 1990-talet har vuxit fram helt nya kommunikationstjänster såsom mobiltelefoni och Internet vilka har blivit tillgängliga för den stora allmänheten. Dessutom har det skett en viss överströmning mellan olika kommunikationsformer, där det fysiska brevet har ersatts med telefoni och Internet.

¹² I löpande priser.



Figur 8:2. Utveckling av utgifterna¹³ 1992, 1996, 1999 – 2001 samt 2003 för porto, telefoni och Internet. Index 1992 = 100.

Källa: SCB, 2004.

En analys av den procentuella utvecklingen av utgifterna (i löpande priser) för porto respektive telefoni och Internet under perioden 1992–2003 visar även den att utgifterna för porto har varit relativt oförändrade under perioden. År 1992 betalade hushållen i genomsnitt 183 kronor för porto; 1999 uppgick denna summa till 180 kronor och 2003 var motsvarande summa 250 kronor.¹⁴ Den huvudsakliga orsaken till att summan för 2003 är något högre är att tjänsten detta år definierades om av SCB från att endast omfatta porto till att även omfatta Postens avgifter samt utgifter för paketförsändelser.

Vilket tidigare nämnts i kapitel 3 har priserna på porto inklusive moms ökat med 90 procent under perioden 1993–2003. Detta har lett till att antalet försändelser som hushållen skickar har sjunkit med närmare 40 procent under perioden – från ca 60 försändelser 1992 till ca 35–40 försändelser 2003. Denna minskning kan delvis förklaras med ersättningseffekten från nya kommunikationskanaler. Detta stämmer även med Postens egen statistik från 2002, som visar att det genomsnittliga hushållet årligen skickade ca 40

¹³ I löpande priser.

¹⁴ De svenska hushållens utgifter för porto kan jämföras med utgifter från Storbritannien, där det genomsnittliga hushållet beräknas betala ca 400 kronor per år på portotjänster, medan det genomsnittliga holländska hushållets utgifter uppges ligga på cirka 20 euro per år.

frimärkta brev, varav 30 befordrades övernatt och resterande 10 skickades som ekonomibrev, vanligtvis julkort.

Vad gäller utgifterna för telefoni och Internet har dessa utvecklats mer kraftigt under perioden och ökat med 250 procent. År 1992 betalade hushållen i genomsnitt 2 974 kronor, 1999 uppgick denna siffra till 5 543 kronor och 2003 var motsvarande siffra 6 830 kronor, allt i löpande priser.

En analys av hur utgifterna fördelar sig för olika typer av hushåll 2003 visar att hushåll bestående av ensamstående med barn nyttjar posttjänsterna (porto, Postens avgifter samt utgifter för paket) minst. År 2003 betalade dessa hushåll 60 kronor i snitt, medan övriga hushållstyper låg närmare den genomsnittliga utgift som gällde för samtliga hushåll.

Tabell 8:1. Fördelning av utgifter i löpande priser per typ av hushåll, 2003 (kronor).

	Ensamstående med barn	Ensamstående utan barn	Sammanboende med barn	Sammanboende utan barn	Samtliga hushåll
Posttjänster	60	250	240	270	250
Fast telefoni	5 120	3 080	5 290	3 850	4 030
Mobil telefoni	2 740	1 230	2 540	1 860	1 880
Internet- abonnemang	1 300	640	1 570	600	920

Källa: SCB, 2004.

Posten genomförde i november 2002 en marknadsundersökning om brevkommunikation mellan hushåll och företag, myndigheter samt organisationer. Den visade att hushållen i genomsnitt skickade ca 20 adresserade brevöversändelser per år till företag, myndigheter eller organisationer. Av samtliga kontakter som ett hushåll själv tar under ett år med företag, myndigheter eller organisationer används brevet i ca 20–25 procent av dessa kontakter.

Undersökningen kunde även konstatera att det fanns mycket små skillnader mellan olika hushållstyper, men att ett något högre antal brev skickades av hushåll med äldre personer, tvåpersonshushåll, hushåll med fem eller fler personer samt hushåll som hade jordbruksfastighet som boendeform. Vad gällde olika inkomstnivåer fanns inte heller något tydligt mönster. Däremot tycktes hushåll med inkomster över 260 000 kronor ta mer kontakt med före-

tag m.m., men då oftast via telefon. Det visade sig också att ju äldre personerna i hushållet var, desto mer kommunicerade de brevledes med banker, finansinstitut och försäkringsbolag. En förklaring till detta kan vara att medelålders och yngre personer successivt ersätter den "fysiska" hanteringen av hushållens privatekonomi med elektronisk hantering via Internet. Yngre personer visade sig däremot vara mer aktiva vad gäller att skicka ansökningar, intresseanmälningar etc. per brev. En rapport från Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), *Fakta om informations- och kommunikationsteknik i Sverige 2004*, visar att befolkningen i Sverige har en hög tillgång till och användning av elektroniska tjänster. År 2003 hade 94 procent av de svenska hushållen tillgång till någon form av fast telefonanslutning, och 90 procent av befolkningen i åldrarna 16–75 år använde mobiltelefon. Användningen av mobiltelefon var relativt lika i de olika åldersgrupperna, med undantag för personer över 60 år som hade en något lägre användning.

Det visade sig också att SMS skickades av 68 procent av dem som använder mobiltelefonen för privata samtal; kännedomen om SMS var dock lägre bland äldre personer över 60 år, grundskoleutbildade och dem med lägre hushållsinkomster. Vad gäller datorer och Internet hade 80 procent av Sveriges befolkning i åldrarna 16–74 år tillgång till en persondator i hemmet. Den åldersgrupp som hade lägst tillgång var gruppen 65–74 år, där 45 procent bland kvinnorna och 62 procent bland männen hade tillgång till en persondator. Totalt hade 73 procent av befolkningen tillgång till Internet i hemmet – högst var tillgången i åldersgruppen 16–24 år med 97 procent, och lägst i åldersgruppen 65–74 år med 25 procent.

Det vanligaste användningsområdet för Internet var att skicka och ta emot e-post (66 procent), tätt följt av att söka information om varor (64 procent), hämta information från myndigheters hemsidor (41 procent) och använda Internetbank (38 procent).¹⁵

Sammanfattningsvis kan konstateras att privatpersoner i dag använder sig av posttjänster i mycket liten utsträckning. Hushållens utgifter för posttjänster utgör i genomsnitt ca 0,1 procent av de totala utgifterna (250 kronor per år), vilket är en andel som i princip varit konstant sedan 1992. Antalet brev som hushållen skickar har däremot sjunkit från ca 60 försändelser 1992 till ca 35–40 försändelser 2003. Detta kan till stor del förklaras med framväxten av

¹⁵ Samtliga data i stycket är hämtade ur SIKA:s rapport *Fakta om informations- och kommunikationsteknik i Sverige 2004*.

nya alternativa kommunikationstjänster, t.ex. mobiltelefoni, Internet och e-post, som har ersatt det fysiska brevet. Det finns dock fortfarande ett behov hos hushållen att kunna använda posttjänster, även om detta behov kommer att minska i framtiden allt eftersom företag, myndigheter och organisationer ersätter fysisk hantering med elektronisk. För dessa hushåll är Posten i princip det enda alternativet, eftersom övriga aktörer som finns på postmarknaden vänder sig till företag.

Små företag

Företag, myndigheter och organisationer kan välja att skicka enstaka försändelser med tre olika produkter hos Posten:

- frankostämplat (där betalningen görs i förskott)
- porto betalt (där betalningen görs mot faktura)
- frimärke.

Beroende på vilken produkt företaget väljer skiljer sig priset åt. Frankostämplat och porto betalt är något billigare än frimärken, och det är framför allt större företag och organisationer som använder sig av frankostämpling och porto betalt, medan frimärken används av mindre företag. Orsaken till detta är att de två förstnämnda alternativen kräver en högre volym av försändelser för att de skall vara lönsamma. För att Posten skall medge fakturering av portokostnaden (porto betalt) krävs en volym på minst 10 brev per dag. Även frankostämplat kräver vissa volymer, eftersom det kostar det enskilda företaget mellan 5 000 och 10 000 kronor att investera i en frankeringsmaskin. Detta innebär att företag med mindre volymer av post i praktiken är hänvisade till det frimärkta brevet.

Den största volymen enstaka försändelser inom området kontorspost utgörs av frankostämplade och fakturerade försändelser (porto betalt), med omkring 445 miljoner försändelser 2003 (74 procent) av volymen. Resterande del (26 procent eller 116 miljoner försändelser) skulle då motsvara frimärkta försändelser som mindre företag och föreningar skickar. Av denna volym utgör ca 20 procent ekonomibrev och resterande enstaka övernattbefordrade brev. Den totala volymen frimärkta försändelser har mer än halverats under perioden 1993–2003 och portot, exkl. moms, har ökat med 50 procent.

Små företags användning av posttjänster har blivit ett komplement till andra kommunikationsformer. Brev används för att t.ex. skicka fakturor, information om företaget samt för att hantera företagets ekonomi, om tillgång till Internetbank saknas. Vissa små företag använder också brevet för att marknadsföra sig mot potentiella och befintliga kunder. Liksom för samhället i övrigt har även små företag gått över till att använda allt mer elektroniska tjänster för att hantera sin kommunikation. Bland många företag har Internet, e-post och mobiltelefonen blivit de viktigaste kanalerna för att kommunicera med kunder, leverantörer och andra intressenter.

Det finns ingen enhetlig syn på hur begreppet småföretag skall definieras. SCB, som bl.a. samlar in företagsstatistik, har ingen standarddefinition utan man anser att hänsyn måste tas till bransch och region. Däremot finns en rekommendation från Europeiska kommissionen som gör följande uppdelning:

- mikroföretag är företag med färre än 10 anställda
- småföretag är företag med färre än 50 anställda och en årsomsättning på mindre än 7 miljoner euro eller balansomslutning mindre än 5 miljoner euro.

Motsvarande definition använder organisationerna Svenskt Näringsliv och Företagarna i sina rapporter, med tillägget enmansföretag (0 anställda).

Utredningen har valt att definiera småföretag med ett eventuellt skyddsvärde som företag med 0–9 anställda, eftersom dessa företag är de som får förmodas använda frimärkta enstaka försändelser i störst utsträckning. Företag med 10 anställda eller fler använder troligtvis frankostämplade eller portobetalt i större utsträckning, eftersom detta är mer fördelaktigt vid större volymer av försändelser.

Det finns inga undersökningar som visar hur företag i allmänhet eller specifikt små företag använder posttjänster, vare sig historiskt eller i dag. Men utifrån tillgängliga uppgifter kan man dra slutsatsen att småföretags användande av posttjänster, liksom hushållens, har minskat under 1990-talet. En mycket översiktlig beräkning¹⁶ av hur antalet frimärkta försändelser för företag med färre än 10 anställda

¹⁶ Beräkningen baseras på volymuppgifter från PTS dividerat med antal företag (0–9 anställda) från SCB:s företagsregister, vilket innehåller alla typer av företag oavsett bolagsform, samt utvecklingen av porto för 1-klassbrev exklusive moms. Perioden 1997–2003 valdes eftersom Företagsregistret utökades med ca 200 000 företag 1997, pga. av att omsättningsgränsen för momsregistrering minskade från 200 000 kronor till 0 kronor.

har utvecklats under perioden 1997–2003 visar att det genomsnittliga antalet försändelser har minskat med ca 40 procent. Detta skulle innebära att ett mindre företags ungefärliga kostnad för porto 1997 uppgick till ca 1 000 kronor exklusive moms, medan motsvarande siffra 2003 uppgick till ca 600 kronor, allt i löpande priser. En motsvarande beräkning baserad på hur antalet frimärkta försändelser för företag med en omsättning under 1 miljon kronor ter sig 2003 ger en genomsnittlig portokostnad på 1 100 kronor exklusive moms.

Utifrån dessa beräkningar kan konstateras att den genomsnittliga portokostnaden för enmansföretag och mikroföretag troligtvis inte uppgick till mer än 1 500 kronor exklusive moms för 2003. Det bör dock påpekas att kostnaden för porto varierar mycket, beroende på vilken bransch som företaget verkar inom. Exempelvis har företag som bygger sin affärsverksamhet på utskick via brev eller paket högre kostnader för porto, t.ex. postorderföretag, bokklubbar och tidskrifter.

Posten har under hösten 2004, efter en förfrågan från utredningen, genomfört en undersökning över aktiva aktiebolags utgifter för porto. Denna har baserats på data om antalet svenska aktiebolag samt deras omsättning ur Bolagsverkets databas, vilka sedan matchats mot respektive bolags redovisade inköp i Postens försäljningsstatistik. Detta inkluderar samtliga tjänster, dvs. sändningar, enstaka försändelser, direktreklam, paket m.m. Resultatet blir en sammanställning över hur stor andel av omsättningen som olika grupper av företag betalar för posttjänster. Värt att notera är dock att uppgifterna endast inkluderar aktiebolag och därmed exkluderar enskilda firmor och handelsbolag, eftersom uppgifter om dessa saknas hos Bolagsverket.

Tabell 8:2. Utgifter för posttjänster som andel av omsättningen för olika grupper av företag (antal och procent).

Företagsstorlek – omsättning i miljoner kronor per år	Antal	Totala utgifter för posttjänster, procent av omsättningen	Andel (procent) brev	Andel (procent) direktreklam	Andel (procent) logistik
Grupp A - omsättning > 100 mnkr	4 641	0,2	0,11	0,04	0,05
Grupp B – omsättning 10-100 mnkr	19 520	0,34	0,17	0,06	0,11
Grupp C – omsättning < 10 mnkr	86 388	0,23	0,12	0,04	0,08

Källa: Posten, 2004.

Sammanställningen i tabell 8:2 visar att företag med en omsättning under 10 miljoner kronor per år i genomsnitt har utgifter för posttjänster på 0,23 procent av omsättningen, och av detta gäller 0,12 procent utgifter för brevfrändelser. Detta innebär att ett företag med en omsättning på 1 miljon kronor per år har en genomsnittlig utgift för brevbefordran på 1 200 kronor, att ett företag med en omsättning på 5 miljoner kronor per år har utgifter på i snitt 6 000 kronor, och ett företag med en omsättning på närmare 10 miljoner kronor har utgifter på i snitt ca 12 000 kronor, samtliga siffror exklusive moms.

Uppgifterna för grupp C, dvs. de minsta företagen i sammanställningen, stämmer väl överens med den beräkning som tidigare gjordes för ensam- och mikroföretagen.

Hur ser då småföretagens användning av alternativa kommunikationsformer ut? Den offentliga statistik som finns över företags användning av telefon, datorer och Internet baserar sig på företag med fler än 10 anställda.

Statistik från SIKA visar att 92 procent av företagen med 10–19 anställda använde Internet 2003 och att 72 procent dessutom hade egna hemsidor. De största användningsområdena var att hämta allmän information (92 procent), göra finansiella transaktioner (83 procent) samt få service och support (73 procent).¹⁷

Ett verktyg som underlättar småföretagens administration är olika tjänster på Internet, vars syfte är att minska antalet pappersblanketter. Som exempel på nya elektroniska tjänster kan nämnas möjligheten till deklaration för näringsidkare via Skatteverkets

¹⁷ Samtliga data i avsnittet är hämtade ur SIKAs rapport *Fakta om informations- och kommunikationsteknik i Sverige 2004*.

webbplats, möjligheten att starta enskild firma genom ansökan direkt på Internet samt tillgång till Bilregistret via telefon och Internet. Dessutom kan man numera ansöka om exportbidrag från Jordbruksverket och Livsmedelsverket direkt via Internet, vilket beräknas minska antalet inskickade blanketter med ca 50 000 stycken per år.¹⁸

Denna trend har påverkat, och kommer att fortsätta påverka, användningen av det fysiska brevet för kommunikation. I takt med att nya elektroniska tjänster utvecklas kommer behovet och volymerna av enstaka brev att minska. Analysen visar dock att det fortfarande finns ett behov av det fysiska brevet som ett komplement till de elektroniska alternativen, och att Posten i praktiken är en ende aktören på marknaden för de företag som vill skicka enstaka brev. De småföretag som finns på orter där lokala postoperatörer verkar kan dock använda dessa för förmedling av lokal post.

För företag med 0–10 anställda, eller med en omsättning på ca 1 miljon kronor per år, är det frimärkta enstaka brevet ofta det enda alternativet för att skicka kontorspost. Den genomsnittliga utgiften för porto för ett sådant företag beräknades uppgå till maximalt 1 500 kronor exklusive moms 2003. För aktiebolag med en årlig omsättning på maximalt 10 miljoner kronor utgör kostnaderna för alla typer av brevtjänster ca 0,12 procent av omsättningen. Detta innebär att det genomsnittliga företagets kostnader för porto utgör en mindre andel av den totala kostnadsmassan.

Ideella föreningar och organisationer

Inte heller ideella föreningar och andra organisationers användning av posttjänster finns kartlagd i någon undersökning, utan ofta jämföras deras nyttjande med småföretagarnas. Detta gör att det är omöjligt att dels uppskatta hur föreningar och organisationer använder posttjänster, dels jämföra deras användning med andra kommunikationskanaler. Utredningen har dessutom haft svårt att uppskatta det totala antalet föreningar i Sverige, men som exempel kan nämnas idrottsrörelsen, som är en av de största föreningsrörelserna, som består av ca 26 600 idrottsföreningar runt om i Sverige.

Generellt kan sägas att föreningar vanligtvis använder fysisk post för att distribuera inbetalningskort för medlemsavgifter, för att informera medlemmarna och skicka ut föreningstidningar samt för

¹⁸ Exempelen är hämtade ur Näringsdepartementets skrift *Enklare vardag för Sveriges företag*.

att sköta en viss del av sin administration. Men även hos många föreningar, liksom för samhället i övrigt, sker en successiv övergång till elektroniska alternativ, där hemsidan och e-post blir viktiga verktyg för att kommunicera med nuvarande och potentiella medlemmar.

Posten har i dag en produkt som särskilt vänder sig till föreningar – föreningsporto. Föreningsportot är ett ekonomibrev, vilket innebär att försändelserna når mottagaren inom 3 dagar. Portot för föreningsbrevet är, beroende på betalningssätt, 4,50–4,80 kronor inklusive moms upp till 100 gram, och det omfattas inte av nuvarande prisreglering. Om Posten väljer att ta bort föreningsportot är alternativet för föreningarna att gå över till vanligt a-brev eller till ekonomibrev. Att skicka ett brev som väger mellan 21 och 100 gram som ekonomibrev i stället skulle då leda till en kostnadsökning från 4,80 till 10 kronor inklusive moms, dvs. en fördubblad prisnivå.

Även om statistik på området saknas kan man konstatera att det sannolikt finns ett behov både i dag och i framtiden hos ideella föreningar och organisationer att kunna använda sig av brevbefordran. Det som kommer att påverka föreningars användning av brevet och övergången till elektroniska alternativ är hur föreningsportot kommer att utvecklas. För de flesta föreningar finns i dag inget alternativ till Postens tjänster, förutom lokala postoperatörer där sådana finns etablerade eller användningen av frivilliga för att distribuera försändelser.

Tidnings- och tidskriftsföretag

I detta avsnitt behandlas de tidskrifter och dagstidningar som övernattbefordras, s.k. *Posttidning A*, och där det i dag saknas alternativa aktörer till Posten. Dessutom tar vi upp situationen för kulturtidskrifter, eftersom dessa ofta har små upplagor och en svår ekonomisk situation, och de har dessutom drabbats av en portohöjning, eftersom det s.k. kulturportot har utvecklats.

Den 1 juli 1992 togs prismålet för befordran av vissa tidningar och tidskrifter bort. Syftet var att försöka komma tillrätta med det stora underskottet i Postverkets tidnings- och tidskriftsbefordran. Enligt nu gällande regler fastställer Posten AB själva sina priser för tidnings- och tidskriftsbefordran.

I prop. 1997/98:127 beaktades särskilt distributionen av tidningar och tidskrifter, eftersom lagstiftaren hade uppmärksammat att Postens förändrade prissättning hade uppfattats som negativ – speciellt för de tidningar och tidskrifter som inte hade något alternativ till Posten för befordran. För dessa tidningar – adresserade veckotidningar och medlemstidningar samt andra fack- och specialtidningar – menade man att möjligheterna var små att pressa priserna på den befintliga marknaden. Dessutom antogs att Posten under en överskådlig framtid sannolikt att skulle vara den enda rikstäckande distributören av dessa tidningar.

Regeringen förslog därför att det skulle finnas en möjlighet att ingripa, om prissättningen blev orimligt hög. Det föreslagna bemyndigandet skulle innefatta en möjlighet att reglera prissättningen också för befordran av vissa tidningar och tidskrifter. Detta reglerades slutligen i postlagens § 7b med följande lydelse: ”Regeringen får föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer.” Denna möjlighet har dock inte använts ännu.

Tidskrifter

Prisutvecklingen för övernattbefordran av Posttidning A har varit mycket kraftig sedan 1993; priset 2003 låg mer än 50 procent högre än 1993. Samtidigt hade volymen av Posttidning A halverats under motsvarande period.

I samband med att Posten aviserade tioprocentiga prishöjningar för Posttidning A för åren 2003 och 2004 gjorde branschorganisationen Sveriges Tidskrifter en anmälan till PTS i november 2002. Detta ledde till att PTS genomförde en särskild granskning av Postens avgifter för Posttidningar.¹⁹ PTS studerade bl.a. prisutvecklingen för Posttidning A och man tog sin utgångspunkt i propositionen *Ändringar i postlagen m.m.* (prop. 1995/96:218) där Posten själv bedömde att framtida avgiftshöjningarna – efter de prisökningar som gjordes 1994–1995 – skulle hålla sig inom den beräknade inflationen. PTS utgick därmed från att Posten efter prishöjningen 1995 uppnått full kostnadstäckning och en rimlig lönsamhet i posttidningsaffären.

¹⁹ *Granskning av Postens prissättning för befordran av adresserade tidskrifter*, mars 2003, (dnr 02-15961/39).

Trots detta konstaterade PTS att prisökningen hade varit kraftig för Posttidning A och att prisskillnaden mellan en 100-grams Posttidning A och en Posttidning B (befordran inom tre dagar) hade ökat från 26 procent 1996 till 40 procent 2003. PTS konstaterade slutligen att kostnadsökningar var en av förklaringarna till prisökningen, men att den svaga konkurrensen också hade spelat en betydande roll.

Utredningen kan dessutom konstatera att de sjunkande volymerna för Posttidning A sannolikt också har påverkat prisutvecklingen, eftersom den genomsnittliga kostnaden per exemplar har ökat. Den aviserade höjningen på 10 procent 2004 omprövades dock, och Posten stannade vid en prishöjning på knappt 4 procent, något som PTS inte har ifrågasatt.

Posten anser dock att tidningsaffären fortsatt ger ett underskott på för närvarande drygt 200 miljoner kronor per år. Trots kontinuerliga rationaliseringar anser Posten att ytterligare prisökningar inte kan uteslutas. Enligt Posten är en viktig förklaring till att portot har ökat att kostnadsutvecklingen för löner, sociala avgifter, flygbefordran och bränsle har varit hög under perioden.

Utredningen har genom samtal med Sveriges Tidskrifter uppmärksammat problemen med stora prisökningar på Posttidning A och att Sveriges Tidskrifter är oroliga för att ytterligare portohöjningar kan hindra spridningen av det fria ordet, och därmed i förlängningen påverka demokratin. Detta beror, enligt Sveriges Tidskrifter, på att vissa tidskrifter inte kommer att ha ekonomiska möjligheter att distribueras med övernattbefordran, vilket bedöms som nödvändigt om de skall kunna publiceras varje vecka och innehålla uppdaterade nyheter. Vad gäller Posttidning B menar Sveriges Tidskrifter att det där är möjligt att hitta alternativ till Posten eftersom både CityMail och Morgontidningsdistribution (MTD) erbjuder liknande tjänster.

Enligt Sveriges Tidskrifter är postdistributionen den snabbast växande utgiften för tidskrifter i jämförelse med andra betydande utgifter, t.ex. papperskostnader, tryckerikostnader, personalkostnader, teknik och annonsförsäljning. Det är också den kostnadspost som tidskriftsutgivarna har svårast att påverka – särskilt för de tidskrifter som distribueras som Posttidning A – eftersom Posten är det enda alternativet för hela den riksspridda övernattbefordrade upplagan. Sveriges Tidskrifter tror att ytterligare portohöjningar kan leda till att vissa tidskrifter får minska antalet utgåvor per år

och i stället distribueras som Posttidning B, eller man blir tvungen att minska antalet anställda för att behålla lönsamheten.

För att möta kritiken från Sveriges Tidskrifter, och för att tillgodose kundernas ökade krav på snabbare befordringstider, uppger Posten att de har utvecklat en ny tjänst med lägre prissättning för alternativ befordran av tidskrifter inom två dagar – Posttidning B 02. Posten erbjuder därmed tre olika posttidningsprodukter – distribution över natt, distribution inom två dagar och distribution inom tre dagar – för att förlagen skall ha möjlighet att trycka och ge ut sin tidning samma vecka som den produceras.

Det finns i dag ca 2 800 tidskriftstitlar registrerade i Postens register över posttidningar. Av dessa befordras ca 450 titlar som Posttidning A och resterande som Posttidning B.

Postutdelade dagstidningar

Under perioden 1993–2003 har antalet postutdelade dagstidningar halverats – från 112 miljoner postutdelade exemplar till 53 miljoner exemplar. Av de postutdelade dagstidningarna 2003 utgjorde ca 50 procent stödberättigade exemplar enligt Presstödsnämndens regler, medan övriga distribuerades utan presstöd. Under perioden 1997–2002 beräknas kostnadsökningen för distribution av dagstidningar via post i genomsnitt ha varit 12,3 procent på vardagar, medan priset för lördagsutdelning har ökat betydligt mer – ca 21 procent – enligt TS. Under åren 2002–2004 har dagstidningarna haft möjlighet att söka ett särskilt stöd hos Presstödsnämnden för lördagsutdelning i glesbygd. Stödet uppgick 2003 till 10,6 miljoner kronor och delades ut till ett 70-tal tidningsföretag över hela landet.

Även för postdistribuerade dagstidningar är situationen med ökade priser problematisk, eftersom många tidningsföretag har en pressad finansiell situation. Posten är i praktiken det enda alternativet för en riksspridd övernattbefordran och för befordran i områden där distributionsföretagen inte själva har ekonomiska möjligheter att ombesörja utdelningen.

Kulturtidskrifter

År 2004 finns det ca 390 kulturtidskrifter registrerade hos Kulturrådet. Vissa av dessa tidskrifter är mer kända och har en större upplaga, som t.ex. Journalisten, medan andra är relativt okända och har betydligt mindre upplagor. Den senaste undersökningen av hur stor upplaga de registrerade kulturtidskrifterna har gjordes 2001, och den visade att medianvärdet för antalet tryckta exemplar per år uppgick till 2 550 exemplar, men att närmare hälften av tidskrifterna hade upplagor under 2 000 exemplar och en knapp fjärdedel mindre än 1 000 exemplar per upplaga.²⁰

Kulturrådet arbetar för att öka spridningen och läsningen av kulturtidskrifter i hela landet. För att stödja kulturtidskrifterna har Kulturrådet fått i uppdrag av regeringen att ansvara för det statliga stödet till kulturtidskrifter. Kulturrådet delar årligen ut drygt 20 miljoner kronor, och många kulturtidskrifter skulle inte klara sig utan det produktionsstöd som en del av dessa pengar går till.

Posten hade tidigare en särskild tjänst, s.k. frankoetiketter (även kallat kulturportot), som vände sig till författare, tryckerier, musikförlag, bok- och musikhandlare, antikvariat och tidskriftsföretag. Dessa kunde distribuera enstaka böcker, tidskrifter, noter och korrektur till ett billigare porto, vilket användes av många kulturtidskrifter med liten upplaga. Frankoetiketten gällde som porto i Sverige och försändelserna delades ut inom tre dagar, måndag till fredag, efter inlämning på postcenter och under förutsättning att de uppfyllde kraven på format. År 2003 upphörde dock Posten med försäljningen av frankoetiketter, med motiveringen att de inte längre hade möjlighet att fortsätta erbjuda denna subvention eftersom produkten gick med förlust. Sista dagen för att använda redan inköpta frankoetiketter sattes till den 30 december 2004. Posten hänvisade därefter kunderna till övriga posttjänster, t.ex. ekonomibrev eller posttidningar.

I tabell 8:3 nedan jämförs de olika produkterna för olika vikt-klasser; samtliga priser är exklusive moms.

Tabellen visar att om kunden väljer produkten ekonomibrev skulle priset för en försändelse öka med nästan 80 procent. Om kunden i stället väljer produkten Posttidning B tillkommer det första året en registreringsavgift på 5 500 kronor och därefter en årlig grundavgift på 4 500 kronor (exklusive moms). Kunden betalar därutöver ett maximalt pris per exemplar för en osorterad sänd-

²⁰ Böcker och kulturtidskrifter 2001, Kulturen i siffror 2002:5, Kulturrådet 2002

ning, och det finns inga krav på minsta kvantitet. Detta innebär att den totala distributionskostnaden i princip blir oförändrad eller lägre om tidskriften har en upplaga på 1 000 exemplar eller fler.

Tabell 8:3. Sammanställning av porto för olika produkter (kronor exkl. moms).

Produkt/vikt	Max 250 gram	max 500 gram	max 1 000 gram
Frankoetiketter	8,80 kr	13,60 kr	18,40 kr
Ekonomibrev	16,00 kr	24,00 kr	32,00 kr
Posttidning B – upplaga 1 000 ex./år	9,62 kr	12,45 kr	18,12 kr
Posttidning B – upplaga 2 000 ex./år	7,37 kr	10,20 kr	15,87 kr

Källa: Posten, 2004.

Kulturtidskrifter kan även använda övriga aktörer på postmarknaden som distribuerar tidskrifter, dvs. CityMail och MTD. Men eftersom dessa distributörer fokuserar på kunder med större volymer, och eftersom utdelningen hos CityMail inte omfattar hela landet, har många kulturtidskrifter i praktiken endast Posten som distributionsalternativ.

8.6 Konsekvenser vid en avveckling av prisregleringen

Om prisregleringen avvecklas gäller alltså postdirektivets och postlagens krav på att priserna skall vara kostnadsbaserade och rimliga. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser.

En tänkbar effekt om pristaket slopas är att normalportot höjs, eftersom Posten hävdar att de i dag inte uppnår full kostnadstäckning för frimärkta försändelser. Man menar att pristaket indirekt påverkar priset för all dagligpost, och att dessa volymer utgör en betydande del av intäkterna för alla adresserade inrikes brev-försändelser (ca 40 procent). Vidare anger man att enstaka försändelser endast kunnat höjas i ringa omfattning (50 öre 2003) pga. konstruktionen av pristaket mellan 1997 och 2003, medan Postens löner och andra kostnader, liksom priset på brevsändningar, har höjts varje år. Med en årlig förändring av KPI med 1 procent från den 1

juli 2004 kan Posten höja priset med 50 öre nästa gång den 1 januari 2012 eller med 5 öre den 1 januari 2008.

Posten menar att en höjning med mindre än 50 öre i vissa fall kan bli effektlös, pga. reglerna för öresavrundning. Frågan är hur stor prishöjningen skulle bli, respektive när och i vilken takt priserna skulle ändras, om prisregleringen togs bort och vilka effekter detta skulle få för olika kundgrupper.

Baserat på tidigare analyser av de skyddsvärda grupperna har nedanstående sammanställning gjorts (tabell 8:4). Här visas hur stor den nuvarande kostnaden för brevfräsändelser är för olika kundgrupper samt hur denna kostnad skulle förändras vid en prishöjning på 10, 20, 30, 50 eller 100 procent, under förutsättning att antalet fräsändelser är konstant.

Tabell 8:4. Utveckling av den årliga kostnaden för brevfräsändelser för olika kundgrupper beroende på storlek på prishöjning (kronor).

Kostnad för brevfräsändelser per år/kundgrupp	1 dag	+ 10 %	+ 30 %	+ 50 %	+ 100 %
Hushåll	250	275	325	375	500
Enmans- & mikroföretag	1 500	1 650	1 950	2 250	3 000
Aktiebolag omsättning = 5 mnkr	6 000	6 600	7 800	9 000	12 000
Aktiebolag omsättning = 10 mnkr	12 000	13 200	15 600	18 000	24 000
Aktiebolag omsättning = 50 mnkr	85 000	93 500	110 500	127 500	170 000
Aktiebolag omsättning = 100 mnkr	170 000	187 000	221 000	255 000	340 000
Aktiebolag omsättning = 200 mnkr	220 000	242 000	286 000	330 000	440 000

Sammanställningen visar att den totala kostnaden för brevfräsändelser skulle öka marginellt i löpande priser för hushåll, enmans- och mikroföretag samt för mindre aktiebolag om prisökningen uppgick till 30 procent eller mindre. För större aktiebolag skulle effekterna däremot bli något större.

Är det då möjligt för Posten att höja priset med 50 procent eller mer? En kraftig prishöjning skulle troligtvis innebära att många kunder väljer att inte använda Postens tjänster och i stället använda de elektroniska alternativen. Den pågående strukturomvandlingen på brevmarknaden skulle därmed påskyndas. Företag, myndigheter och organisationer utvecklar nya elektroniska tjänster som minskar behovet av det fysiska brevet. Detta gör att en prishöjning är en balansgång mellan ökade intäkter pga. ett högre pris samt minskade intäkter pga. sjunkande volymer.

En annan fråga som kan ställas är huruvida nuvarande nivå på normalportot är den rätta. Posten har sedan 1997 endast kunnat höja portot i begränsad omfattning (med 50 öre 2003). Under samma period har volymerna för enstaka övernattbefordrade brev sjunkit samtidigt som kostnaderna för löner, transporter m.m. har ökat mer än KPI. Detta kan tyda på att Posten inte uppnår full kostnadstäckning vid nuvarande prisnivå och att en justering av priset uppåt kan vara nödvändig för att uppfylla kravet på kostnadsbaserade priser.

8.7 Alternativa indexkonstruktioner för prisreglering

Vid konstruktionen av ett alternativt index för reglering av ett pristak för portot bör man beakta att en prisreglering kan ha två olika syften som kan vara svåra att förena i ett index. Syftet kan antingen vara att *skydda konsumenterna* mot plötsliga prishöjningar eller att *ge producenterna ersättning* för kostnaderna för att tillhandahålla produkten. Ett och samma index kan inte fånga in båda aspekterna fullt ut.

Vidare är en poäng med att indexreglera ett pristak att pristakets nivå skall kunna fastställas utan att man vid varje givet tillfälle måste göra omfattande granskningar av operatörens redovisning.

Det har visat sig vara svårt att använda ett befintligt index för att redovisa Postens kostnader. Olika befintliga index visar olika delar av Postens kostnads massa, men det finns inget index som visar samtliga delar av denna. Om man önskar en indexkonstruktion som återspeglar Postens kostnader måste troligtvis ett nytt index konstrueras. Alternativt kan man försöka hitta ett befintligt index som i tillräcklig grad återspeglar utvecklingen av Postens tunga kostnadsposter.

Postens förslag till index

Postens eget förslag till nytt index, som ursprungligen presenterades 2001, innebär att nuvarande pristaksregleringen ersätts med ett postindex där man utifrån kostnadsstrukturen för produkten brev har sammanställt fyra externa index för att spegla kostnadsutvecklingen för den samhällsomfattande tjänsten. Hur det föreslagna indexet skulle sammanvägas visas i tabell 8:5.

Tabell 8:5. Sammanvägning av Postens indexförslag (procent).

Index	Vägningstal
Arbetskostnadsindex för arbetare	27,1 %
Arbetskostnadsindex för tjänstemän	27,1 %
Faktorprisindex för lastbilstransporter	12,5 %
Hemmamarknadsindex*	33,3 %
	100,0 %

* Hemmamarknadsindex utgörs av ITPI rensat för import och tull.

SCB har för utredningens räkning studerat hur dessa prisindex har utvecklats under perioden 1998–2003, vad dessa olika index avser att beskriva samt hur det föreslagna indexet har utvecklats i relation till Postens kostnader för 1:a-klass inrikesbrev.

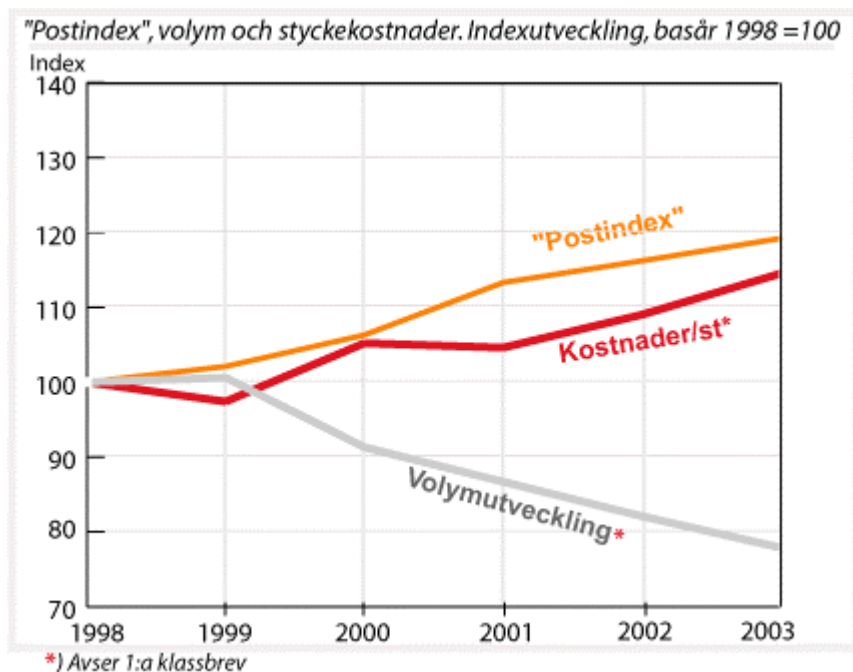
Utvecklingen av Postens kostnader jämfört med "postindex" 1998–2003

Postens kostnader för 1:a-klass inrikesbrev har under perioden påverkats av prisutveckling, volymutveckling, rationaliseringar, strukturförändringar m.m. Även kalkylmetoderna har utvecklats under åren, så kostnadsnivåns förändring är därför svårtolkad. Vid fördelning av Postens kostnader är de volymer som hanteras i olika led en viktig fördelningsgrund. I Postens kostnader för 1:a-klassbrev ingår kostnader för personal, lokaler, egna fordon, köpta transporter, maskiner och inventarier, IT, övriga kostnader samt postinterna köp. Den enskilt största kostnadsposten är personalkostnader, dvs. löner, sociala avgifter och andra personalkostnader.

²¹

²¹ Beräkningarna i avsnittet presenterades i underlagsrapporten *Val av index för att spegla Postens kostnadsutveckling*, SCB, november 2004.

Om man beaktar hur volymerna utvecklats under perioden ser man att kostnaderna per försändelse ökat med 14,5 procent under 5 år eller med ca 3 procentenheter per år. Under samma period ökade det nu styrande KPI med 8,1 procent.



Figur 8:3. Jämförelse mellan "postindex" och redovisad styckekostnad för 1:a-klassbrev.

Från 1998 till 2003 har "postindex" ökat med 19,2 procent. Nedan redovisas förändringen av de index som ingår i "postindex":

- Arbetskostnadsutvecklingen för arbetare steg med 18,3 procent.
- Arbetskostnadsutvecklingen för tjänstemän steg med 6 procentenheter mer än för arbetare dvs. med 24,3 procent.
- Priserna för inhemskt förbrukade svensktillverkade och importerade varor steg med 10,1 procent.
- Faktorprisindex för lastbilstransporter steg med 19,3 procent.

Eftersom Postens föreslagna index under perioden 1998 till 2003 har stigit med 19,2 procent och Postens kostnader för 1:a-klass inrikesbrev bara stigit med 14,5 procent skulle det detta, enligt SCB:s analys, ge Posten en överkompensation inom ramen för pristaket. Om kostnadsutvecklingen för övernattbefordrade brev skall kunna åskådliggöras i form av index, så krävs ett index som mer korrekt speglar kostnadsutvecklingen inom Postens verksamhet.

SCB:s förslag till index

SCB har på utredningens uppdrag utvecklat ett förslag till ett anpassat postindex som skall spegla Postens kostnadsutveckling.²²

Kostnadsutvecklingen för Posten skulle i ett sådant förslag skattas med hjälp av pris- och kostnadsindex för löner, transporter, maskiner, lokaler m.m. En indexserie som vägs samman av sådana pris- och kostnadsindex brukar benämnas *faktorprisindex*. I beräkningarna av faktorprisindex tas dock ingen direkt hänsyn till att produktivetsutvecklingen inom en given verksamhet tenderar att sänka kostnaderna.

Postindex skulle enligt SCB:s förslag kunna innehålla och följa nedanstående kostnadskomponenter kopplade till Postens verkliga kostnader.

Personalkostnader

Beräkningen av indextal för personalkostnader baseras på de förändringar som inträffar när det gäller kollektivavtal och lönebi-kostnader. Detta innebär att endast de avtalsenliga löneförändringarna inräknas i indextalen för löner som gäller för anställda. För att i någon mån kompensera för produktivetsutvecklingens kostnadsdämpande effekter räknas lönerna exklusive den löneglidning som kan inträffa under avtalsperioden.

²² Förslaget presenterades i underlagsrapporten *Val av index för att spegla Postens kostnadsutveckling*, SCB, november 2004.

Kapitalkostnader

Kapitalkostnader består av avskrivningskostnader och räntekostnader för lokaler samt för maskiner och inventarier. Prisutvecklingen på de ingående delarna i kapitalkostnaderna kommer att påverka index för avskrivning samt räntekostnader.

Lokalkostnader

Beräkningen av lokalkostnader beaktar bl. a. lokalhyra, uppvärmning och underhåll.

Transporter

Beräkningen av transporter beaktar komponenter som t.ex. ersättning för köpta tjänster. Delindex för egna transporter kommer att grundas på samlade priser, tariffer för drivmedel, försäkringar, avskrivning, ränta m.m.

Interna kostnader, övriga kostnader

Interna kostnader och övriga kostnader är mycket svåra att mäta. En omfattande mätning kan inte heller motiveras med tanke på kostnadsslagens låga viktandel. I stället måste en godtagbar schablon användas som kan anses uppskatta den verkliga kostnadsbilden.

Utvecklingen av Postens kostnader vid SCB:s index

Konstruktionen av ett index som det ovan föreslagna skulle på ett mycket nära sätt spegla Postens kostnader över tid. Uppgifterna skulle bygga på en noggrann analys av Postens kostnadsmassa, och dessutom skulle det ske en löpande uppföljning av kostnaderna. Nackdelarna torde dock vara att prisregleringen blir nära kopplad till Postens egen redovisning samt förhållandevis kostsam att arbeta fram respektive att använda återkommande.

8.8 Avslutande kommentarer

KPI som index vid utformning av prisreglering är korrekt om syftet med regleringen är att skydda vissa grupper mot kraftiga prishöjningar. Portokostnaderna utgör i genomsnitt dock numera en mycket liten andel av de totala utgifterna för hushåll och små företag. Om utgångspunkten för val av index i stället är att det skall spegla Postens kostnader krävs ett annat index än KPI.

SCB drar i sitt underlag till utredningen²³ slutsatsen att det vare sig finns något befintligt index eller någon sammanvägning av befintliga index som fullt ut speglar Postens kostnader. För att åstadkomma detta måste det skapas ett nytt särskilt postindex

Även om behovet att genom pristak skydda vissa användargrupper mot prishöjningar inte längre kvarstår, finns det andra motiv som förts fram som motiv för prisreglering. Ett sådant är behovet att begränsa Postens möjligheter att korssubventionera mellan olika tjänster. För att åstadkomma en sådan begränsning finns det emellertid andra på sikt mer effektiva metoder, till vilka vi återkommer i kapitel 9.

²³ *Val av index för att spegla Postens kostnadsutveckling*, SCB, november 2004.

9 Överväganden och förslag

9.1 Inledning

Våra överväganden och förslag bygger på fakta och analyser som redovisats i kapitlen 3–8. I detta avsnitt sammanfattar vi de viktigaste slutsatserna, vilka också bildar bakgrund och utgångspunkter för de överväganden och förslag som vi redovisar i detta kapitel.

Postmarknaden förändras

Postmarknaden som helhet är en betydande marknad, och är en del av den infrastruktur som krävs för att samhällsekonomin skall fungera effektivt. Trots framväxten av nya kommunikationsmedel, som delvis ersätter den traditionella postverksamheten, kommer fysiska försändelser även fortsatt att spela en viktig roll i samhället för att förmedla information, varor och tjänster.

De största kunderna på brevmarknaden återfinns inom branscher som finansiell sektor, offentlig sektor, tjänsteproduktion, handel, energi, tele, detaljhandel, postorder, industri och förlag. Dagens brev utgör därmed primärt en kanal för information från företag till hushåll. År 2003 svarade företagen för ca 96 procent av alla befordrade brev medan hushållen endast svarade för 4 procent. Brevmarknaden är därmed i allt väsentligt en företagsmarknad.

Efter en mycket kraftig tillväxt under hela 1970- och 80-talen har volymen på den svenska brevmarknaden under de senaste tio åren legat tämligen stilla på ca 3,3 miljarder försändelser. Under de senaste tre åren märks dock en nedåtgående trend på ca 1,5 procent per år. Från slutet av 1990-talet förefaller det tidigare positiva sambandet mellan ökad BNP och ökade brevvolymer ha brutits dvs. volymerna klingar av trots tillväxt i ekonomin. Brevvolymen inom EU förväntas minska med 3,5 procent mellan åren 2004 och 2009.

Samtidigt omstruktureras brevvolymer. Mest påtaglig är nedgången av antalet enstaka försändelser (kontorspost med övernattbefordrade A-brev och ekonomibrev respektive brevlådepost). Under åren 1994–2003 minskade den sammanlagda volymen enstaka försändelser med drygt 20 procent. Övernattbefordrade brev inom brevlådepost har minskat mest; där har volymerna halverats under perioden. Sannolikt beror en stor del av volymnedgången hos hushållen på en övergång till att man numera kommunicerar med andra kanaler i stället, t.ex. telefoni, webbtjänster och e-post. Den nedåtgående trenden för enstaka försändelser kommer troligen att bli än tydligare under de kommande åren.

En annan tydlig förändring är överströmningen inom delmarknaden sändningar från övernattbefordrade A-brevsändningar till långsammare ekonomibrevsändningar inklusive oadresserad direktreklam (ODR). Ekonomibrevsändningar har visat sig vara attraktiva, eftersom de erbjuds till förhållandevis låga priser och god tidsmässig utdelningsprecision. ODR-marknaden har ökat med 55 procent under perioden 1994–2003.

Också andra delar av postmarknaden förändras, såsom paketmarknaden för lättgods. De senaste fem åren har antalet förmedlade inrikespaket minskat samtidigt som utrikespaketen ökat kraftigt som en följd av företagens ökade internationalisering. Den totala marknaden för inrikes och utrikes paket kommer troligtvis att växa de närmaste åren samtidigt som det kommer att ske en fortsatt konsolidering av antal logistikföretag genom allianser, partnerskap och uppköp.

Historiskt har postmarknaden varit mer eller mindre liktydig med Postverkets verksamhet. Numera är emellertid postmarknaden en diversifierad och dynamisk marknad som består av flera delmarknader, ett stort antal företag och ett brett utbud av produkter och tjänster. Även brevmarknaden, som är den delmarknad som länge skyddades från konkurrens genom det statliga brevmonopolet, är i förändring i meningen att det inte längre bara finns en aktör som bedriver brevverksamhet. Marknadens karaktär påverkar i sin tur utformningen av den lagstiftning som krävs för att t.ex. upprätthålla en samhällsomfattande posttjänst. Postlagen var vid lagens tillkomst i början av 1990-talet i allt väsentligt inriktad på att säkra samhällets behov av posttjänster samt på att Posten var den enda möjliga utföraren av en sådan tjänst. Posten är alltjämt ensam på brevmarknaden om att erbjuda övernattbefordran med rikstäckning medan det finns konkurrens på lokal brevbefordran och på

sändningar i vissa storstäder. I takt med att marknaden vidareutvecklas öppnas andra möjligheter också för lagstiftaren när det gäller i vilken omfattning och på vilket sätt den samhällsomfattande tjänsten skall regleras. Det är därmed rimligt att postpolitiken i högre grad än tidigare utgår från postmarknadens möjligheter att tillhandahålla vissa tjänster snarare än, såsom i dag, enbart från Postens intresse av och finansiella förutsättningar att tillhandahålla sådana tjänster.

Minskade brevvolymer aktualiserar frågor om den samhällsomfattande posttjänstens framtida omfattning och finansiering

Hittills är det Posten som har haft ansvaret för att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten. Posten lever upp till samtliga krav som ställs på denna tjänst och man överträffar dessutom målen för övernattbefordran. Den nuvarande höga kvalitetsnivån inom övernattbefordran är en kombination av högt ställda krav på den samhällsomfattande posttjänsten och Postens kommersiella ställningstaganden. Det kommersiella värdet av att kunna erbjuda en rikstäckande tjänst med övernattbefordran har av Posten tills vidare bedömts som möjlig att förena med samhällets krav på en väl fungerande postservice i hela landet.

Det finns inga entydiga slutsatser när det gäller merkostnaderna för att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt svenska, norska och europeiska studier ligger kostnaderna i ett intervall mellan ca 115–460 miljoner kronor. I beräkningarna har dock inte tagits hänsyn till de intäkter som följer av fördelarna av att kunna erbjuda en rikstäckande posttjänst.

Minskade brevvolymer utmanar de framtida möjligheterna att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst med nuvarande omfattning och finansiering. Även om situationen inte är akut vill vi peka på att det inom några år kan komma att krävas förändringar av såväl omfattningen som finansieringen av posttjänsten. Vissa åtgärder bör därför vidtas redan nu för att skapa handlingsutrymme om Posten inte längre kan tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten inom ramen för sin kommersiella verksamhet.

En viktig fråga att i detta sammanhang är huruvida inriktningen i EU:s postdirektiv skall vara att säkerställa snabba befordringstider, när allt tyder på att den tidskritiska posten långsamt men säkert håller på att ersättas av elektronisk kommunikation. Andra frågor

som aktualiseras av den redovisade utvecklingen på postområdet är finansieringen av den samhällsomfattande posttjänsten samt prisregleringen, som med nuvarande utformning innebär begränsningar för Postens möjligheter att erhålla ett pris för tjänsten som är grundat på kostnaderna.

Liberaliseringen av postmarknaden har i huvudsak haft positiva effekter

Liberaliseringen av den svenska postmarknaden – eller mer precist av brevmarknaden – innebar att Sverige gav sig ut på helt obruten mark. Vid tidpunkten för liberaliseringen hade inte något annat land öppnat sin brevmarknad för konkurrens. I dag, mer än tio år senare, är Sverige fortfarande det enda empiriska exemplet på en genomförd liberalisering där det också finns konkurrenter till den f.d. monopolisten. Samtidigt visar vår jämförelse med några andra länder i kapitel 5 att Sverige inte längre är ensamt om att sträva efter att konkurrensutsätta postmarknaden. Politiken inom EU är inriktad på att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster av god kvalitet samt avskaffa monopol och upprätta en inre marknad för posttjänster från 2009.

Sedan det statliga monopolet på brevbefordran avskaffades 1993, och den första postlagen trädde i kraft drygt ett år senare, har postlagen reviderats vid tre tillfällen. Vid liberalisering av tidigare monopolmarknader gäller generellt att lagstiftaren måste gå en balansgång mellan å ena sidan regleringar och å andra sidan att låta marknaden sköta sig själv. Ofta krävs ny reglering för att underlätta övergången från monopolmarknad till en marknad med fungerande konkurrens. I den meningen innebär liberalisering inte avreglering per definition; snarare brukar det vara en fråga om omreglering där sektorspecifik reglering tillkommer vid sidan av den generellt verkande konkurrensrätten.

Den svenska regleringen på postmarknaden kan i efterhand beskrivas som att lagstiftaren velat gå försiktigt fram. Den första postlagen tog framför allt fasta på behovet av att säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten samt tillförlitlighet och skydd för personlig integritet i postverksamhet, men däremot fanns det inga sektorspecifika bestämmelser i postlagen för att underlätta konkurrensen. Regler om operatörernas tillgång till postal infrastruktur har tillkommit i efterhand på framställan från tillsynsmyndigheten.

Trots brister i regelverket har liberaliseringen i huvudsak varit positiv för brevmarknadens utveckling. Eftersom syftet med liberaliseringen var att förbättra marknadens effektivitet får resultatet anses framgångsrikt. Ur ett kund- och konsumentperspektiv har utvecklingen på brevmarknaden de senaste tio åren inneburit att tjänsteutbudet ökat och anpassats till kundernas efterfrågan. Pris-sättningen har blivit mer kostnadsanpassad och uppkomna produktivitetsförbättringar inom Posten har kommit konsumentkollektivet till del, i varje fall inledningsvis. Den samhällsomfattande posttjänsten har inte heller påverkats negativt av liberaliseringen.

De farhågor som fanns om att liberaliseringen skulle ha en negativ effekt på Postens ekonomi och lönsamhet har inte realiserats, utan snarare har liberaliseringen varit positiv för utvecklingen av Postens konkurrenskraft.

Konkurrensen på brevmarknaden är svag och ganska skör

Även om liberaliseringen varit positiv för brevmarknaden kan vi konstatera att konkurrensen är svag och ganska skör. Posten är alltså den dominerande aktören på marknaden med omkring 93 procent av den totala brevvolymen. Den största konkurrenten CityMail har ca 6,5 procent av volymen medan övriga operatörer delar på 0,5 procent. I slutet av 1997 hade 105 företag tillstånd att bedriva postverksamhet medan det för närvarande endast är ca 26 företag som bedriver postverksamhet. Det finns flera omständigheter som bidragit till att begränsa antalet företag på brevmarknaden.

En sådan omständighet är att det finns höga etableringshinder på delmarknaden för enstaka försändelser, särskilt den del som avser rikstäckande övernattbefordran. En annan förklaring är att det funnits brister i postlagen t.ex. när det gäller villkor för utnyttjande av postal infrastruktur. Postlagen har heller inte innefattat direkta bestämmelser som syftar till att underlätta eller främja konkurrens. Ytterligare en omständighet som bidragit till att det endast finns ett begränsat antal företag på marknaden drygt tio efter reformen är enligt vår uppfattning Postens agerande som dominerande aktör under de första åren efter liberaliseringen.

De konkurrensrättsliga tvister som pågick mellan Posten och CityMail under 1990-talet hämmade troligtvis konkurrensen i ett

kritiskt skede av liberaliseringsreformen, och detta kan ha avhållit andra aktörer från att etablera sig på marknaden. Vi vill i detta sammanhang peka på att det kan finnas motstridiga intressen mellan å ena sidan staten som ägare av det tidigare monopolföretaget och å andra sidan staten som ansvarig för specifika politikområden som postpolitiken och konkurrenspolitiken. Man kan också ifrågasätta huruvida staten, i sin ägarroll, utövat tillräckligt inflytande över Postens agerande gentemot konkurrenterna i början av liberaliseringsprocessen.

Samdistribution bör ske på affärsmässiga grunder

Volymutvecklingen för budutdelade dagstidningar har varit relativt konstant med en svag minskning under den senaste tioårsperioden. Antalet postutdelade dagstidningar har däremot mer än halverats. Den främsta orsaken till nedgången är att tidningarna i ökad utsträckning valt att själva ta hand om utdelningen för att därmed kunna öka servicenivån till prenumeranterna. Andra orsaker är befolkningsminskningen på landsbygden, färre prenumeranter utanför spridningsområdet samt en osäkerhet om utvecklingen av posttaxorna.

Möjligheterna till samdistribution mellan dagstidningar och adresserade försändelser begränsas av kravet på övernattbefordran med nuvarande kvalitetsmål samt av att kassaservice respektive förmedling av paket och värdeförsändelser ingår i lantbrevbärrar-tjänsten. Om brevbärarna skall dela ut tidningen vid den ordinarie rundan uppstår dessutom problem med t.ex. försening av dagstidningar.

Såväl Posten som Tidningsutgivarna har trots de ovan redovisade problemen uttryckt intresse av att få till stånd en ökad samdistribution, eftersom bägge parter vill minska sina distributionskostnader.

Alternativ till den nuvarande prisregleringen

Det finns inte längre något uppenbart och tillräckligt skyddsbehov för särskilda användargrupper som motiverar den nuvarande prisregleringen. Prisregleringen (pristakregleringen) bygger på att priset för enstaka försändelser inte får öka med mer än KPI, och denna

reglering träffar endast Posten. Det index som valts för att följa den årliga prisutvecklingen är ett index som mäter köpkraft. Det avspeglar däremot inte Postens kostnader för att leverera tjänsten.

Statistiska Centralbyrån (SCB) har på vårt uppdrag utrett hur ett index som kan ligga till grund för prisregleringen skall vara utformat som, förutom skyddsintressena, även beaktar kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.

Vid olika marknadsingrepp, som t.ex. en prisreglering, är det nödvändigt att fråga sig vilket problem som skall åtgärdas genom ingreppet. Vår analys av prisregleringen visar att de ursprungliga bevekelsegrunderna för att införa en KPI-baserad prisreglering, nämligen att skydda särskilda användargrupper mot kraftiga prishöjningar, inte längre kvarstår. De som förespråkar att den nuvarande prisregleringen skall vara kvar förefaller snarare vilja behålla den som ett medel att begränsa Postens möjligheter att korssubventionera mellan olika tjänster på ett sätt som begränsar konkurrens på brevmarknaden. För att komma till rätta med denna typ av begränsningar finns det emellertid andra på sikt mer effektiva metoder än en generellt verkande prisreglering, till vilka vi återkommer i avsnitt 9.7.

9.2 Jämförelse med en annan liberaliserad marknad

9.2.1 Inledning

Inför utredningens ställningstaganden kan det vara av intresse att göra en jämförelse med regleringen av någon eller några andra tidigare monopolmarknader. Post består när det gäller brev huvudsakligen av fysisk kommunikation av information och har därför likheter med tele, som är överföring av information på elektronisk väg. Post och tele kan på så vis delvis ersätta varandra som företeelser, och tele är givetvis den nya kommunikationsformen. Det ligger därmed närmast till hands att göra en jämförelse med regleringen på teleområdet eller med en modernare benämning, området för elektronisk kommunikation.

På båda områdena elektronisk kommunikation och post finns det flaskhalsproblem,¹ dvs. det finns infrastruktur som de företag som vill konkurrera i nästföljande led måste ha tillgång till. På om-

¹ För en mer utförlig redogörelse av ekonomisk teori i samband med avregleringarna i sex nätverksbranscher hänvisas till ESO-rapporten Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering, Ds 1002:21.

rådet för elektronisk kommunikation är en sådan infrastruktur accessnätet för det traditionella telefonnätet. Accessnätet innehas i dag så gott som uteslutande av den tidigare monopolisten på området, TeliaSonera AB. På postområdet kan flaskhalsarna i stället bestå av sorteringsterminalerna och utdelningsorganisationen.

Problemet med flaskhalsar består i att kostnaden för att bygga upp egen infrastruktur är så pass hög att det i praktiken är omöjligt för nya företag att själva göra detta. Om det företag som kontrollerar infrastrukturen också tillhandahåller tjänsterna till slutkunderna, dvs. är vertikalt integrerat, uppstår därmed svårigheter för nya företag som vill konkurrera i tjänsteledet med infrastrukturinnehavaren. Om det finns en potential för konkurrens i tjänsteledet är en sådan situation begränsande ur samhällsekonomisk synvinkel. Om tjänsteledet i själva verket är ett naturligt monopol föreligger inte en sådan potential.

En ytterligare förutsättning för att det skall vara intressant att komma till rätta med flaskhalsproblemen genom reglering är att omsättningen i flaskhalsledet är relativt liten jämfört med branschens totala omsättning. I annat fall riskerar administrationskostnaderna pga. regleringen att bli för höga i förhållande till de samhällsekonomiska vinsterna av en sådan reglering.

Tre grundläggande modeller för utformning av ägandet av infrastrukturen finns för att komma tillrätta med flaskhalsproblemen: *infrastrukturklubbar*, *vertikal separation* respektive *horisontell separation*.

Infrastrukturklubbar används i viss omfattning inom områdena för elektronisk kommunikation och post. Det avser framför allt adressregister, postnummer och nummerdatabaser. Om operatörer som konkurrerar i nästa led gemensamt äger de resurser som alla operatörer behöver för sin verksamhet, minskar risken för snedvridningar av konkurrensen till följd av att alla inte får tillgång till den infrastruktur som utgör flaskhalsen.

Vertikal separation innebär att ägandet av flaskhalsinfrastrukturen skiljs av från övrig verksamhet. Den övriga verksamheten skall då vara möjlig att konkurrensutsätta. För att vara effektiv förutsätter modellen att samordningsfördelarna mellan att samtidigt äga infrastrukturen och att t.ex. utföra slutkundstjänsterna inte är stora. Metoden har hittills inte använts på områdena för elektronisk kommunikation och post i Sverige. Däremot har metoden använts på järnvägs- och el-områdena.

Horisontell separation innebär att ett företag med infrastruktur av flaskhalskaraktär delas upp i ett antal företag som agerar sida vid sida på marknaden. Uppdelningen kan t.ex. ske geografiskt. Metoden är gynnsam för att få fram mer information till en tillsynsmyndighet om verksamheten, eftersom den gör det möjligt att jämföra de lokala monopolerna med varandra. En förutsättning för att använda metoden är dock att skalfördelarna i branschen inte är för stora. Inte heller denna metod har hittills använts på områdena för elektronisk kommunikation och post. Metoden har inte tillämpats i Sverige för att bryta upp monopol

Flaskhalsproblemet kan också minskas genom olika regleringsåtgärder. För elektronisk kommunikation och post är det framför allt två styrmedel som står till förfogande i dag, *prisreglering i slutkundledet* och *tillträdesreglering*.

Prisreglering i slutkundledet syftar till att förhindra att monopolvinster tas ut av slutkunderna. Metoden har vissa nackdelar genom att den, beroende på prisregleringens utformning, kan ge bristande drivkrafter att hålla nere kostnaderna i den verksamhet som omfattas av regleringen eller ge bristande drivkrafter för investeringar. Metoden används både inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. På det senare området har dock användningen minskat under senare år.

Tillträdesreglering syftar till att möjliggöra konkurrens i de produktionsled som inte har flaskhalskaraktär. Metoden kan gynna en snabb uppkomst av flera nya aktörer på en marknad men den kan också skada investeringsviljan att bygga upp ny alternativ infrastruktur och därmed hindra konkurrens i infrastrukturledet. Metoden används framför allt inom området elektronisk kommunikation. Inom postområdet finns en tillämpning i form av rätt för den som bedriver postverksamhet att överlämna postförsändelser till annan sådan operatör för insortering i dennes postboxanläggningar för mottagare.

Det finns vissa grundläggande skillnader mellan de båda marknaderna. Elektronisk kommunikation är en tillväxtmarknad, medan viktiga delar av postmarknaden minskar. Lönsamheten inom området för elektronisk kommunikation är dessutom högre än inom postområdet. Ett stort antal nya företag har tillkommit på telekommunikationsmarknaden varav flera är stora företag med utländska ägare. Framtidsutsikterna inom teleområdet förefaller vara ljusa med en tilltro på tillväxt på sikt, medan prognoserna på post-

området är mer ovissa och snarare visar en långsiktig nedgång av brevvolymer.

En annan skillnad är att kostnaderna för att anlägga nödvändig infrastruktur utgör en mycket större del av de investeringar som krävs för att starta upp en verksamhet på området för elektronisk kommunikation än på postområdet, som i stället har en högre andel rörliga kostnader. För att skapa en rikstäckande posttjänst som skall möjliggöra övernattbefordran krävs dock stora investeringar i form av sorteringsanläggningar och transportsystem. Stordriftsfördelarna är mycket stora på postområdet.

Andra skillnader är att teknikutvecklingen på marknaden för elektronisk kommunikation innebär att nya tjänster kan utvecklas och att produktionen kan rationaliseras. Den fysiska meddelandemarknaden minskar med få nya tjänster som förmår väga upp det tapp som det innebär. Produktionen kan inte rationaliseras i samma omfattning, eftersom den till största delen består av en personalintensiv produktionsprocess. Den fysiska meddelandemarknaden får inte heller några fasta intäkter från sina kunder, utan samtliga intäkter är beroende av den mängd brev som kunden skickar.

På den fysiska meddelandemarknaden står vidare konsumenterna endast för en marginell del av intäkterna. Det är företagskunderna som står för den största delen av intäkterna och det är också företagskunderna som först söker sig till billigare kommunikationsformer.

9.2.2 Jämförelse mellan regleringen på postområdet och regleringen på området för elektronisk kommunikation

Det postpolitiska målet och målet för sektorn elektronisk kommunikation har det gemensamt att båda vill tillförsäkra alla tillgång till tjänster men stora skillnader finns samtidigt genom att för elektronisk kommunikation framhålls vikten av ett stort urval av överföringstjänster. De elektroniska kommunikationerna skall ge största möjliga utbyte när det gäller urvalet av överföringstjänster samt deras pris och kvalitet. Det främsta medlet för att uppnå målen för elektronisk kommunikation anges vara att man vill skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens utan snedvridningar och begränsningar samt att främja internationell harmonisering. I detta ligger en skillnad gentemot det postpolitiska målet, som direkt tar

sikte på tillgången till en samhällsomfattande posttjänst till rimliga priser.

Postlagen fastställer de övergripande målen för den samhällsomfattande posttjänsten. Vissa tillgänglighets- och kvalitetskrav för en samhällsomfattande posttjänst anges i postförordningen. Beträffande samhällsomfattande posttjänst anges vad som skall ingå i sådana villkor som tillståndsmyndigheten skall förena tillstånd med. I lagen ställs också upp krav på tillförlitlighet och skydd för den personliga integriteten m.m. avseende postverksamhet.

Genom tillståndsvillkor kan PTS ålägga skyldigheter om att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst, på visst sätt fullgöra vad som krävs avseende tillförlitlighet och skydd för den personliga integriteten m.m. Postlagen innehåller även vissa bestämmelser om tystnadsplikt i postverksamhet, obeställbara brev, portobeteckningar m.m. När det gäller konkurrensfrämjande bestämmelser innehåller postlagen vissa bestämmelser om skyldighet för tillståndshavare som innehar en anläggning för postöverlämning till mottagare (postboxar) att möjliggöra att försändelser som befordras av andra tillståndshavare kan nå dessa anläggningar. I övrigt är det endast konkurrenslagens allmänna regler som är av betydelse även på postområdet.

Lagen om elektronisk kommunikation är teknikneutral och omfattar alla former av elektronisk kommunikation. Målet är att alla skall ha tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och ett av de främsta medlen för att uppnå detta är konkurrensen. Lagstiftningen innebär ett närmande till konkurrenslagstiftningen jämfört med telelagen. Till skillnad från telelagen bygger lagen om elektronisk kommunikation på tanken att så få konkurrensfrämjande åtgärder som möjligt skall bestämmas i lag. Regleringsmyndigheten skall i stället bestämma lämpliga åtgärder som syftar till att skapa effektiv konkurrens på en marknad där sådan inte råder. Lagen om elektronisk kommunikation genomför ett antal EG-direktiv på området. En grundbult i EG:s regelverk på området för elektronisk kommunikation är att sektorspecifika konkurrensregler successivt skall avvecklas och att den generella konkurrensrätten skall bli ett tillräckligt verktyg även på detta område. Övergången mellan de båda regelverken – dvs. den sektorspecifika konkurrensregleringen enligt lagen om elektronisk kommunikation och den generella konkurrensrätten – är tänkt att ske gradvis. Genom att allt fler marknader på området bedöms ha effektiv konkurrens kommer de ålagda aktörerna och de särskilda

skyldigheterna att bli färre, och den generella konkurrensrätten kommer därmed att bli det enda som reglerar konkurrensen på området. Fram till dess kommer de båda regelverken att existera sida vid sida.

Konkurrenslagstiftningen ställer upp vissa generella förbud för att värna konkurrensen, vilka företagen har att rätta sig efter. Vid konstaterad överträdelse av konkurrenslagens förbud vidtas sanktioner i efterhand. Tillträdesreglerna i lagen om elektronisk kommunikation skall verka konkurrensfrämjande genom möjligheten att på förhand ålägga skyldigheter som är direkt avpassade för situationen på en fastställd marknad.

Lagen om elektronisk kommunikation är ett komplement till konkurrenslagstiftningen. Ett ingripande enligt lagen om elektronisk kommunikation utesluter inte ett ingripande enligt de generella konkurrensreglerna. Missbruk av dominerande ställning utgör inte heller någon förutsättning för att en skyldighet att vidta en konkurrensfrämjande åtgärd skall kunna åläggas enligt lagen om elektronisk kommunikation. I de fall där regelverken kolliderar, vilket kan ske när missbruk av dominerande ställning förekommer, bör däremot de tillämpande myndigheterna PTS och Konkurrensverket föra en dialog med varandra för att undvika att reaktionen sammantaget inte står i proportion till ändamålet och syftet med vidtagna åtgärder. I lagen om elektronisk kommunikation anges dessutom uttryckligen att vite inte får dömas ut om konkurrens-skadeavgift eller vite dömts ut enligt konkurrenslagen för samma förfarande.

Lagen om elektronisk kommunikation ger således tillsynsmyndigheten en rad befogenheter att vidta åtgärder för att åstadkomma en effektiv konkurrens på en marknad och den skiljer sig därmed markant från postlagen.

Även när det gäller de samhällsomfattande tjänsterna, bestämmelser om priskontroll och andra bestämmelser till skydd för slutkunderna finns vissa grundläggande skillnader mellan postlagen och lagen om elektronisk kommunikation.

Där konkurrensen och marknadslösningar inte kan tillgodose behovet av vissa grundläggande samhällsomfattande tjänster skall dessa alltjämt säkerställas på annat sätt. I lagen om elektronisk kommunikation anges således att den som bedöms lämplig får förpliktas att till överkomligt pris tillhandahålla vissa samhällsomfattande tjänster, om det behövs för att tjänsterna skall finnas tillgängliga till överkomliga priser. Det finns alltså inte någon generell

skyldighet för vissa operatörer eller andra att svara för tjänsteutbudet. Tvärtom bygger regelverket på att marknaden skall tillhandahålla tjänsterna utan ingripande från myndigheterna. Först om så inte sker skall PTS se till att tjänsterna tillhandahålls slutanvändarna av en eller flera som bedöms lämpliga för ändamålet².

I lagen om elektronisk kommunikation anges vidare att tillgång till samhällsomfattande tjänster skall tillförsäkras genom upphandling av staten om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållande av tjänsten eller nätet. Detta innebär att upphandling skall ske om kostnaderna för tjänsten eller nätet framstår som oskäligt betungande. Ett företag kan således inte förpliktas att utan ersättning tillhandahålla en tjänst som skulle innebära en oskäligen kostnad.³ Någon motsvarighet till detta finns inte i postlagen.

Enligt lagen om elektronisk kommunikation finns en möjlighet att ålägga den som har betydande inflytande på en viss slutkundsmarknad att vidta en viss lämplig åtgärd. En sådan förpliktelse kan gälla att tillämpa ett visst högsta eller lägsta pris, att inte vidta konkurrenshindrande åtgärder eller att inte göra en tjänst som kan tillhandahållas fristående beroende av att även någon annan tjänst tillhandahålls. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter dock att åläggandet av tillträdesskyldigheter är otillräckligt.

Den grundläggande tanken bakom bestämmelsen om skyldigheter för den som har betydande inflytande på en slutkundsmarknad är att en effektivare konkurrens på slutkundsmarknader ger slutanvändarna större valmöjligheter och bättre villkor. Regleringen skiljer sig från postlagen på så vis att lagen om elektronisk kommunikation inte ålägger aktörerna generella skyldigheter gentemot slutkund som prisreglering m.m., utan lagen ger i stället befogenhet till myndigheten att besluta om lämpliga åtgärder när det behövs.

En annan skillnad mellan postlagen och lagen om elektronisk kommunikation är att enligt den sistnämnda skall man först beakta att åtgärder på grossistplanet i form av tillträdesskyldigheter och förval inte är tillräckliga för att säkerställa effektiv konkurrens och allmänintresset på slutkundsmarknaden.

Enligt lagen om elektronisk kommunikation betraktas radiofrekvenser och nummer som allmänna nyttigheter som regeringen och myndigheten förfogar över. Enligt postlagen skall regeringen utse

² Prop. 2002/03:110, s. 382

³ Prop. 2002/03:110, s. 383

en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

I övrigt innehåller lagen om elektronisk kommunikation och postlagen vissa bestämmelser av liknande innehåll. Båda lagarna innehåller bestämmelser som skall säkerställa tillförlitligheten och skyddet för den personliga integriteten i samband med förmedling. Lagen om elektronisk kommunikation reglerar dock allmänt ett mer komplicerat område, och den är därför betydligt mer omfattande än postlagen.

9.2.3 Slutsatser av jämförelsen med området för elektronisk kommunikation

Liberaliseringen av såväl postmarknaden som telekommunikationsmarknaden har aktualiserat frågan om hur en samhällsomfattande tjänst av god kvalitet till rimliga priser skall kunna upprätthållas samtidigt som marknaderna konkurrensutsätts. Den svenska politiken och den nuvarande regleringen på postområdet är också i stora delar inriktad på att säkerställa en sådan samhällsomfattande posttjänst.

På området elektronisk kommunikation framhålls konkurrensen som det främsta medlet att tillförsäkra alla effektiva och säkra elektroniska kommunikationer med ett stort urval av tjänster till olika pris och kvalitet. Statens ansvar inskränker sig till de områden där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknaden. Att upprätthålla den samhällsomfattande tjänsten blir inte ett mål i sig utan snarare ett medel.

Konkurrensen på postområdet har inte utvecklats i samma takt och omfattning som på området för elektronisk kommunikation. På paketmarknaden ligger dock postområdet väl till i förhållandet till sektorn elektronisk kommunikation. Konkurrens har också uppkommit för brevsändningar i storstad. Vi bedömer därför att utformningen av målen för sektorn elektronisk kommunikation kan vara en av förebilderna för nya mål för politiken för postområdet, även om väsentliga skillnader mellan branscherna måste beaktas.

Lagen om elektronisk kommunikation innehåller regler för tillträde till gemensam infrastruktur, t.ex. samtrafikregler. Som framgår av vår redovisning av posttjänster i några andra länder i kapitel 5 förekommer det redan tillträdesreglering på postområdet – s.k.

down-stream-access – i Förenade kungariket och Tyskland. Det finns däremot inte någon gemensam reglering inom EU avseende sådan tillträdesreglering.

Utredningens bedömning utifrån jämförelsen med tillträdesregleringen på området för elektronisk kommunikation är att Sverige inte bör föregå en eventuell och fullständig tillträdesreglering på postområdet inom EU. Det är ännu inte motiverat av konkurrensskäl att bygga upp en lika heltäckande tillträdesreglering på postområdet som på området för elektronisk kommunikation. Däremot anser vi att det krävs utökade möjligheter för operatörer på postmarknaden att få tillgång till delar av den dominerande operatörens nät.

Samhällsomfattande tjänster skall inom området för elektronisk kommunikation bara tillhandahållas om marknaden inte tillgodoser behovet. En begränsning av hur betungande skyldigheter en aktör på marknaden kan åläggas har också lagts in. Om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten eller nätet, skall staten i stället upphandla tillgången till samhällsomfattande tjänster. Att göra en sådan skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster beroende av marknadsmisslyckanden kan höra samman med att utvecklingen av marknaderna på området för elektronisk kommunikation kommit längre än på postområdet. Det kan därmed vara för tidigt att vidta motsvarande åtgärder på postområdet.

Frågan om begränsning av hur betungande skyldigheter som får åläggas en marknadsaktör hör samman med under vilka marknadsförutsättningar ett företag som Posten skall kunna agera. Denna fråga kan ha stor betydelse för Postens möjlighet att agera under marknadsmässiga villkor.

Frågan om rollfördelningen mellan PTS, KKV och andra myndigheter liksom frågan om informationsplikten enligt lagen om elektronisk kommunikation kan vara ytterligare områden där inslag i lagstiftningen på området elektronisk kommunikation kan användas också inom postområdet.

9.3 Postpolitiska mål

9.3.1 Uppfyllelsen av nuvarande mål

Det övergripande målet och servicemålet utgör tillsammans den samhällsomfattande posttjänst som alla i samhället skall ha tillgång till. Sammanfattningsvis anser utredningen att de befintliga kraven på service och kvalitet enligt de politiska målen är väl uppfyllda och att uppfyllelsen inte har påverkats negativt av liberaliseringen av postmarknaden.

Posten är den operatör i landet som enligt sina tillståndsvillkor skall tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Någon ersättning från staten utgår inte för detta. Det finns endast ett fåtal studier som behandlar kostnaderna för Posten att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten. De beräkningar som har gjorts indikerar att merkostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten är relativt små i sammanhanget. Det har inte heller framkommit att Posten anser att detta åtagande är betungande, och man har inte heller framfört några krav på särskild finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten.

Bland företrädare för Posten lyfts det vanligen fram som en konkurrensfördel att företaget når i princip samtliga adressater i Sverige. Posten har således även ett kommersiellt intresse av att infria den postpolitiska målsättningen. Posten bör därför i dag anses uppfylla kraven på den samhällsomfattande posttjänsten, även på kommersiell grund.

9.3.2 Behov av förändringar av målen

Utredningens analys av postmarknaden omfattar ett vidare område än vad som ryms under begreppen postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst i postlagen. Vi har inriktat oss på marknaderna för brev, paket, direktreklam och distribution av dagstidningar.

När det gäller de enskilda marknaderna har avgränsningen inte heller följt postlagen i tillämpliga fall. Beträffande paket har utredningen studerat marknaden för lättgods, dvs. paket med en vikt upp till 35 kg, medan den samhällsomfattande posttjänsten enligt postlagen omfattar paket med en vikt om högst 20 kg. Anledningen till att utredningen inte har utgått från postlagens begrepp och tillämpningsområde är att utredningen velat skildra marknadssitua-

tionen på ett mer verklighetsförankrat sätt, utifrån rådande produktions- och kundförhållanden.

Den redovisade utvecklingen på postmarknaderna innebär följande:

- Den samhällsomfattande posttjänsten avser bara en del av postsektorn.
- Marknaderna påverkar varandra genom att flera aktörer verkar på mer än en av dem, och man kan därför samutnyttja produktionsresurser.
- Marknaderna går i varandra.
- Konkurrens mellan flera aktörer finns åtminstone inom något område på varje marknad.
- Postmarknaden är till helt övervägande del en företagsmarknad.

I ett läge där de försändelser som omfattas av en samhällsomfattande posttjänst bara utgör en mindre del av postsektorn kan det ifrågasättas om inte ett postpolitiskt mål som tar sikte på att tillförsäkra en samhällsomfattande tjänst är allt för begränsat. Den samhällsomfattande posttjänsten bör omfatta de tjänster som samhället måste tillförsäkra att alla tillhandahålls till rimliga priser. Det innebär inte att tjänsten skall motsvara hela tjänsteutbudet inom postsektorn.

Vid en jämförelse med de politiska målen och lagstiftningen inom området för elektronisk kommunikation är omfattningen av de politiska målen på detta område betydligt vidare än de samhällsomfattande tjänsterna. De politiska målen är t.o.m. vidare till sin omfattning än tillämpningsområdet för lagen om elektronisk kommunikation, och de gäller hela sektorn elektronisk kommunikation.

Postmarknaden är så mycket mer än bara den samhällsomfattande posttjänsten. Tillgång för alla till en fungerande postservice i alla delar av landet är naturligtvis av central betydelse från allmän synpunkt. Även övriga delar av postområdet och andra aspekter på posttjänsterna än bara tillgången till grundläggande tjänster innehåller sådana allmänna intressen att de enligt utredningen bör omfattas av de postpolitiska målen. Mot detta kan anföras att marknaden för direktreklam inte omfattas av sådana allmänna intressen.

Utredningen har dock visat att marknaderna påverkar varandra genom att flera aktörer verkar på mer än en av dem och kan samut-

nyttja produktionsresurser och att marknaderna går i varandra, de konvergerar till viss del.

För företag, myndigheter och andra organisationer som är stora postkunder kan uppkomsten av nya aktörer på postmarknaden med nya affärsidéer vara värdefullt. För sådana postkunder är det inte enbart viktigt att en samhällsomfattande posttjänst upprätthålls utan det bör vara särskilt viktigt för dem att det finns ett utbud av tjänster och aktörer på postmarknaden som tillgodoser deras behov.

Dessa bedömningar leder till slutsatsen att det politiska målet för postområdet behöver förändras. Målen bör omfatta också andra aspekter än att alla skall ha tillgång till ett basutbud av tjänster.

9.3.3 Målen för postområdet

Utredningens förslag: De nya målen för postområdet skall lyda enligt följande:

Det skall finnas tillgång till ett brett utbud av posttjänster till priser och kvalitet som motsvarar kundernas efterfrågan. Sverige skall i ett internationellt perspektiv ligga i framkant i dessa avseenden. Posttjänsterna skall vara hållbara, kundanpassade och tillgodosäkra framtidens behov.

Ett viktigt medel för att uppnå detta skall vara att man skapar förutsättningar för en effektiv konkurrens mellan flera aktörer, utan snedvridningar och omotiverade begränsningar. Staten skall tillförsäkra att alla har tillgång till en samhällsomfattande posttjänst av hög kvalitet och till rimliga priser.

Målen skall underställas riksdagen för godkännande.

Utredningens genomgång av postmarknaden visar att de tjänster som ryms inom begreppet samhällsomfattande posttjänst bara utgör en del av de tjänster som tillhandhålls inom postområdet. Postområdet kännetecknas typiskt sett av regelbunden befordran av brev, paket och andra adresserade försändelser mot avgift. När det gäller paketdistributionen avses bara lättgods, inte tunggods. Med tunggods avses i dag i allmänhet försändelser som väger över 35 kg.

Genom att endast regelbunden paketbefordran omfattas, faller mycket av logistikverksamheten utanför politikområdet. På samma sätt faller oadresserad direktreklam och utdelning av oadresserade

tidningar och tidskrifter utanför postområdet, eftersom endast adresserade försändelser avses. Vi anser att politikområdet bör omfatta hela postområdet, avgränsat i enlighet med vad som nämnts.

Däremot bör inte samhällets ansvar se likadant ut för hela området. Hela detta område behöver inte vara föremål för någon särskild reglering genom postlagstiftningen.

Med postverksamhet menas i postlagen numera endast regelbunden befordran av brev mot avgift. Det har visat sig fungera väl att inte reglera paketdistributionen som en del av postverksamhet. Samhällets ansvar bör omfatta ett grundläggande utbud av posttjänster. Detta måste vara tillgängligt för alla på rimliga villkor. Tjänsterna skall också vara av hög kvalitet.

Post kommer under överskådlig tid att vara en grundläggande funktion i samhället för att skapa välfärd och tillväxt. Den elektroniska kommunikationen kommer visserligen att öka, delvis på bekostnad av posten. Distributionen av fysiska försändelser kan dock som regel inte ersättas med elektronisk kommunikation. Till detta kommer att det finns avsevärda svårigheter att övervinna innan den administrativa kommunikationen i stor skala kan ske elektroniskt. Stora samhällsekonomiska vinster bör därför ligga i att åstadkomma effektiva, flexibla kommunikationer med en fungerande konkurrens inom så många sektorer som möjligt på postområdet. Regelverket måste ge utrymme för innovationer på området, för att ge utrymme för en anpassning till den nya situation som uppstår till följd av ökad elektronisk kommunikation.

Posttjänsterna måste vara flexibla och utvecklingsbara för att kunna svara mot framtidens behov. Det bör därför framgå av de politiska målen för postområdet att posttjänsterna skall tillgodose framtidens behov.

Som exempel finns i dag konkurrens i storstäderna på området för sändningar av brev. Denna konkurrens har medfört en prispress samt utveckling av nya produktionsmetoder, med nya tjänster som resultat. Detta måste anses vara till stor fördel för kunderna, som framför allt består av företag, myndigheter och andra organisationer. I detta fall är det inte tillgången till samhällsomfattande posttjänster som varit utslagsgivande utan i stället har konkurrensen mellan flera aktörer på marknaden drivit utvecklingen framåt.

Så är det också på andra områden som paketmarknaden och marknaden för distribution av direktreklam. Det bör därför vara en viktig del av de postpolitiska målen att försöka åstadkomma en

situation på marknaden som leder till ett brett utbud av posttjänster. Tjänsterna skall variera efter pris och kvalitet på ett sådant sätt att de svarar mot kundernas efterfrågan. Kunderna bör kunna välja mellan olika tjänster med olika pris och kvalitet, för att finna den kombination som passar den enskilde bäst. Postmarknaden skall vara efterfrågeanpassad, i än högre grad än i dag. Detta är till gagn för tillväxten och välfärden i Sverige. Genom att företag, myndigheter och andra stora postkunder får tillgång till tjänster till pris och kvalitet som svarar mot deras behov, skapas effektivitetsvinster som kommer att komma alla till del – vare sig det är i egenskap av samhällsmedborgare eller konsumenter.

Utredningen föreslår att det skall framgå av de politiska målen på postområdet att det skall finnas tillgång till ett brett utbud av posttjänster till priser och kvalitet som motsvarar kundernas efterfrågan.

Sverige har länge legat i framkant när det gäller kvaliteten på posttjänsterna och liberaliseringen på postområdet. Numera finns dock även andra länder som både håller en hög kvalitet på de samhällsomfattande posttjänsterna och utvecklar marknaderna genom konkurrens.

Vi anser att det bör framgå av det postpolitiska målet att Sverige skall ligga i framkant i ett internationellt perspektiv med en postmarknad som erbjuder ett brett urval av posttjänster till olika priser och kvalitet. En väl fungerande postmarknad har betydelse för svensk ekonomi och konkurrenskraft. Sverige skall vidare hålla en fortsatt hög service- och kvalitetsnivå på den samhällsomfattande posttjänsten.

De förändringar som med tiden förutses på postmarknaden i EU – t.ex. mindre brevvolymer till stor del som följd av en överströmning av volymer från brevmarknaden till marknaden för elektronisk kommunikation – kan skönjas tidigare i Sverige än i många andra länder. Detta medför att frågan om möjligheten att på sikt upprätthålla en samhällsomfattande posttjänst med nuvarande innehåll, omfattning och finansiering måste aktualiseras tidigare här än i länder där brevvolymerna ännu inte börjat klinga av. Till detta kommer att Sverige är det enda land som fullt ut genomfört en liberalisering av brevmarknaden, och där nya företag etablerats som konkurrerar med det tidigare monopolet. Därmed ligger vi i framkant inom EU när det gäller liberalisering och införande av ny reglering på postområdet.

Utredningen anser att Sverige fortsatt skall hålla en hög profil när det gäller att utforma och tillämpa regler för att utveckla konkurrensen på postområdet. Regleringen bör så långt möjligt anpassas till de förhållanden som råder på den svenska postmarknaden.

Hållbar utveckling innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Med hållbar avses såväl ekologisk som social och ekonomisk hållbarhet. En hållbar utveckling bör främjas även inom postområdet. Miljöaspekter kan gälla val av transportmedel, drivmedel, transportnätens utformning m.m. Vi föreslår att det förs in i de politiska målen att posttjänsterna skall vara hållbara.

Posttjänsterna bör vara utformade efter kundernas önskemål om en god service. Tjänsterna bör vara utformade utifrån sina målgrupper. Olika kunder har olika behov. Detta gäller särskilt på postområdet. Genom att anpassa sig till detta ökar tjänsternas ändamålsenlighet och effektivitet samt kundernas tillfredsställelse. I de politiska målen bör därför anges att posttjänsterna skall vara kundanpassade. Det bör också framhållas att en hög och, över landet, jämn kvalitet på posttjänsterna är av största vikt om målet för den regionala utvecklingspolitiken enligt regeringens proposition *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (prop. 2001/02:4) om "...väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet" skall kunna uppfyllas.

Det finns ett antal aktörer som distribuerar försändelser till hushåll, företag, myndigheter och andra organisationer på de olika delmarknaderna för brev, paket, direktreklam och dagstidningar. Denna distribution är just det som dessa aktörer har gemensamt och därför kommer deras verksamhet många gånger att konkurrera. Detta är en utgångspunkt för att man skall kunna åstadkomma marknader med fungerande konkurrens inom postområdet. Denna potential bör tas tillvara.

Vi föreslår att de politiska målen på postområdet bör framhålla att ett viktigt medel för att uppnå ett brett utbud av posttjänster till priser och kvalitet som svarar mot efterfrågan skall vara att man skapar förutsättningar för en effektiv konkurrens mellan flera aktörer, utan snedvridningar och omotiverade begränsningar.

Trots konkurrensens betydelse för att skapa fungerande postmarknader finns det viktiga allmänna intressen som inte enbart kan tillgodoses på marknadens villkor. Det gäller framför allt tillgången till vissa grundläggande posttjänster för alla, funktionshinderades

behov av särskilda posttjänster, totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap, samhällets beredskap mot allvarliga störningar av posttjänster i fred samt skyddet för integritet och tillförlitligheten i postverksamhet.

För att tillgodose de viktiga allmänna intressen som inte fullt ut kan säkerställas av marknaden måste det finnas tillgång till samhällsomfattande posttjänster. De samhällsomfattande tjänsterna måste uppfylla bestämmelserna i EG:s postdirektiv.

Det övergripande målet för postpolitiken anger endast den tjänst som staten skall garantera, utan att ange servicenivå. Definitionen är avsedd att vara långsiktigt hållbar. Det övergripande målet för postpolitiken, och det som staten skall säkerställa uttrycks (prop. 1997/98:127, s. 20) som att det skall finnas en posttjänst i landet som innebär att alla skall kunna skicka och ta emot postförsändelser. De försändelser som denna posttjänst skall omfatta definieras som alla adresserade försändelser som väger högst 20 kg, dvs. förutom brev även paket samt adresserade tidningar, kataloger och böcker.

Servicekraven på den samhällsomfattande posttjänsten anges numera i postlagen som att posttjänsten skall vara av god kvalitet och att det skall finnas möjlighet för alla att få aktuella försändelser befordrade till rimliga och, vad gäller enstaka försändelser, enhetliga priser. Det skall också finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Det befintliga servicemålet som staten har angett för posttjänsten i hela landet är en insamling minst 5 dagar i veckan av postförsändelser som väger högst 20 kg. Vidare innefattar servicemålet att det skall ske en tydlig anpassning av servicenivån till kundernas behov, när det gäller lokalisering av insamlingspunkter, regelbunden och tillförlitlig befordran, lika behandling och publicering av kvalitetskrav. Dessa krav fastställs i de tillståndsvillkor som PTS förklarar tillstånd att bedriva postverksamhet med för den som samtidigt åläggs att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

Ytterligare precisering av servicemålet, exempelvis ett krav på att det antal hushåll som i dag saknar daglig service inte får öka, säkerställdes tidigare genom avtal mellan staten och Posten. Sedan den 31 mars 2001 finns det emellertid inte något sådant avtal längre.

I tillståndsvillkoren för Posten anges att en insamling och ett överlämnande av postförsändelser som väger upp till 20 kg skall göras varje helgfri måndag – fredag vid de insamlings- och utdel-

ningsställen där tillståndshavaren hämtar och delar ut försändelser vid tidpunkten för tillståndsvilkorens ikraftträdande. Kraven på befordringstid för adresserade brevårsändelser är anpassade till den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt EG:s postdirektiv. På nationell nivå innebär det att 85 procent av de brevårsändelser som lämnas in för övernattbefordran skall komma fram över natten och 97 procent över tre arbetsdagar. Kraven ställs i tillståndsvillkor och gäller försändelser som lämnas in i alla delar av landet. Det är således inte fråga om en genomsnittlig procentandel för hela landet. Kraven gäller för brevbefordran av försändelser för vilka avsändaren betalat det pris som gäller för övernattbefordran.

Eftersom vi föreslår politiska mål för postområdet som omfattar ett vidare område än postlagens tillämpningsområde, måste den tidigare strukturen med övergripande mål och servicemål till viss del ändras. De politiska målen bör vara övergripande. I postlagen kan fastställas vilka tjänster som skall ingå i samhällsomfattande posttjänst och de grundläggande servicemål som skall gälla för tjänsterna, såsom det är reglerat i dag. Dessa servicemål kan sedan preciseras i postförordningen och säkerställas genom tillståndsvillkor för den postoperatör som åläggs att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. I de politiska målen för postområdet bör det dock vara tillräckligt att ange att staten skall tillförsäkra att alla skall ha tillgång till en samhällsomfattande posttjänst av hög kvalitet och till rimliga priser. Därigenom fastställs det att staten har ett ansvar för att en så pass grundläggande samhällsviktig funktion som en väl fungerande postgång innebär skall finnas tillgänglig för alla.

Utredningen återkommer till servicekraven i avsnittet om samhällsomfattande posttjänst, avsnitt 9.7.

9.4 Lagens syfte

Utredningens förslag: Bestämmelserna i lagen skall syfta till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva posttjänster med största möjliga urval av tjänster till olika priser och kvalitet.

Ett viktigt medel för att uppnå detta skall vara att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens mellan flera aktörer utan snedvridningar och omotiverade begränsningar. Alla skall ha tillgång till en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet och till rimliga priser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov.

Utredningen anser att postlagen bör inledas med en bestämmelse som anger syftet med lagen. Syftet med lagen bör inte vara inskränkt till att säkra tillgången till en samhällsomfattande posttjänst.

Syftet med lagen bör vara att alla skall få tillgång till säkra och effektiva posttjänster. Detta bör i lagen uttryckas som att enskilda och myndigheter skall få tillgång till sådana posttjänster. Med detta avses hushåll, företag och offentlig sektor. Med effektiva posttjänster avses att de tjänster och produkter som tillhandahålls på postmarknaden skall tillfredsställa konsumenternas önskemål beträffande pris, kvalitet, mångfald, teknisk utveckling och andra rimliga krav. Tjänsterna skall vara konkurrensutsatta och flexibla och de skall tillhandahållas på icke-diskriminerande villkor. Främjande av innovation är en viktig del av detta.

I att tjänsterna skall vara säkra ligger krav på tillförlitlighet och skydd för integriteten vid befordran. Enskilda och myndigheter skall ha största möjliga urval av tjänster till olika priser och kvalitet. I detta ligger att det bör vara möjligt för postkunderna att välja mellan olika tjänster med olika pris och kvalitet, för att man skall kunna finna den kombination av tjänster som passar bäst.

Vi återkommer till behovet av sektorspecifika konkurrensregler i postlagen för postverksamhet. Redan här kan dock nämnas att vi ser ett behov av sektorsspecifik reglering för postområdet, när det gäller att skapa förutsättningar för en mer effektiv konkurrens. Agerandet mellan företag på marknaden och potentiella nya företag skall leda till produktion av effektiva posttjänster.

En effektiv konkurrens på postmarknaden förutsätter tills vidare ett regelverk som förhindrar snedvridningar och omotiverade begränsningar i agerandet företag emellan. Det bör därför slås fast i en inledande syftesbestämmelse för lagen att ett viktigt medel för alla att få tillgång till säkra och effektiva posttjänster med största möjliga urval av tjänster till olika priser och kvalitet skall vara att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens mellan flera aktörer utan snedvridningar och omotiverade begränsningar.

Konkurrensen är visserligen ett viktigt men inte tillräckligt medel för att alla skall garanteras tillgång till posttjänster av god kvalitet och till rimliga priser. Staten skall därför ha ett ansvar att tillförsäkra alla tillgång till en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet och till rimliga priser. Detta skall vara en del av syftet med postlagen.

Bevakning av samhällets behov

I 2 § postlagen anges för närvarande att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande skall följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov. I enlighet med utredningens förslag om att bredda syftet med lagen, bör det av bestämmelsen klart framgå att bevakningen skall gälla att posttjänsterna motsvarar samhällets behov. Härigenom klargörs att fokus inte enbart ligger på tillgången till samhällsomfattande posttjänster utan på hela postmarknaden. Detta bör dock inte innebära några större skillnader mot den uppföljande verksamhet som PTS bedriver redan i dag i egenskap av sektorsmyndighet på postområdet. PTS årliga rapportering omfattar redan i dag postmarknaden i sin helhet. Vi återkommer beträffande PTS och andra myndigheters roll på postområdet i avsnitt 9.11.

9.5 Definitionen av postverksamhet

Utredningens förslag: Den som bedriver verksamhet som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift (upplåtelse av postboxanläggning) skall vara skyldig att anmäla verksamheten till tillståndsmyndigheten enligt postlagen. Den som har tillstånd att bedriva postverksamhet skall dock inte behöva göra sådan anmälan.

Upplåtelse av postboxanläggning skall på samma sätt som postverksamhet bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

9.5.1 Inledning

I utredningsdirektiven nämns PTS rapport *Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering*⁴ och att rapporten tar upp vissa frågor som myndigheten anser behöver utredas närmare. Bland dessa nämns en förändring av definitionen av postverksamhet i postlagen, om marknadens utveckling så kräver.

Med postverksamhet menas enligt 3 § första stycket postlagen regelbunden befordran av brev mot avgift. Med brev avses, enligt andra stycket samma paragraf, adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämställs med brev vid tillämpning av lagen. Bestämmelsen erhöll sin nuvarande lydelse den 1 juli 1998, SFS 1998:483, prop. 1997/98:127, bet. TU13, rskr. 304). Genom ändringen togs paketbefordran som bedrevs av tillståndshavare bort ur definitionen. Samtidigt utgick begreppen paket och postförsändelse ur postlagen. Definitionen av postverksamhet fanns med från postlagens tillkomst (prop. 1993/94:38, TU11, rskr. 119).

I avsnittet Överväganden och förslag i PTS rapport *Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering* (s. 83) anges följande om definitionen av postverksamhet:

En fråga som har presenterats för PTS har varit Postens vägran att tilldela vissa företag unika postnummer. Rätten att få tillgång till postal infrastruktur som kontrolleras av postoperatörer gäller emellertid endast för företag som har tillstånd att bedriva

⁴ PTS-ER-2003:7

postverksamhet. Härvid aktualiseras hur postverksamhet definieras och vilka verksamheter som faller utanför denna definition. De flesta förfrågningar som PTS har fått har gällt företag som planerar etablering av postboxanläggning. Själva driften av en postboxanläggning utgör emellertid inte postverksamhet i postlagens mening. PTS anser således att Posten i detta hänseende förvaltar postnummersystemet helt i enlighet med intentionerna i lagstiftningen. Vidare har Postens tjänst fingerad box aktualiserats och frågan huruvida en aktör, som vill tillhandahålla en sådan utkörningstjänst som är kopplad till en fingerad box, skall ha rätt att i enlighet med postlagens regler om tillgång till postal infrastruktur, få tillgång till den post som anländer till en fingerad box. Detta under förutsättningen att mottagaren (och tillika innehavaren av den fingerade boxen) vill avsäga sig Postens utkörningstjänst för att anlita den aktuella aktören för utkörningstjänsten. Detta förhållande berör dock inte tillgång till anläggningar för postöverlämning i postlagens bemärkelse. Det är snarare fråga om tillgång till post där postbefordran är avslutad. Utkörningstjänsten är i sig inte att betrakta som postverksamhet. Trots att det finns ett behov av flera postboxanläggningar finner inte PTS att företag som endast avser att bedriva sådan verksamhet skall behöva tillstånd att bedriva postverksamhet. Det är i första hand företag som avsändaren anlitar för befordran som bedriver sådan verksamhet. Som beskrivits tidigare bedriver inte heller företag som endast uppfyller något led i postbefordran någon tillståndspliktig verksamhet. PTS finner att definitionen av postverksamhet hittills har varit ändamålsenlig. Med de förändringar av postmarknaden som pågår och kan förutses framdeles anser PTS emellertid att frågan om en utvidgning av begreppet postverksamhet ändå bör utredas närmare. Utredningen bör ta sikte på att bl.a. pröva behovet av och förutsättningarna för en utvidgning mot bakgrund av dels intresset att upprätthålla krav på tillförlitlighet och skydd för den personliga integriteten genom att verksamheten kommer under PTS tillsyn, dels intresset att få till stånd en större dynamik på marknaden genom att företag som enligt nuvarande lagstiftning inte är postoperatörer får tillgång till den postala infrastrukturen på icke diskriminerande och konkurrensneutrala villkor.

Posten har lämnat synpunkter till utredningen på postlagen. När det gäller definitionen av postverksamhet menar Posten att någon ändring – och därmed en utvidgning av begreppet postoperatör – inte bör genomföras. Som skäl anför Posten att:

- en väl fungerande postmarknad med skydd för avsändares och mottagares integritet gagnas bäst av att den nu gällande definitionen av postverksamhet bibehålls oförändrad,

- en utvidgning av postoperatörsbegreppet riskerar att skapa gränsdragningsproblem och att öppna upp för mindre seriösa företag som t.ex. endast tillhandahåller postboxar.

Innan utredningen tar ställning till behovet av att ändra definitionen av postverksamhet i postlagen kan även ett annat uppmärksammat problem med definitionen omnämnas.

I rapporten *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag*⁵ tar Peter Andersson upp frågan om alternativa definitioner av postmarknaden (s. 23). Postlagen ger, enligt Andersson, olika besked om vad som menas med postmarknaden. Han jämför lagens definition av postverksamhet, som medför att paketsdistribution inte ingår i det som betraktas som postverksamhet, med begreppet samhällsomfattande posttjänst, som innefattar rätten för alla att ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger upp till 20 kg. Andersson konstaterar således att samhällsomfattande posttjänst, till skillnad mot postverksamhet, även omfattar befordran av paket, och att konsekvensen av detta kan vara att företag som tillhandahåller sådana tjänster tillhandahåller posttjänster utan att bedriva postverksamhet.

Andersson nämner också att PTS är sektors- eller regleringsmyndighet på postområdet, och att Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) för den officiella svenska poststatistiken. I redovisningen av postverksamhet redovisas statistiska uppgifter om såväl brev och paket som oadresserade försändelser samt bud- och kurirverksamhet. Begreppet postverksamhet har i detta sammanhang därmed en betydligt vidare innebörd än i postlagen, framhåller Andersson och hänvisar även till EU:s definitioner enligt postdirektivet.

I artikel 2.1 i postdirektivet (97/67/EG) definieras posttjänster som tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser. Med postförsändelse avses, enligt artikel 2.6 i direktivet, en adresserad försändelse i den slutliga utformning den skall överlämnas av den som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna. Sådana försändelser omfattar, förutom brevörsändelser, t.ex. böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde.

⁵ 2004

Brevförsändelse definieras i artikel 2.7 i direktivet som en skriftlig underrättelse på vilket fysiskt medium som helst, vilken skall befordras till och överlämnas på den adress som avsändaren angett på själva försändelsen eller dess omslag. Böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter anses inte vara brevörsändelser.

Andersson menar att det finns skillnader mellan postlagen, poststatistiken, sektorsmyndighetens tillämpning och EU-definitionerna. Han föreslår därför att definitionerna av post ändras⁶ genom att man likställer post med brev samt att man i postlagen även fortsättningsvis specificerar ett samhällsomfattande ansvar för försändelser som väger högst 20 kilo, dvs. även paket. PTS tillsynsansvar skulle då komma att omfatta post samt tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster för paket.

9.5.2 Utkörningstjänster till mottagare

PTS har anfört två företeelser på marknaden som skäl för att överväga en förändrad definition av postverksamhet – dels den som tillhandahåller enbart postboxanläggningar, dels tjänsten *fingerad postbox* som innefattar utkörning av posten till mottagaren. Båda företeelserna hänger samman med att det främst i storstäderna kan råda brist på postboxar. Detta kan i sin tur delvis hänga samman med den omvandling av servicenätet som Posten har genomfört genom återkommande avvecklingar av postkontor.

PTS framför i sin rapport Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering (s. 55) att definitionen av postverksamhet ibland har ifrågasatts av företag där verksamheten inte omfattar alla de led som ingår i postbefordran, dvs. uppsamling, sortering, transport och utdelning. PTS menar att det finns flera exempel på verksamheter som faller utanför definitionen, t.ex. verksamhet som går ut på att enbart bedriva postboxanläggning eller att ombesörja utkörning från Posten till kunder.

Innan utredningen går in på marknads behov bör först vissa principiella ställningstaganden göras. Den första fråga som måste ställas är om en verksamhet måste omfatta alla leden uppsamling, sortering, transport (ny sortering) och utdelning av postförsändelser för att utgöra postverksamhet enligt postlagen. Enligt förarbetena (prop. 1993/94:38, s. 151) är det i första hand utdelningen – distributionen – och hur denna är utformad som avgör om det är

⁶ Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag, s. 53

fråga om postbefordran. I propositionen anges att det inte är ovanligt att exempelvis större företag sköter sortering och inleverering av postförsändelser till Postverkets terminaler, vilket innebär att några led i Postverkets arbete i den traditionella postbefordringen hoppas över. Detta hindrar dock inte att det är fråga om postbefordran. Det sägs inte uttryckligen i propositionen men det får antas att det är Postverkets hantering som åsyftas.

Likaså, nämns det i propositionen, finns det hybridtjänster som innebär t.ex. att ett meddelande överförs elektroniskt till en postterminal nära utdelningsorten, där meddelandet skrivs ut och kuverteras för att sedan delas ut till mottagaren. Även här är det enligt propositionen fråga om postbefordran sedan meddelandet väl har kuverterats. I propositionen anges vidare att det är i första hand det företag som avsändaren av ett brev [eller paket] anlitar för befordringen som skall anses bedriva postverksamhet. Mellan avsändaren och företaget har därmed ett avtal om befordran träffats, även om det inte är ett individuellt avtal.

Uttalandena i propositionen tyder enligt utredningens mening på att det inte varit lagstiftarens avsikt att endast den som tillhandahåller *alla* de led som normalt ingår i postbefordran som skall anses bedriva postverksamhet. Tvärtom bör uttalandena anses klargöra att även om en kund själv utför ett eller flera led, genom att t.ex. själv lämna in försorterad post på en terminal, så är det alltså fråga om postbefordran, och verksamheten som postbefordringsföretaget bedriver utgör postverksamhet, om det är fråga om regelbunden befordran av brev mot avgift.

De fyra led som omnämns i propositionen till postlagen – uppsamling, sortering, transport och utdelning – har alla det gemensamt att de ingår i hanteringen från det att avsändaren avlämnat försändelsen för befordran till det att försändelsen delats ut till mottagaren. En verksamhet som går ut på att enbart tillhandahålla anläggningar för postöverlämning till mottagare (postboxanläggning) gäller däremot inte ett sådant led. När post har delats ut i en sådan anläggning är den inte längre under befordran. Om någon på uppdrag av mottagaren hämtar post från en sådan anläggning för att leverera den till mottagarens lokaler är det därmed inte heller fråga om postbefordran, utan om en budtjänst.

PTS har den 23 november 2001⁷ med stöd av 16 a § postlagen lämnat ett yttrande på begäran av Fria Postoperatörers Förbund

⁷ dnr 01-12500/32

(FPF) om huruvida s.k. fingerade postboxadresser skall anses utgöra en del av den postala infrastrukturen. FPF gjorde i ärendet gällande att det inte skulle göras någon åtskillnad mellan vanliga postboxar och fingerade postboxar när det gäller skyldigheten för den som tillhandahåller dessa tjänster att hantera de försändelser som ursprungligen befordrats av annan postoperatör, i enlighet med bestämmelsen i 5 d § postlagen om skyldighet för tillståndshavare att möjliggöra att försändelser som befordras av andra tillståndshavare kan nå de anläggningar för postöverlämning till mottagare som tillståndshavaren innehar. Posten å sin sida menade att en fingerad postbox inte var någon postbox som fanns tillgänglig hos Posten för adressaten, i likhet med en postbox eller ett storkundsnummer. Postbox och storkundsnummer var enligt Posten, till skillnad från fingerad box, anläggningar i postlagens mening. Dessutom bestod en fingerad postbox enligt Posten av ett postnummer som var oskiljaktigt knutet till adressatens utbärningsadress och Posten skulle alltid dela ut försändelserna till adressatens fysiska adress (utbärningsadressen).

PTS hänvisade i yttrandet inledningsvis till olika uttalanden i förarbetena kring framför allt bestämmelsen i 5 d § postlagen (prop. 1998/99:95). PTS nämner särskilt att det i propositionen uttalas följande:

En förutsättning för en väl fungerande postservice tillgänglig för alla är att samtliga postoperatörer kan nå alla andra 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.

PTS slutsats var att när en kund på något sätt får en administrativ adress (t.ex. en postboxadress) är det till denna adress som rättigheten att få all sin post till en adress är knuten. Det finns enligt PTS inget stöd i förarbetena till lagen för att det skulle finnas någon inskränkning av denna rättighet pga. att kunden har köpt någon form av tilläggstjänst, t.ex. utkörning till den fysiska adressen, eller att kunden köpt en särskild tjänst som innebär att kunden får en administrativ adress.

Posten har till utredningen uppgett att tjänsten *fiktiv postbox* numera upphört. Som en övergångstjänst tillhandahåller Posten fortsatt dock tjänsten *postbox utan nyckel*. Utredningen tar dock

inte ställning till specifika tjänster som tillhandahålls på marknaden utan bör i stället enbart inta ett principiellt förhållningssätt.

Om ett postbefordringsföretag visserligen sorterar ut post för en mottagare (adressaten) i postbefordringsföretagets lokaler, t.ex. i postbackar som förvaras på ett utdelningsställe, men samtidigt åtagit sig att leverera ut posten till mottagarens lokaler och försändelserna inte är tillgängliga för mottagaren hos befordringsföretaget uppkommer frågan om posten alltjämt är under befordran tills den överlämnats hos mottagaren eller om befordran skall anses avslutad i och med att posten avskiljts för mottagaren i postbefordringsföretagets lokaler. PTS bedömer detta som två tjänster, i enlighet med sitt ovannämnda yttrande. Befordran till adressen, dvs. boxadressen, utgör postverksamhet. Fortsatt hantering och transport av postbacken till mottagaren utgör däremot, enligt PTS, en budtjänst. Denna verksamhet står därmed inte under myndighetens tillsyn även om den, som i detta fall, utförs av ett postbefordringsföretag. Sådan fortsatt hantering eller transport som sker på mottagarens uppdrag är enligt PTS att jämställa med intern posthantering inom t.ex. ett företag.

Det framgår också av PTS yttrande att det finns många mellanformer mellan en fingerad postbox med en därtill knuten utkörningstjänst utan möjlighet för mottagaren att hämta ut posten hos befordringsföretaget, och en faktisk postbox där posten antingen hämtas av mottagaren eller körs ut av postbefordringsföretaget som en budtjänst. Dessa former har kommit till utifrån kundernas – i detta fall mottagarnas – behov. Tjänsterna kan innebära att post till faktiska postboxar inte sorteras in i postboxen utan tillhandahålls i postsäckar eller plastbackar som antingen hämtas eller körs ut av postbefordringsföretaget till mottagaren eller att post till fingerade postboxar faktiskt hämtas av kunden vid utlämningsstället.

I förarbetena till postlagen (prop. 1993/94:38, s. 151) anges att det i första hand är det företag som avsändaren av ett brev [eller paket] anlitar för befordringen som skall anses bedriva postverksamhet. Om det förekommer ett avtal mellan mottagaren och postbefordringsföretaget som reglerar den fortsatta hanteringen efter att posten avskilts för adressaten bör detta enligt utredningen tala för att denna hantering inte omfattas av begreppet postverksamhet – och därmed inte heller står under PTS tillsyn.

När det gäller sådana utkörningstjänster som mottagaren beställer gäller således i dag inte några bestämmelser i postlagen. Det rå-

der därför avtalsfrihet och fri konkurrens om att tillhandahålla tjänsterna. Utredningen har inte heller sett något behov av en reglering av sådana utkörningstjänster enligt avtal med mottagare av post. Det finns därför i denna del inte något behov av att ändra definitionen av postverksamhet i postlagen eller att föreslå några andra ändringar i lagstiftningen.

9.5.3 Postboxanläggningar

Det förekommer att företag hör sig för hos PTS om möjligheten att få tillstånd att bedriva postverksamhet utan att företaget avser att bedriva verksamhet som faller under definitionen i postlagen. De flesta sådana förfrågningar har gällt företag som planerar att etablera postboxanläggningar.

Ett företag som i Sverige ägnar sig åt att hyra ut postboxar är Mail Boxes Etc. (MBE). MBE är ett amerikanskt franchisenätverk som har specialiserat sig på uthyrning av boxar, paketering och fraktförmedling. I Sverige öppnades det första centret 2000 och sedan dess har franchisetagare öppnat center på flera håll i landet. MBE finns numera på åtta orter i Sverige. Den främsta målgruppen utgörs av små eller medelstora företag samt affärsresanden.

En anledning att vilja ha tillstånd för att bedriva postverksamhet skulle kunna vara den rätt som följer med ett sådant tillstånd att tilldelas postnummer för postboxanläggningar, enligt 7 c § postlagen. Enligt bestämmelsen är den som tillhandahåller postnummersystemet skyldig att tilldela postnummer för postboxanläggningar inom begärda postnummerområden, på begäran från andra tillståndshavare. Tillståndshavare får dessutom tillfälle att yttra sig innan ändringar som inte endast berör enstaka postadressater görs i postnummersystemet. Sådant samråd skall nämligen föregå tillståndsmyndighetens godkännande av sådana ändringar, enligt 7 d § postlagen.

I dag tilldelas postboxanläggningar som innehas av aktörer som inte bedriver postverksamhet egna postnummer. Detta har lett till ett system med c/o-adresser hos uthyrningsföretaget. För många företag och organisationer är det dock inte tillfredsställande med en sådan adress. Detta påverkar därför konkurrenssituationen på marknaden för uthyrning av postboxar negativt. Särskilt i Stockholm har länge utbudet av postboxar varit mindre än efterfrågan. Det som särskilt skulle främja en marknadsutveckling skulle dock

vara möjligheten för dessa anläggningsinnehavare att tilldelas postnummerserier för postboxar.

Postverksamhet är ett grundläggande begrepp i postlagen genom att tillsynsverksamheten är inriktad på denna verksamhet. Regelbunden befordran av brev mot avgift är också en verksamhet som går att urskilja från andra verksamheter. I förarbetena till postlagen (prop. 1993/94:38, s. 151) anges, som nämnts ovan, att det i första hand är det företag som avsändaren av ett brev [eller paket] anlitar för befordringen som skall anses bedriva postverksamhet. Om även den som upplåter utrymme i postboxanläggningar skulle omfattas av definitionen, skulle definitionens innebörd utsträckas till att omfatta verksamhet som mottagaren anlitar. Vi anser att det skulle inverka negativt på systematiken i lagen. Innehav eller utthyrning av postboxanläggning bör därför inte utgöra postverksamhet.

I stället anser utredningen att ett förfarande med anmälningsplikt bör införas för den som upplåter utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift. Den som är anmäld till tillståndsmyndigheten för sådan verksamhet skall på begäran kunna få postnummer för postboxanläggningar och ha rätt att yttra sig innan ändringar i postnummersystemet görs, på motsvarande sätt som tillståndshavare. Anmälningsplikten skall dock inte omfatta tillståndshavare.

Verksamhet som består av upplåtelse av postboxanläggning till allmänheten mot avgift skall på samma sätt som postverksamhet bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Någon ingående tillsyn av hur verksamheten bedrivs bör inte vara nödvändig. Tillsynen bör inriktas på att verksamheten bedrivs under ordnade former, så att de allmänna kraven på tillförlitlighet och integritet kan tillgodoses. Tillsynen omfattar även att sådan verksamhet som anmälan avser verkligen bedrivs. Vi återkommer till finansiering av tillståndsmyndighetens uppgifter i denna del i avsnitt 9.11.

9.5.4 Andra skäl till ändring av postverksamhet

Det skulle i och för sig ligga nära till hands att tala om brevbefordran eller brevbefordransverksamhet i stället för postverksamhet, eftersom numera bara brevbefordran omfattas av definitionen av postverksamhet.

Begreppet postverksamhet förekommer dock även i andra författningar än postlagen, t.ex. i 9 kap. sekretesslagen (1980:100), som handlar om sekretess med hänsyn till skyddet för enskilda förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur. Begreppet postverksamhet förekommer även i mervärdesskattelagen (1994:200), lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning samt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Med hänsyn till att postverksamhet förekommer i annan lagstiftning och att begreppet postverksamhet bör vara allmänt vedertaget såväl i Sverige som internationellt, anser utredningen att det är olämpligt att ändra till något annat. Någon förändring av definitionen av postverksamhet föreslås därför inte.

9.6 Möjlighet att återkalla tillstånd

Utredningens förslag: Tillståndsmyndigheten skall få återkalla ett tillstånd, om tillståndshavaren inte har bedrivit postverksamhet under minst sex månader.

Det finns i dag ett antal postoperatörer som har tillstånd att bedriva postverksamhet men som aldrig har startat upp någon verksamhet.

En farhåga som uttrycks i utredningsdirektiven är att det kan förekomma att någon av dem som beviljats tillstånd men som inte bedriver någon verksamhet utnyttjar de rättigheter som tillståndet medför. I dag saknar PTS möjlighet att återkalla ett tillstånd i en sådan situation.

Enligt 5 § första stycket postlagen skall postverksamhet bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls. Tillstånd att bedriva postverksamhet skall enligt andra stycket samma paragraf beviljas endast om sökanden har förutsättning att bedriva postverksamhet på det sätt som anges i första stycket.

Denna bestämmelse fick sin nuvarande utformning den 1 juli 1998. I förarbetena till ändringarna som genomfördes 1998 (prop. 1997/98:127, s. 33) anges att det är regeringens mening att det ansvar som staten har för postverksamhet i landet, vid sidan om de samhällsomfattande tjänsterna, måste utgå från behovet att skydda konsumenterna från oseriösa postoperatörer. Missförhållanden, bristande tillförlitlighet och andra brister som upptäcks kan, enligt regeringen, rubba allmänhetens förtroende för samtliga operatörer på marknaden.

En ansökan om tillstånd skall enligt förarbetena avslås, om PTS vid utredningen av tillståndsansökan konstaterar att sökandens förutsättningar att bedriva postverksamhet är bristfällig. Prövningen bör inriktas på den sökandes förutsättningar att uppfylla postlagens krav. Myndigheten skall bedöma bl.a. sökandens tidigare erfarenhet, huruvida verksamheten verkar genomtänkt och välplanerad, sökandens kännedom om lagstiftningens krav samt konkreta planer på hur dessa krav skall uppfyllas.

I 5 a § postlagen anges att ett tillstånd får återkallas, om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i lagen eller föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen. Om det är tillräckligt får tillståndsmyndigheten i stället för att återkalla tillståndet meddela varning. Tillståndet skall vidare återkallas om tillståndshavaren begär det.

Om tillståndet återkallas får tillståndsmyndigheten besluta hur verksamheten skall avvecklas. Ett beslut om återkallelse får dessutom förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

Av PTS rapport *Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering* (s. 63 f.) framgår att tillståndsprövningen främst har kommit att handla om att bedöma dels huruvida den verksamhet som sökanden avser att bedriva är att anse som postverksamhet, dels huruvida sökanden uppfyller vissa grundläggande krav, utan att dessa är knutna till ett visst närmare angivet sätt att organisera verksamheten i stort.

Genom den anmälningsplikt för upplåtelse av postboxanläggningar som utredningen föreslår i avsnitt 9.5, och den rätt att erhålla postnummer som skall följa med denna anmälan enligt utredningens förslag, bortfaller troligen i de flesta fall skälen för att söka tillstånd för postverksamhet utan att ha för avsikt att bedriva sådan. Det kan dock inte uteslutas att det även i framtiden kan uppkomma fall när någon tillståndshavare upphör med verksamheten utan att för den skull begära att tillståndet återkallas. All-

mänheten bör kunna förlita sig på att tillståndshavare också utövar postverksamhet. Tillsynsmyndigheten bör också genom tillstånden ha vetskap om vilka verksamhetsutövare som finns på marknaden. Det är därför olämpligt att tillstånd skall fortsätta gälla långt efter att verksamheten upphört.

Det kan då tänkas vara fråga om ändrade förutsättningar, som gör att tillståndshavaren inte längre kan eller vill bedriva verksamheten. Det typiska fallet bör vara att någon upphör med verksamheten för att vederbörande helt enkelt inte vill fortsätta med den. Det kan dock även finnas fall där någon ofrivilligt upphör med verksamheten, t.ex. vid långvarig sjukdom där man inte kan ordna med en ersättare.

Normalt sett bör den tillståndspliktige i ett sådant fall själv begära att tillståndet återkallas. Om tillståndshavaren emellertid inte gör detta, bör tillståndsmyndigheten ha möjlighet att återkalla tillståndet. Tillståndshavaren bör dock ges en viss frist för tillfälliga förhinder som kan uppstå. Det är därför rimligt att tillstånd i sådana fall får återkallas först efter att tillståndshavaren inte har bedrivit verksamhet under en tid om minst sex månader. Givetvis får PTS avvakta längre tid med att aktualisera en återkallelse, när förhållandena ger anledning att anta att verksamheten kommer att återupptas inom en rimlig tid.

Utredningen föreslår således att tillståndsmyndigheten skall få återkalla ett tillstånd om tillståndshavaren inte har bedrivit postverksamhet under en tid om minst sex månader.

I övrigt föreslår utredningen att 5 a § genomgår vissa redaktionella ändringar.

9.7 Samhällsomfattande posttjänst

En samhällsomfattande posttjänst har utgjort en grundbult i postlagen sedan dess tillkomst. Då benämndes tjänsten i stället grundläggande posttjänst. Genom de ändringar i postlagen som trädde i kraft från och med den 1 juli 1998⁸ kom tjänsterna att i lagen benämnas för samhällsomfattande posttjänst.

Genom antagandet av postdirektivet (97/67/EG) 1997 antog EU gemensamma regler för att utveckla en inre marknad för posttjänster och för att förbättra kvaliteten på tjänsterna. Omfattningen av de samhällsomfattande posttjänsterna, och villkoren för

⁸ (SFS 1998:483)

tillhandahållandet av dessa, varierade dock i betydande omfattning från en medlemsstat till en annan vid direktivets tillkomst. Särskilt kvaliteten på tjänsterna var tidigare mycket ojämn mellan medlemsstaterna. Postbefordran över gränserna motsvarade inte alltid användarnas och de europeiska medborgarnas förväntningar, och kvaliteten på posttjänster över gränserna var otillfredsställande.

9.7.1 EU:s reglering och handlingsvägar för framtiden

Enligt postdirektivet skall Europeiska kommissionen vartannat år, första gången senast den 31 december 2004, överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktivet och utvecklingen inom sektorn, med avseende på i synnerhet de ekonomiska, sociala och tekniska aspekterna, inklusive sysselsättning och tjänsternas kvalitet. Dessa rapporter skall, om det är lämpligt, åtföljas av förslag till Europaparlamentet och rådet.

Kommissionen skall vidare göra en prognosstudie för varje medlemsstat om konsekvenserna för de samhällsomfattande tjänsterna av att full liberalisering för postsektorn genomförs 2009. På grundval av slutsatserna i denna studie skall kommissionen senast den 31 december 2006 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet tillsammans med ett förslag som, om lämpligt, bekräftar att den inre marknaden för postsektorn skall genomföras fullt ut 2009 eller bestämmer andra åtgärder mot bakgrund av slutsatserna i studien.

Dessa rapporter som skall arbetas fram av kommissionen kan ge upphov till nya initiativ från kommissionen på postområdet. Sådana nya initiativ kan enligt vår bedömning mycket väl komma att innefatta ändringar av postdirektivet.

Bestämmelserna i postdirektivet skall enligt artikel 27 i direktivet, med visst undantag, upphöra att gälla den 31 december 2008, såvida inte annat beslutas i enlighet med artikel 7.3. Innebörden av detta är att direktivet skall upphöra att gälla, varigenom den inre marknaden för postsektorn är fullt ut genomförd från och med den 1 januari 2009. Ett tillståndsförfarande enligt artikel 9 i postdirektivet skall dock alltså få tillämpas.

Enligt vad utredningen erfarit är det dock inte säkert att det efter den 1 januari 2009 bara kommer att vara EU-fördraget som gäller för postsektorn. Det kan i stället mycket väl bli så att kommissionen tar initiativ till ändringar i postdirektivet eller till ett nytt

direktiv för postsektorn som då antagligen kommer att gälla från 2009.

Inför eventuella sådana direktivförhandlingar i rådet bör Sverige överväga vilka handlingsvägar som kan vara lämpliga för svenskt vidkommande.

I ett så pass tidigt skede där inte ens kommissionen tagit några initiativ till en översyn av regelverket på postområdet kan det givetvis bara bli fråga om mycket övergripande resonemang. Utredningen anser emellertid att det kan vara lämpligt att väcka frågorna nu.

Postdirektivet handlar framför allt om att säkerställa de samhällsomfattande tjänsterna inom postsektorn samtidigt som posttjänsterna skall öppnas för konkurrens för att skapa en inre marknad inom postsektorn. Den fortsatta konkurrensutsättningen är dock inget problem för svenskt vidkommande, eftersom Sverige redan har öppnat för konkurrens fullt ut.

När det gäller de samhällsomfattande tjänsterna bör det vara en självklar utgångspunkt att regler om tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster inom postområdet kommer att vara nödvändiga under överskådlig tid med hänsyn till hur postmarknaden ser ut.

Frågan om hur enhetligt samhällsomfattande tjänster bör definieras på EU-nivå kan komma upp vid en revision. Det finns skäl både för och emot en större enhetlighet i utformningen av de samhällsomfattande tjänsterna inom postsektorn. En större enhetlighet kan skapa bättre förutsättningar för en inre marknad för posttjänster. Samtidigt kan en sådan enhetlighet missgynna länder med säregna förhållanden. Sverige är ett glest befolkat land och kan därför få nackdelar av en sådan detaljreglering på gemenskapsnivå.

När det gäller frågan om den servicenivå som insamling och utdelning fem dagar i veckan innebär gör utredningen följande bedömning. Vi har kunnat konstatera att CityMail har som en del av sin affärsidé att dela ut post var tredje dag. Genom detta kan företaget ha en mindre utdelningsorganisation än om man skulle dela ut post varje vardag. Eftersom just utdelningskostnaderna är en mycket stor del av kostnaderna för postverksamhet, är detta betydelsefullt för företaget. Det skulle kunna ifrågasättas om inte daglig postutdelning i framtiden borde ersättas av utdelning ett visst antal dagar i veckan, särskilt om postvolymerna faller. I detta sammanhang bör dock beaktas att postvolymerna totalt sett bara har fallit marginellt hittills i Sverige, och i många länder inom EU stiger

volymerna ännu. Många länder har fortfarande kvar lördagsutdelning. Mot denna bakgrund är det enligt utredningen för tidigt att väcka frågan om att sänka kravet på utdelning till färre än fem dagar i veckan.

Den sammanlagda volymen av enstaka brev minskade med omkring 200 miljoner försändelser, eller drygt 20 procent, under perioden 1994–2003. Den största minskningen har skett av volymen övernattbefordrade brev inom brevlådepost, vilken halverades under perioden. Denna utveckling beror till stor del på att kommunikation via brev har ersatts av andra former av kommunikation, t.ex. mobiltelefon, webb och e-post.

Vi bedömer samtidigt att volymerna för enstaka försändelser kommer att fortsätta sjunka de kommande åren, och att den största minskningen kommer att ske inom övernattbefordrade brev, till största delen pga. ersättningseffekten från elektronisk kommunikation.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det kan ifrågasättas om inriktningen i postdirektivet skall vara att säkerställa snabba befordringstider, när allt tyder på att den tidskritiska posten sakta men säkert håller på att ersättas av elektronisk kommunikation. I sammanhanget måste beaktas att det är den prioriterade posten som är kostnadsdrivande, framför allt beroende på att den i många fall kräver flygfrakt och att sorteringen måste ske nattetid, vilket påverkar lönekostnaderna.

Ett av syftena bakom tillkomsten av postdirektivet var att förbättra kvaliteten för den gränsöverskridande posten inom gemenskapen. Upprättandet av den inre marknaden inom postsektorn anges i punkt 2 i ingressen till postdirektivet bevisligen vara av betydelse för gemenskapens ekonomiska och sociala sammanhållning, eftersom posttjänster är ett viktigt redskap för kommunikation och handel. Denna aspekt är säkerligen alltjämt giltig, och den måste givetvis vara av stor vikt även vid en eventuell revision.

Ändå måste hänsyn tas till den tekniska utvecklingen på området för elektronisk kommunikation och den ersättning till framför allt prioriterad post som elektronisk kommunikation erbjuder i dag och i framtiden. Dessutom väljer företagen, som är de stora kunderna på postmarknaden, ekonomibrevsändningar i allt ökad utsträckning.

Vid en eventuell revision av EU:s regelverk på postområdet måste det därför, enligt utredningen, vara en fråga för Sverige att ta upp om samma tyngd som i dag bör läggas vid att säkerställa korta

befordringstider för majoriteten av brevöversändelserna. Det kan i stället vara så att utvecklingen går mot att endast en mindre del av posten är tidskritisk. Övernattbefordran bör i så fall inte längre utgöra bastjänsten och tjänsten bör då inte heller vara dimensionerande för den övriga posthanteringen.

Övernattbefordran kanske i stället bör tas om hand genom särskilda expressbrevtjänster, som då kommer att bli väsentligt dyrare än dagens prioriterade post. Sådana tjänster kanske dessutom skall vara förknippade med en leveransgaranti. Befordringstiderna för, och hanteringen av, den stora mängden post kommer då i stället att styras av kundbehoven för ekonomibrevsändningar. Detta kan enligt utredningen vara en mer önskvärd utveckling än att försöka driva utvecklingen regleringsvägen mot allt högre krav på korta befordringstider inom EU.

9.7.2 Samhällsomfattande posttjänster i Sverige

Lagstiftningen om samhällsomfattande posttjänst

Samhällsomfattande posttjänst regleras i 1 § postlagen. Tillhandahållandet av en samhällsomfattande posttjänst säkerställs genom bestämmelsen om tillståndsvillkor m.m. i 5 b § postlagen och genom bestämmelserna i postförordningen.

Enligt tillståndsvillkoren skall Posten tillhandahålla daglig service till alla hushåll, företag och organisationer. I normalfallet skall dessa ha tillgång till postutdelning fem dagar i veckan. Ett antal avlägset belägna hushåll, företrädesvis i skärgårdarna och i fjällvärlden, har inte daglig postutdelning. Dessa får i stället sin post två till fyra dagar i veckan med postväska eller lantbrevbärare.

PTS rapportering om den samhällsomfattande posttjänsten

PTS presenterade i februari 2003⁹ en övergripande beskrivning av utvecklingen på postmarknaden samt av Postens prisutveckling och kostnads kalkyler. Flera omständigheter gör enligt rapporten att Posten just nu står inför en mer än vanligt oviss framtid. Det beror bland annat på att det som uppges vara Postens mest lönsamma volymer inom administrativ kommunikation (fakturor, kontout-

⁹ Den samhällsomfattande posttjänsten, PTS-ER-2003:2

drag, blanketter m.m.) minskar. Även om volymerna ökat på andra områden (t.ex. oadresserad gruppreklam och adresserad reklam) sägs detta hittills inte täcka intäktsbortfallet från den administrativa kommunikationen. Om Postens lönsamma volymer fortsätter att sjunka kommer detta, åtminstone på ett par års sikt, att leda till ökade styckkostnader för Postens olika tjänster. Det allt färre antalet kassatransaktioner har tvingat Posten till en översyn av servicenätet. En annan utvecklingstendens som påverkar Posten är enligt PTS rapport den ökade konkurrensen från elektroniska substitut och, företrädesvis på logistikområdet, från konkurrerande företag.

Enligt PTS har Postens finansiella resultat och soliditet legat på en otillfredsställande nivå de senaste åren. Ett fortsatt försämrat resultat för Posten kan därför enligt PTS medföra att priserna på posttjänsterna måste höjas. Förändringar i kvaliteten av den samhällsomfattande posttjänsten kan också komma i fråga.

Posten arbetar i dagsläget med att utveckla nya tjänster och kostnadseffektiva lösningar. Ett led i denna utveckling anges enligt rapporten vara Postens nya servicenät med partnersamarbete. Posten satsar också på nya Internetlösningar för att skicka och ta emot post.

PTS har tagit del av Postens kalkyler för de olika tjänster som erbjuds, och konstaterar att Posten har ett väl utvecklat kalkylsystem inom både brev- och logistikverksamheten. Kalkylerna kan härledas till årsredovisningen och är transparenta. PTS har dock inte granskat enskilda kostnadsposter i kalkylunderlaget. Enligt kalkylerna finns totalt sett en stabil lönsamhet för övernattbefordrade brev och ekonomibrev. På paketsidan råder full konkurrens och marginalerna är låga, vilket ger drivkrafter att utveckla nya tilläggstjänster med större lönsamhet än de traditionella paket-tjänsterna.

PTS har till uppgift att bedöma om Posten tillämpar kostnadsbaserad prissättning på sina tjänster och om priserna är rimliga. Ett problem i sammanhanget är att det inte finns klart utsagt på vilken nivå lönsamhetsbedömningen skall göras – enskilda tjänster, grupper av tjänster eller hela brevaffären – och heller inte vad som skall anses som en skälig lönsamhet. PTS avser därför enligt rapporten att verka för en ökad klarhet kring hur man beräknar kostnadsbaserade priser och hur en tjänst skall definieras.

PTS kommer enligt rapporten under de närmaste åren följa Postens ekonomiska utveckling och också hur tjänstekvaliteten

påverkas av kostnadsutvecklingen inom Posten och de strukturella förändringarna inom organisationen. Från konsumentsynpunkt är det enligt PTS mening viktigt att servicenivån på den samhälls- omfattande posttjänsten bibehålls i hela landet. En förutsättning för detta är att den postala infrastrukturen bevaras och helst utvecklas vilket också, enligt PTS, torde ha betydelse för möjligheten att bo och verka i glesbygden. PTS bedömer att en rikstäckande postal infrastruktur av god kvalitet även fortsättningsvis kommer att vara av stor betydelse för att hantera löpande informations- och varu- flöden.

9.7.3 Postens synpunkter på regleringen av samhällsomfattande posttjänst

Posten har lämnat synpunkter till utredningen på regleringen av den samhällsomfattande posttjänsten. Posten föreslår att kraven på samhällsomfattande posttjänst i Sverige begränsas och preciseras samt att individuella kundavtal inte skall omfattas av en sådan tjänst. Tjänster som ingår i skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst bör, enligt Posten, begränsas till enstaka övernattbefordrade frimärkta brev samt Postpaket som väger högst 20 kg. Dessutom skall det enligt Posten finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse tagits emot.

Som skäl till sina förslag framför Posten följande:

- Vilka tjänster som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster är i dag inte definierat i postlagstiftningen, vilket skapar osäkerhet för Posten och kunderna.
- Omfattningen av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster måste klargöras, så att gränsdragningen mellan de oreglerade delarna av marknaden och de delar som omfattas av skyldigheten blir tydlig.
- Med en tydlig och avgränsad reglering vet både kunderna och Posten vilka tjänster som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster och vilka tjänster som fritt kan tillhandahållas på marknadsmässiga villkor.

- Posten måste veta vilka prissättningsvillkor regleras av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster och vilka prissättningsvillkor som i stället skall grunda sig på Postens avkastningskrav.
- För posttjänster som omfattas av kundindividuella avtal skall de avtalade villkoren gälla – inte villkoren för en samhällsomfattande posttjänst.

Posten menar att postlagen ger en mycket vid och oprecis definition av omfattningen och innebörden av samhällsomfattande posttjänst. Enligt Posten är uttalandena i förarbetena till postlagen (prop. 1997/98:127) inte entydiga, utan ibland t.o.m. motstridiga. Posten pekar särskilt på att den samhällsomfattande posttjänsten enligt propositionen (s. 21) omfattar alla adresserade försändelser som väger högst 20 kg medan det under 7 a § i författningskommentaren (s. 48) anges att sådana fall där operatören träffat individuella avtal om priser för befordran av en större mängd post som lämnas in vid ett och samma tillfälle inte omfattas av kraven enligt 7 a § på den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst. Postförordningen och Postens tillståndsvillkor ger inte heller någon närmare vägledning, anser Posten. Detta har lett till tolkningsproblem och olika uppfattningar mellan Posten och PTS, anför Posten.

9.7.4 Omfattningen av de samhällsomfattande posttjänsterna

Utredningens bedömning: Samhällsomfattande posttjänst bör ha samma omfattning som i dag.

Utredningens förslag: Den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst skall använda en klar och tydlig samt icke-diskriminerande prissättning för tjänsten.

Vilka tjänster som bör ingå i samhällsomfattande posttjänst

Vilka tjänster som skall ingå i samhällsomfattande posttjänster bestäms till stor del av postdirektivet.

Syftet med en samhällsomfattande posttjänst bör vara att tillförsäkra alla i hela landet tillgång till vissa grundläggande tjänster av samhällsintresse. Om de samhällsomfattande tjänsterna på postområdet inskränks till att gälla enstaka övernattbefordrade frimärkta brev, andra adresserade försändelser och vissa paket, som Posten föreslår, skulle det innebära att ekonomibrev, dvs. icke prioriterad post, och sändningar inte skulle omfattas. Detta medför att även sändningar av adresserade tidningar, kataloger och böcker inte skulle omfattas av samhällsomfattande posttjänst. För att ett sådant förslag skulle kunna övervägas måste rimligen krävas att en fungerande marknad uppkommit där tjänsterna ändå finns att tillgå utan en befodringsplikt.

I dag finns det endast viss konkurrens till Posten med alternativa tillhandahållare av tjänster på några marknadsområden och med begränsad geografisk tillgänglighet. Därtill kommer att konkurrensen ännu inte kan betecknas som stabil. Utredningen anser därför inte att postmarknaden har nått en sådan mognadsgrad vad gäller konkurrensutsättning och utbud av tjänster, så att det skulle vara möjligt och önskvärt att begränsa omfattningen av de samhällsomfattande posttjänsterna på det sätt som Posten föreslår.

Vi återkommer till frågan om möjligheten att begränsa omfattningen av de samhällsomfattande posttjänsterna, så att de inte gäller sådana marknadsområden där konkurrens råder.

När det gäller vilka tjänster som skall finnas att tillgå i medlemsstaterna består den nationella lagstiftarens handlingsfrihet, enligt postdirektivet, i att bestämma viktgränsen för inrikes och utgående gränsöverskridande paketbefordran. Utredningen har inte funnit några skäl att ändra denna viktgräns, och det finns därmed ingen anledning att ändra vilket tjänsteutbud som skall finnas tillgängligt för alla. Det skall således alltjämt finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Det skall vidare finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Liksom i dag måste en samhällsomfattande posttjänst förenas med kraven att den skall vara av god kvalitet och att det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga

priser. Först i och med dessa krav ges rättigheten en reell innebörd, och härigenom uppfylls också postdirektivets grundläggande krav på samhällsomfattande tjänster.

Individuella avtal

Enligt förarbetena till 7 a § postlagen kan en operatör som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster därutöver bedriva postverksamhet som inte omfattas av kraven i paragrafen. Sådana fall där operatören träffat ett individuellt avtal om priser för befordran av en större mängd post som lämnas in vid ett och samma tillfälle omfattas t.ex. inte (prop. 1997/98:127, s. 48). Posten föreslår att det klargörs i postlagstiftningen att det är möjligt för den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst att sluta kundindividuella avtal även för tjänster som omfattas av en samhällsomfattande tjänst och att sådana avtal inte omfattas av kraven på samhällsomfattande posttjänst. Ett kundindividuellt avtal innebär nämligen, enligt Posten, inget hinder för en kund att när som helst köpa en samhällsomfattande tjänst till de priser och villkor som fastställts och offentliggjorts i prislistor för en sådan tjänst, om kunden bedömer att dessa villkor är förmånligare än de som överenskommit i det kundindividuella avtalet.

Enligt utredningen bör en samhällsomfattande posttjänst ses som en rättighet för alla att erhålla vissa befordringstjänster avseende adresserade försändelser. Genom tillståndsvillkor kan den som avser att bedriva postverksamhet åläggas att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst som svarar mot denna rättighet. På detta sätt säkerställs för närvarande de samhällsomfattande posttjänsterna i Sverige.

Enligt artikel 12 i postdirektivet skall avgifterna för var och en av de tjänster som ingår i tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna grunda sig på kostnaderna. Medlemsstaterna får besluta att en enhetlig taxa skall gälla inom hela det nationella territoriet. Tillämpningen av en enhetlig taxa utesluter inte att den eller de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster har rätt att ingå individuella avtal om priser med kunder. Avgifterna måste vara klara och tydliga och icke-diskriminerande. I ingresspunkt 15 till postdirektivet anges att bestämmelserna i direktivet om tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster inte påverkar den rätt som

tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster har att träffa avtal med kunder på individuell basis.

I artikel 12 i postdirektivet anges också att när de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster använder sig av specialavgifter, t.ex. gentemot stor- och företagskunder eller förmedlare av post från olika kunder, skall de tillämpa principerna om insyn och icke-diskriminering både på specialavgifterna och tillhörande villkor. Avgifterna skall ta hänsyn till de kostnader som sparats in jämfört med standardtjänster som erbjuder hela utbudet av tjänster för insamling, sortering, transport och överlämnande av enskilda försändelser och skall, tillsammans med de tillhörande villkoren, tillämpas lika såväl mellan olika tredje parter som mellan tredje part och tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster av motsvarande slag. Sådana avgifter skall också gälla för privatkunder som använder posttjänster på liknande sätt.

Tillämpningen av en enhetlig taxa utesluter enligt artikel 12 i postdirektivet således inte att den eller de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster har rätt att ingå individuella avtal om priser med kunder. Ingresspunkt 15 i direktivet bör anses syfta på detta förhållande. Sverige har valt att införa ett krav på enhetliga priser för enstaka försändelser. Detta krav gäller däremot inte för stora sändningar av post. Däremot kan även den som vill skicka en stor sändning post åberopa den rättighet som en samhällsomfattande posttjänst innebär. För en sådan sändning gäller då ett krav på att tjänsten skall tillhandahållas till priser som grundar sig på kostnaderna. Tillämpar den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst särskilda villkor för stora sändningar skall enligt direktivet hänsyn tas till inbesparade kostnader, t.ex. om försortering skett och posten lämnats vid lastkaj på en sorteringsterminal i stället för på ett serviceställe. Detta ingår således i den rättighet som tillgången till samhällsomfattande tjänster skall innebära enligt postdirektivet.

Av artikel 12 i postdirektivet framgår också att avgifterna skall vara klara och tydliga och icke-diskriminerande. I ingresspunkt 14 till direktivet anges att de som utnyttjar de samhällsomfattande tjänsterna måste ges tillräcklig information om utbudet av de tjänster som erbjuds, leverans- och användarvillkor, kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls samt priser. Något motsvarande uttryckligt krav på att priserna skall vara icke-diskriminerande finns inte i postlagen. Däremot finns i lagen ett krav på att priserna för en samhällsomfattande posttjänst skall grunda sig på kostnaderna.

PTS redovisade den 28 april 2004 (dnr 04-6719) sin syn på genomförandet av artiklarna 12–14 i postdirektivet till Näringsdepartementet. PTS ställningstagande baseras på ett utlåtande från professor Erik Nerep vid Handelshögskolan i Stockholm. Kraven på kostnadsbaserade och icke-diskriminerande priser kan enligt PTS och Nerep anses vara till betydande del överlappande. Nerep anger att en kostnadsbaserad prissättning emellertid inte hindrar diskriminering av skilda kundkategorier pga. en variation av prispåslag. Enligt Nerep förefaller det sannolikt att lagstiftaren vid 1998 års ändring av postlagen utgick från att direktivkravet om icke-diskriminerande avgifter uppfylldes av konkurrenslagens materiella bestämmelser och till viss del av EG:s motsvarande konkurrensregler.

Kravet enligt postdirektivet på icke-diskriminering bör enligt utredningen innefatta en begränsning i handlingsfriheten för den som är ålagd att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst att ingå individuella avtal, nämligen om dessa avtal skulle innebära en diskriminering mellan kunderna t.ex. i fråga om prissättningen. Detta innebär således enligt utredningens bedömning att kundrabatter inte får vara diskriminerande. Det bör därmed inte heller vara möjligt för den som är förpliktad att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst att kringgå ett sådant diskrimineringsförbud genom att peka ut vissa tjänster som skall omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten och sedan sluta individuella avtal om tjänster av samma slag, om sådana avtal innebär en diskriminering gentemot erbjudandet enligt den samhällsomfattande tjänsten.

En prisskillnad som baseras på kostnadsskillnader bör däremot vara godtagbar. För prisskillnader bör därför krävas att de motiveras av objektiva godtagbara skäl, t.ex. påvisbara skillnader i kostnader för tillhandahållaren av den samhällsomfattande posttjänsten, som inte är av endast marginell betydelse. Prisdifferentiering avseende skilda kundkategorier på objektiv grund är således tillåten.

Prisdiskriminerande åtgärder kan utgöra missbruk av dominerande ställning enligt såväl konkurrenslagen som EG:s konkurrensrätt. Postdirektivets krav på icke-diskriminerande prissättning är dock allmänt gällande för den eller de som tillhandahåller en samhällsomfattande tjänst. En sådan operatör behöver inte inneha marknadsstyrka, även om så är fallet i dag, där Posten enligt sina villkor är förpliktad att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst över hela landet.

Sverige har underrättat Europeiska kommissionen om att postdirektivet med ändringarna enligt ändringsdirektivet inte krävde några svenska åtgärder för genomförande i svensk rätt. Gällande lagstiftning samt tillståndsvillkoren för Posten täcker enligt underrättelsen¹⁰ kraven i direktivet. Utredningen anser att detta i och för sig är riktigt under rådande förhållanden. Skulle däremot fler aktörer än Posten i framtiden tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst kan förhållandet däremot bli ett annat.

Ett annat problem som bör tas upp i sammanhanget är att Posten ibland prissätter tjänster som utgör en samhällsomfattande posttjänst tillsammans med kringtjänster och liknande tillval. Exempel kan vara att en befordringstjänst prissätts tillsammans med en utkörningstjänst eller att befordran av brev eller paket kombineras med försäljning av själva omslaget. För kunderna kan detta försvåra möjligheten att utnyttja de samhällsomfattande tjänster de har rätt till.

Kravet enligt postdirektivet att avgifterna för samhällsomfattande tjänster skall vara klara och tydliga bör anses innebära att det skall vara möjligt att urskilja vad den samhällsomfattande tjänsten kostar och vad som utgör pris för eventuella tilläggstjänster och liknande. Det bör över huvud taget inte anses vara förenligt med postdirektivets krav att kunden skall vara tvungen att köpa en tilläggstjänst, förutom den samhällsomfattande tjänsten. Om en sådan tilläggstjänst tillhandahålls, måste det vara ett frivilligt tillval, och priset för detta tillval måste kunna skiljas från grundtjänsten.

Ett lämpligt sätt att säkerställa ett skydd mot diskriminerande priser och otydlig prissättning för en samhällsomfattande posttjänst är enligt utredningen att man för in ett krav i postlagen om att priserna för en samhällsomfattande posttjänst skall vara klara och tydliga samt icke-diskriminerande.

Utredningen föreslår därför att ett krav förs in i postlagen enligt vilket den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst skall använda en klar och tydlig samt icke-diskriminerande prissättning för tjänsten.

¹⁰ Underrättelse om nationella åtgärder för att uppfylla Sveriges förpliktelser i Europeiska Unionen, 26.9.2002, EUN2002/1958/ITFoU

Samhällsomfattande tjänster även där marknaden tillhandahåller tjänsterna?

En fråga som hänger samman med frågan om rätten för den som är förpliktigad att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst att sluta individuella avtal på fria marknadsvillkor är om en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster bara skall förpliktas om detta behövs för att tjänsterna skall finnas tillgängliga, eller om de – som i dag – skall gälla allmänt, oavsett om marknaden tillgodoser behovet.

Utredningens studie av postmarknaden visar att det inte är på så många områden som marknaden i dag kan sägas tillgodose behovet av samhällsomfattande tjänster. Ett sådant område skulle i och för sig kunna vara ekonomibrevssändningar av försorterad post i storstadsområdena. På denna marknad finns i alla fall en konkurrent till Posten, nämligen CityMail.

Den nuvarande regleringen innebär, enligt utredningens bedömning, vissa inskränkningar i handlingsfriheten för den som är förpliktigad att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. En sådan inskränkning är att priserna skall vara icke-diskriminerande. Om ett sådant område inte längre skulle omfattas av en samhällsomfattande posttjänst, skulle det samtidigt innebära att kravet på att priserna för sådana tjänster skall vara icke-diskriminerande inte kan ställas upp för någon operatör med stöd av postdirektivet.

En sådan situation skulle riskera att leda till att Posten ytterligare sänker priserna i områden med konkurrens, och att marginalerna för konkurrenten därmed pressas i sådan utsträckning att konkurrensen på sikt elimineras. Även om ett sådant förfarande kan stå i strid med konkurrenslagens bestämmelser om förbud mot missbruk av dominerande ställning på en marknad, så är det inte säkert att detta är tillräckligt för att förhindra att konkurrensen slås ut.

För närvarande gäller kravet i postlagen på att priserna för en samhällsomfattande posttjänst skall grunda sig på kostnaderna. Utredningen föreslår dessutom (under föregående rubrik) att ett krav på att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst skall använda en klar och tydlig samt icke-diskriminerande pris-sättning för tjänsten förs in i postlagen.

Utredningen bedömer att postmarknaden inte är mogen för att begränsa tillämpningsområdet för samhällsomfattande posttjänst till de delar där marknaden inte tillgodoser behovet av tjänster. De

samhällsomfattande posttjänsterna bör därför gälla oavsett om behoven kan tillgodoses på marknadsmässiga villkor eller inte.

Enhetliga priser

I postlagens bestämmelse om samhällsomfattande posttjänst anges att enstaka försändelser skall befordras till enhetliga priser. Postlagen innehåller dock inte någon definition av begreppet *enhetliga priser*. Begreppet behandlades i samband med förarbetena till de ändringar i postlagen som trädde i kraft den 1 juli 1998 (prop. 1997/98:127, s. 26). Regeringen bedömde då att kravet på enhetliga priser för försändelser som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten skulle kvarstå i postlagen. Det borde dock uttryckligen anges i lagtexten att kravet endast gäller för enstaka försändelser, enligt regeringen. Härutöver skall det stå operatörerna fritt att avtala om priset för försändelser som lämnas för befordran på annat sätt än styckevis och i sådan mängd att det innebär en enklare hantering för operatörerna. Kravet på enhetliga priser är enligt propositionen motiverat av postpolitiska skäl.

Utredningen har erfarit att det råder delade meningar mellan Posten och PTS om vad som avses med *enstaka försändelser*.

PTS har uttryckt sin mening i frågan i ett yttrande till Kommunikationsdepartementet den 17 februari 1998 (dnr 98-3989) i samband med arbetet med propositionen *Statens ansvar på postområdet* (prop. 1997/98:127). PTS menade där att åtskillnad måste göras mellan å ena sidan styckeförsändelser med olika format och vikt och å andra sidan stora sändningar bestående av minst 1 000 försändelser¹¹ av samma format och vikt. De enstaka försändelserna skrivs ut och lämnas in osorterade av avsändaren. Stora sändningar produceras och transporteras däremot ”industriellt”, och de är så gott som alltid sorterade i postnummerordning. De stora sändningarna avser utskick till olika mottagarkategorier, t.ex. TV-innehavare, felparkerare, skattebetalare, småbarnsföräldrar, medan de enstaka försändelserna är ”individuella”. Dessutom skiljer sig vanligtvis formerna för avtal och betalning för de olika försändelserna åt, enligt PTS.

¹¹ PTS har i andra sammanhang framfört att gränsen för enstaka försändelser bör ligga vid 500 – 1000 försändelser, jfr PTS rapport Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering, s. 36.

PTS framhåller också att den omständigheten att enhetsporto skall tillämpas för enstaka försändelser inte har inneburit något hinder för Posten att på vissa villkor lämna rabatter även för dessa. Rabattvillkoren har emellertid varit "enhetliga", på så sätt att de erbjudits alla som uppfyllt vissa krav, oavsett var i landet de bor, genom offentliga prislistor. Detta skall, enligt PTS, jämföras med de individuella avtal med sekretessklausuler som tecknas för stor-sändningarna.

Posten föreslår att begreppet enstaka försändelser definieras i postlagstiftningen som brev och Postpaket som lämnas in till Posten styckevis, t.ex. brev som lämnas till Posten genom att de läggs i Postens brevlådor (brevlådepost).

I förarbetena till bestämmelsen i postlagen om samhälls-omfattande posttjänst (prop. 1997/98:127, s. 26) anges att med enstaka försändelser avses endast styckevis befördran av brev och paket. I propositionen i samband med postlagens tillkomst (prop. 1993/94:38, s. 150) anges i specialmotiveringen till 1 § postlagen att systemet med enhetsporto bara gäller styckevis befördran av brev och paket (befördran av enstaka försändelser). Är det fråga om befördran av större mängd post som lämnas in från exempelvis ett företag vid ett och samma tillfälle, är prissättningen fri. I enlighet med detta får postbefordringsföretaget i en sådan situation ge rabatter från annars gällande enhetsporto.

Utredningen anser att det i första hand bör vara en fråga för tillsynsmyndigheten att tolka bestämmelsen om enhetliga priser. Den som inte är nöjd med tillsynsmyndighetens ställningstagande i en fråga har möjlighet att överklaga beslutet till förvaltningsdomstol.

Utredningen vill i detta sammanhang belysa två frågor särskilt.

Den första frågan gäller att kravet på enhetliga priser inte hindrar en differentierad prissättning för olika typer av tjänster för vilka det finns en differentierad kostnadsbild (prop. 1997/98:127, s. 26 f.). En tjänst som innebär t.ex. lokal befördran till en lägre kostnad kan enligt propositionen således erbjudas till ett lägre pris. Detta förutsätter dock att tjänsten erbjuds inom hela landet och att priset för lokal befördran av enstaka försändelser är enhetligt för hela landet. Utredningen tar särskilt fasta på detta med en differentierad kostnadsbild. Om postgången är så ordnad hos ett befordringsföretag att lokalpost behandlas som annan inrikes post genom att först sändas till en regional sorteringsterminal för sortering för att därefter transporteras tillbaka till kommunen i fråga, kan tveksamhet uppkomma om några kostnadsbesparingar verkli-

gen uppkommit. Det utslagsgivande, menar utredningen, bör vara just förhållandet om det föreligger en differentierad kostnadsbild för tjänsten gentemot andra tjänster som omfattas av kravet på enhetliga priser.

Den andra frågan gäller det faktum att ett enhetligt porto för hela landet inte kan vara strikt kostnadsbaserat i varje enskilt fall. Ett enhetligt porto för hela landet som grundas på genomsnittskostnaderna för rikstäckande respektive lokal befordran av enstaka försändelser kan emellertid sägas uppfylla kravet på att grunda sig på kostnaderna. Det är viktigt att ha klart för sig att enhetspris kan innebära såväl under- som överprissättning på olika geografiska marknader. Att detta förhållande inte utgör någon sådan konkurrensbegränsning som kan angripas med hjälp av konkurrenslagens bestämmelser så länge det är i enlighet med postlagen framgår redan av förarbetena till postlagen (prop. 1993/94:38, s. 150). Något ytterligare undantag från postlagens bestämmelser om att samhällsomfattande posttjänst skall tillhandahållas till priser som grundar sig på kostnaderna eller konkurrenslagens förbud mot vissa konkurrensbegränsande beteenden finns emellertid inte på postområdet.

Utredningen anser inte att frågan om att uttolka vad som avses med enstaka försändelser kräver ytterligare reglering, utan den löses bättre genom rättstillämpningen. Utredningen lämnar därför inga förslag i denna del.

9.7.5 Krav på icke-diskriminerande särskilda villkor

Utredningens förslag: Den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst skall tillämpa principen om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder.

Ett sådant särskilt pris skall ta hänsyn till de kostnader som sparats in jämfört med en standardtjänst som består av insamling, sortering, transport och överlämnande av enskilda försändelser. Pris och andra villkor skall tillämpas lika, såväl vid en jämförelse mellan kunder eller andra tillståndshavare som i förhållandet mellan en kund eller annan tillståndshavare och den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst av motsvarande slag.

Postmarknaden, liksom flertalet andra liberaliserade marknader, kännetecknas av att det finns infrastruktur som ett företag måste få tillgång till för att kunna konkurrera i nästföljande led. Problemet med tillgång till sådan infrastruktur brukar benämnas *flaskhalsproblemet*. Utan tillgång till flaskhalsen kan ett företag inte vara verksamt på marknaden.

En av styrmodellerna för att komma tillrätta med flaskhalsproblemet är att man reglerar villkoren för tillgång till flaskhalsen, s.k. tillträdesreglering. Övriga styrmodeller som har använts för att komma tillrätta med flaskhalsproblemet är reglering av konsumentpriser och statlig ägarstyrning.¹² Reglering av konsumentpriser behandlas i avsnitt 9.8. Statlig ägarstyrning ligger i princip utanför området för denna utredning.

Minskade barriärer för marknadsinträde

Posten är alltså den dominerade aktören på brevmarknaden med en marknadsandel 2003 på 92,9 procent, mätt i antal försändelser. Under perioden 1996–2003 har Postens volymer visserligen fallit med 9,6 procent samtidigt som den totala nedgången på marknaden varit 4,4 procent. Den näst största operatören på brevmarknaden är CityMail med 216 miljoner försändelser 2003. Med en stadig volymtillväxt har företaget ökat sin marknadsandel på brevmarknaden sedan 1996 från 1,5 till 6,6 procent. Den brevvolym som 2003 befordrades av övriga 26 aktiva postoperatörer uppgick till ca 17 miljoner försändelser, vilket motsvarar 0,5 procent av brevmarknaden, där de åtta volymmässigt största stod för närmare 90 procent av volymen.

När nu mer än 10 år förflutit sedan postmarknaden öppnades för konkurrens kan detta utfall inte anses vara tillfredsställande.

CityMail är den ledande konkurrenten till Posten på brevmarknaden. Företaget är en konkurrent att räkna med för Posten när det gäller försorterade ekonomibrevsändningar till storstad. De övriga operatörernas marknadsandelar är dock mycket små. I längden är detta inte någon bra utveckling ur konsumentsynvinkel. En marknad med endast två aktörer där dessutom bara den ena har rikstäckning och den andre koncentrerar sig i huvudsak på storstadsområdena riskerar att utvecklas till en oligopolmarknad med

¹² Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering, Ds 2002:21, s. 15

negativa effekter för kunderna i form av försämrade villkor för brevbefordran. Det är inte ens säkert att en sådan marknad på sikt är så mycket bättre för kunderna än ett monopol med priskontroll eller en modell med ett statligt affärsverk som tillhandahåller tjänsterna.

Målet bör i stället vara att fortsätta på den inslagna vägen genom att underlätta för fler aktörer att etablera sig på marknaden – i varje fall inom vissa områden – i sådan utsträckning att de utgör konkurrenter eller potentiella konkurrenter att räkna med på så stora delar av marknaden som möjligt.

Tydligare villkor ökar också förutsättningarna för att de vinster som hittills uppnåtts genom liberaliseringen kan värnas. Bristen på tydlighet i det nuvarande regelverket vad gäller tillträde till infrastrukturen på postområdet kan på sikt äventyra den konkurrens som hittills uppnåtts på brevmarknaden.

De i dag små lokala operatörerna skulle kunna spela en viktig roll i detta avseende. Vi anser att en ökad konkurrensutsättning på olika delmarknader inom postområdet skulle vara till gagn för postkunderna, som till största delen utgörs av företag, och i slutledet även för konsumenterna i form av lägre priser på varor och tjänster. En väl fungerande postmarknad är till gagn för näringslivet, i synnerhet för nya branscher som e-handeln, och gynnar därmed tillväxten i samhället i stort.

Även en relativt begränsad konkurrens i form av marknadsandelar för nya företag tenderar att leda till att konkurrensen börjar fungera ur ett kundperspektiv. Detta skulle kunna ha ett samband med de stordriftsfördelar som är kännetecknande i synnerhet för brevbefordringsverksamhet. Beträffande postområdet anger KKV i sin rapport *Monopolmarknader i förändring*¹³ (s. 167) att även om marknadsandelarna för konkurrenter till Posten är blygsamma jämfört med t.ex. marknadsandelarna för konkurrenter till TeliaSonera på telemarknaden, finns det många faktorer som visar på att reformeringen av den svenska postmarknaden lett till ökad marknadseffektivitet och konsumentnytta. Överlag har enligt KKV prisstrukturen anpassats så att priserna för olika tjänster bättre överensstämmer med kostnaderna. Enstaka brev har blivit dyrare och sändningar billigare, framför allt sorterade sändningar i storstäder. KKV konstaterar, liksom utredningen, att störst prisökningar skett för de tjänster där konkurrenter till Posten saknas.

¹³ KKV:s rapportserie 2004:3

Vidare har, enligt KKV, både faktisk och potentiell konkurrens främjat den inre effektiviteten hos Posten. Vi har i vår samhälls-ekonomiska analys (kapitel 6) kommit till samma slutsats.

Flera utomstående bedömare har kommit fram till att en brist med den svenska liberaliseringen av postmarknaden är att det i huvudsak saknas tillträdesregler för flaskhalsleden.

I ESO-rapporten *Lärobok för regelnissar –en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering* (Ds 2002:21, s. 186) anges att exemplet Nya Zeeland visar att det är möjligt att införa tillträdesregler för flaskhalsar i de delar av landet där en annan utmanare inte vill bygga eller driva sådana i egen regi. Detta kan, enligt ESO-rapporten, gälla såväl insamling och sortering samt utbärning men kostnaden för att dubblera funktionerna torde vara störst för utbärning. ESO-rapporten föreslår som ett reformförslag för postmarknaden att man inför en tillträdesreglering, som ger Postens konkurrenter möjlighet att köpa utbärningstjänster i de delar av landet där man inte själva verkar. Samtidigt anges att en sådan reform skulle möjliggöra att prisregleringen för porto avskaffades.

Även KKV tar i rapporten *Monopolmarknader i förändring*, s. 167 f., upp vad som bör göras för att främja konkurrensen på postområdet. I rapporten konstateras att det finns mycket som talar för att konkurrensen och effektiviteten på postmarknaden kan öka ytterligare. Åtgärder som enligt KKV kan genomföras gäller exempelvis kassaservicen, postnummersystemet och regler för tillträde till Posten infrastruktur. Rapporten innehåller även en beskrivning av hur en tillträdesreglering skulle kunna fungera efter dels en modell baserad på marginalreglering, dels en modell baserad på kostnadsbaserad tillträdesreglering.¹⁴

Peter Anderssons föreslår i rapporten *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag* (s. 63 f.) att en tillträdesreglering införs för att öka konkurrensen och effektiviteten inom postsektorn. I rapporten anges bl.a. att det finns starka nätverksfördelar som talar för den vertikala integration som i dag finns inom Posten. En mer sannolik utveckling än att ett nytt postföretag etablerar sig över hela landet är nyetableringar inom nischer i den vertikala strukturen. Det kräver mindre initial insats och risk-exponering än en nationell nyetablering. För att en sådan nischetablering skall vara möjlig måste den dominerande aktören, enligt Andersson, tillämpa priser och villkor för tillträde till olika delar i

¹⁴ A.a. s. 168 f.

kedjan som gör det möjligt för andra aktörer att etablera sig utan att det stimulerar till ineffektivt inträde. Det dominerande företaget har inte alltid drivkrafter att upplåta tillträde för konkurrenter, varför tillträdesreglering ibland kan vara nödvändig. Författaren konstaterar att det redan finns ett betydande sådant tillträde. För-sorterad post och hybridpost kommer in i olika delar av produktionskedjan till lägre priser än tjänster som omfattar alla delar. I rapporten nämns ett antal olika tänkbara former av tillträde vad gäller de olika led som ingår i produktionskedjan för post.

I utredningens kontakter med de olika postoperatörerna har vi funnit ett visst intresse för någon form av tillträdesreglering bara hos enstaka lokala postoperatörer. FPF anser att det viktiga är att lokala postoperatörer, som hanterar all post för sina kunders räkning för den del som sänds vidare genom Posten borde kunna förhandla sig till lägre priser som vilken annan kund till Posten som helst. CityMail däremot ser i dag inte något behov tillträdesregler för postområdet. CityMails inställning kan förmodligen till stor del förklaras av att företagets affärsidé mycket bygger på en egen utdelningsorganisation, där ett huvudmoment är att posten delas ut på i förväg bestämda dagar enligt kundens önskemål. De lokala postoperatörerna har inte denna inriktning. För de lokala postoperatörerna framstår det i stället som intressant att kunna erbjuda sina kunder att ta hand om all post, varvid företaget själva distribuerar posten inom det egna verksamhetsområdet och sedan överlämnar post som skall till andra delar av landet eller utomlands till Posten för vidare distribution. Så sker till viss utsträckning redan i dag men villkoren för detta omfattas inte av någon sektorsspecifik reglering.

Postdirektivet

Genom de ändringar i postdirektivet som beslutades genom ändringsdirektivet 2002/39/EG kom ett förtydligande om särskilda villkor för vissa kundkategorier att läggas till i artikel 12 i postdirektivet. Förtydligandet avser iakttagande av principerna om insyn och icke-diskriminering vid tillämpning av särskilda villkor gentemot vissa kunder.

I ingresspunkt 29 till ändringsdirektivet 2002/39/EG anges att de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster erbjuder normalt tjänster, t.ex. till stor- och företagskunder samt förmedlare av

post från olika kunder, vilka ger dem möjlighet att gå in i postkedjan i olika led och på andra villkor jämfört med vad som gäller för vanliga brevtjänster. När detta sker bör de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster tillämpa principerna om insyn och icke-diskriminering både mellan olika tredje parter och mellan tredje part och de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster av motsvarande slag. Med tanke på reglerna om icke-diskriminering måste sådana tjänster finnas tillgängliga även för privatkunder som använder posttjänster på liknande sätt.

PTS fick i sitt regleringsbrev för 2004 i uppdrag att analysera om artiklarna 12 och 14 i postdirektivet, ändrat genom direktiv 2002/39/EG, genomförts i svensk rätt på ett ändamålsenligt sätt, mot bakgrund av de skyddsintressen som ligger bakom dessa bestämmelser. Vid behov skulle myndigheten föreslå förändringar. PTS fann att artiklarna 12 och 14 i postdirektivet fick anses vara tillräckligt införlivade i svensk rätt. Man ansåg vidare att detta införlivande var ändamålsenligt, möjligen med undantag för bestämmelserna om kostnadsredovisning i artikel 14. PTS bedömning byggde på ett utlåtande i frågan av professor Erik Nerep vid Handelshögskolan i Stockholm.

När det gäller att principerna om insyn och icke-diskriminering skall gälla även för s.k. specialavgifter och tillhörande villkor anför Nerep att kravet i själva verket är en tillämpning i ett visst fall av de allmänna principerna om att avgifterna måste vara klara och tydliga och icke-diskriminerande i artikel 12. Den slutsats som han drar blir då densamma som han gör om huruvida genomförandet i svensk rätt skett på ett ändamålsenligt sätt av de allmänna principerna, nämligen att bestämmelserna i 7 a § första stycket punkt 3 postlagen om skyldighet för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga, innefattar den första av principerna om insyn och att konkurrenslagen reglerar frågan om icke-diskriminering. Därigenom, menar Nerep, får direktivkravet anses ha införlivats i svensk rätt på ett tillräckligt och ändamålsenligt sätt.

Utredningen anser att regeringens och PTS bedömningar av om artikel 12 i postdirektivet är genomförda i svensk rätt kan vara riktiga under rådande förhållanden. Däremot anser utredningen att det inte är säkert att sättet att genomföra artikel 12 i svensk rätt är det mest ändamålsenliga. För att anse artikel 12 genomförd i svensk rätt måste nämligen konkurrensrättens diskrimineringsförbud tillämpas.

Formellt kan invändas att det egentligen inte finns något som säger att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst har en dominerande ställning på en relevant marknad, även om det sannolikt är fallet i dag. Både postdirektivet och postlagen är skrivna utifrån förutsättningen att samhällsomfattande posttjänster kan tillhandahållas av flera postoperatörer och att det alltså inte bara behöver vara fråga om en aktör som tillhandahåller en sammantaget riksomfattande tjänst. Genom att Posten i dag är ålagd enligt postlagen att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst över hela landet och Posten antagligen innehar en dominerande ställning på de relevanta marknaderna, kan direktivets krav för tillfället anses vara uppfyllda. Detta sammanhänger dock med hur de konkurrensrättsliga kriterierna bedöms vid ett visst tillfälle. Det kan bli avhängigt sådana förhållanden som t.ex. vilka avgränsningar som görs av en relevant marknad.

Nereps slutsats (s. 18) om att postlagens villkor om samhällsomfattande posttjänst i praktiken primärt torde träffa Posten – i synnerhet som artikel 3 i postdirektivet om samhällsomfattande tjänster inkluderar ett tillhandahållande inom hela territoriet, dvs. är av rikstäckande karaktär – kan därför inte läggas till grund för en bedömning. I praktiken kan det visserligen förhålla sig så, men varken postdirektivet eller postlagen är utformade så att det är en förutsättning att endast en aktör måste tillhandahålla hela den rikstäckande tjänsten utan den kan tillhandahållas av flera. Inget säger att alla aktörer som kan komma ifråga för detta måste inneha marknadsakt.

Konkurrensrätten

Innan utredningen tar ställning till behovet av en tillträdesreglering bör möjligheterna att komma tillrätta med flaskhalsproblematiken med hjälp av konkurrensrätten kort belysas.

Först och främst gäller att om en verksamhet påverkar handeln i flera EU-länder och har s.k. samhandelseffekt så gäller EU:s konkurrensregler. Verksamheter med effekt enbart i Sverige bedöms däremot enligt den svenska konkurrenslagen. Det är avgörande att ett förfarande har effekt i Sverige för att konkurrenslagen skall kunna tillämpas. Däremot kan ett förfarande ha sitt ursprung i ett annat land. Detta påverkar inte tillämpligheten av konkurrenslagen.

En utgångspunkt i ett konkurrensrättsligt ärende är att bestämma en relevant marknad. Här görs åtskillnad mellan den geografiska marknaden och produktmarknaden. En geografisk marknad kan vara Sverige eller en del av Sverige. En geografisk marknad kan också sträcka sig över nationsgränserna. Produktmarknaden bestäms utifrån kriterier som kunders köpbeteende och produkters utbytbarhet.

Europeiska kommissionen har i sitt tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning (97/C 372/03) angett närmare riktlinjer för bedömningen av vad som skall utgöra en relevant marknad. Tillkännagivandet är vägledande för tillämpande instanser, men det är inte bindande. Kommissionen ger dessutom ut meddelanden om tillämpningen av konkurrensbestämmelserna inom postsektorn.

I tillkännagivandet anges att en relevant produktmarknad omfattar alla varor eller tjänster som betraktas som utbytbara pga. sina egenskaper, sitt pris och den tilltänkta användningen av konsumenterna. Den geografiska marknaden omfattar enligt tillkännagivandet det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna, inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och där området kan skiljas från angränsande geografiska områden framför allt pga. väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.

Med dominerande ställning menas enligt EG-domstolen en ekonomisk stark ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att förhindra att en effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad, genom att företaget i avsevärd utsträckning kan agera oberoende av sina konkurrenter och kunder, och i sista hand konsumenterna.¹⁵ En viktig omständighet för att bestämma en dominerande ställning är företagets marknadsandel. Det finns dock en rad andra omständigheter som också kan ha betydelse för bedömningen.

Det ingripande enligt konkurrenslagen som torde vara mest aktuellt att tillämpa på postmarknaden är förbudet mot missbruk av dominerande ställning enligt 19 § konkurrenslagen. Missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på marknaden är förbjudet enligt bestämmelsen. För att tillämpa förbudet måste det avgöras om ett företag har en dominerande ställning på den avgörande relevanta marknaden eller inte. Vid en sådan

¹⁵ Mål 85/76 Hoffman La Roche & Co AG vs Kommissionen, ECR 1979, s. 461

bedömning måste först en avgränsning göras av dels den relevanta produktmarknaden, dels den relevanta geografiska marknaden. Först efter denna avgränsning kan de tillämpande instanserna ta ställning till om ett företag har en dominerande ställning på den relevanta marknaden.

Beträffande vad som utgör missbruk av dominerande ställning ger 19 § konkurrenslagen viss vägledning. Sådant missbruk kan särskilt bestå i att man direkt eller indirekt påtvingar någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor, begränsar produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna, tillämpar olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller ställer som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet. Uppräkningen i bestämmelsen är dock inte uttömmande. Även andra förfaranden kan utgöra missbruk av dominerande ställning.

Av särskilt intresse för postmarknaden är 19 § andra stycket punkterna 2 och 3 konkurrenslagen. Enligt punkt 2 kan missbruk bestå i att begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna. Till dessa förfaranden räknas bl.a. säljvägran, som oftast kan utgöra missbruk av dominerande ställning om det inte finns alternativa försörjningsmöjligheter och en vägran inte grundas på objektiva godtagbara skäl. Denna punkt torde t.ex. kunna åberopas av en lokal postoperatör för att få använda sig av Posten för att distribuera den del av posten som skall till mottagare utanför det egna distributionsområdet, förutsatt att Posten bedöms ha en dominerande ställning på den relevanta marknaden.

Enligt punkt 3 kan missbruk avse att man tillämpar olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel. Punkten tar sikte på diskriminering i olika former. Sådana diskriminerande förfaranden kan gälla prissättning, rabatter och andra särskilda villkor. Utmärkande för dessa är att de gynnar vissa aktörer och missgynnar andra. Prisskillnader och rabatter får förekomma om de motsvarar inbesparade kostnader, t.ex. som en följd av rationell hantering p.g.a. större volymer. Denna punkt torde kunna åberopas av storkunder och andra operatörer som utnyttjar Postens tjänster på postmarknaden för att bestämma särskilda priser och andra särskilda villkor, dock även här under förutsättningen att Posten bedöms ha dominerande ställning på

den relevanta marknaden. I dag är det genom denna bestämmelse som principen om icke-diskriminering i den femte strecksatsen i artikel 12 i postdirektivet (se ovan) genomförs i svensk rätt.

Klassiska missbruk av dominerande ställning är överprissättning och underprissättning. Överprissättning kan förekomma när en vara på andra marknader med motsvarande kundbeteende är billigare pga. konkurrensen där, eller att priset inte står i rimlig proportion till produktionskostnaderna. Underprissättning kan utgöra en form av missbruk av dominerande ställning när prissättningen syftar till att undanröja konkurrens genom att orsaka förluster eller ingen eller alltför små vinstmarginaler för mindre konkurrenter med en mindre uthållighet än dominanten vid t.ex. ett priskrig.

Icke-diskriminerande särskilda villkor

Som vi har konstaterat tidigare kan man komma till rätta med förfaranden som innebär missbruk av dominerande ställning på postområdet med hjälp av konkurrenslagen. Beträffande anläggningar för postöverlämning till mottagare finns bestämmelser i postlagen om skyldighet för tillståndshavare att möjliggöra att försändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå de anläggningar som tillståndshavaren innehar. Villkoren för detta skall vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

De bestämmelser som tillfördes artikel 12 i postdirektivet om transparens och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder, utgör också en form av sektorsspecifik reglering av konkurrensrättsliga frågor. Transparenskravet enligt artikel 12 i postdirektivet, dvs. insynskravet, tillförsäkras redan i dag genom en skyldighet enligt postlagen för den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst att hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga. Icke-diskrimineringskravet genomförs däremot i dag främst genom konkurrenslagen och till viss del genom EG:s konkurrensrätt.

Utredningen har under sitt arbete återkommande stött på att andra aktörer, däribland PTS, anser att det är svårt att genomlysas Postens kostnader för olika tjänster. Utifrån de stordriftsfördelar som finns vid produktionen av posttjänster finns en risk att Posten försöker att sträva efter så stor marknadsandel som möjligt, och därför söker fördela sina kostnader för den samhällsomfattande

posttjänsten (för vilka priserna skall grunda sig på kostnaderna) till sådana marknadsområden där konkurrensen är liten, och i stället sänker priserna på konkurrensutsatta områden. En sådan utveckling skulle vara till skada för nya aktörer på marknaden som försöker att etablera sig i konkurrens med Posten.

Förfarandet kan visserligen utgöra missbruk av dominerande ställning enligt konkurrenslagen eller EG:s konkurrensrätt. Förfarandet för att komma tillrätta med sådant missbruk är dock resurskrävande. För mindre aktörer kan det därför vara svårt att komma tillrätta med missbruk av dominerande ställning i enlighet med vad konkurrenslagen föreskriver.

Erfarenhet, t.ex. från teleområdet, tyder på att det behövs sektorspecifik reglering för att öppna sådana marknader för konkurrens. Avgörande faktorer kan vara att ett förvaltningsförfarande, med beslut av en förvaltningsmyndighet som kan överklagas i förvaltningsdomstol, är mindre resurskrävande för små företag än förfarandet enligt konkurrenslagen som innebär att KKV:s beslut kan överprövas av tingsrätt och Marknadsdomstolen, samt att det går snabbare att komma tillrätta med missförhållanden med stöd av sektorsspecifika konkurrensregler än med stöd av allmän konkurrensrätt. En nackdel med sådana sektorsspecifika regleringar är å andra sidan att de inte följer med marknadsutvecklingen på det dynamiska sätt som den allmänna konkurrensrätten gör. Detta föranleder i sin tur att sektorspecifika regleringar tenderar att behöva ändras oftare.

I vår jämförelse mellan post och elektronisk kommunikation har vi konstaterat att det finns likheter mellan områdena men också väsentliga skillnader. En skillnad är den framtida förväntade utvecklingen på respektive marknad. Medan marknaderna för elektronisk kommunikation befinner sig i ett tillväxtstadium på de flesta områdena, har utvecklingen på postmarknaden i sin helhet stagnerat och till vissa delar t.o.m. börjat vända nedåt. Detta gör att det inte utan vidare går att tillämpa erfarenheterna från teleområdet på postområdet. Det är inte heller troligt att de effekter i form av ett stort antal nya marknadsaktörer som tillträdesregleringen på teleområdet gav upphov till skulle upprepas på postområdet med en vikande marknad.

En annan aspekt att beakta i detta sammanhang är att efterfrågan på en tillträdesreglering från marknadens aktörer har varit svag.

EG:s reglering på postområdet innehåller inga andra regleringar som rör tillträde än det som genom ändringsdirektivet tillfördes

om insyn och icke-diskriminering i artikel 12 i postdirektivet. Vissa länder inom EU – Förenade kungariket och Tyskland – har valt att gå vidare på egen hand och införa tillträdesregler som går längre än EU:s. Även Nya Zeeland har sådana tillträdesregler.

Längst gående tillträdesregler finns i Förenade kungariket och Tyskland. Dessa bestämmelser liknar till vissa delar den tillträdesreglering som funnits respektive numera gäller för teleområdet. Bestämmelserna innebär att tillsynsmyndigheterna kan föreskriva om villkoren för tillträde inklusive priser.

I Nederländerna finns i dag bara vissa tillträdesbestämmelser om postboxar. Däremot finns förslag om att konkurrenterna till den tidigare monopolisten TPG skall ges icke-diskriminerande tillträde till marknaden genom förhandlingar om villkoren och att dominanten skall vara skyldig att erbjuda alla parter lika villkor (förhandlat tillträde). Reglerat tillträde där priset fastställs av en tillsynsmyndighet föreslås däremot inte. Den nederländska tillsynsmyndigheten bör dock få pröva om TPG erbjuder lika villkor för såväl kunder som konkurrenter. Det ansvariga ministeriet anser det fullt möjligt för konkurrenterna att bygga egna postnät, tvärtemot vad som gäller för telenät. Vissa operatörer håller också redan på med att bygga ut rikstäckande egna nät. Mot denna bakgrund anses det onödigt att införa en detaljerad tillträdesreglering med kostnadsorienterade priser enligt vad som gäller på telesidan.

Även tillträdesregleringen i Nya Zeeland är av sådant lättare slag som den tilltänkta tillträdesregleringen i Nederländerna. Avtalet mellan den tidigare monopolisten NZP och regeringen garanterar andra postoperatörer tillträde till NZP:s rikstäckande nät på villkor som inte är mindre förmånliga än de villkor NZP erbjuder sina kunder under likartade förhållanden, när postoperatören i fråga kan uppfylla de krav som gäller för det särskilda tjänsteerbjudandet. Dessutom skall NZP publicera alla kundavtal med prisrabatter över 20 procent gentemot ordinarie prislista samt alla avtal där en konkurrent erbjuds tillgång till det rikstäckande nätet. Flera sådana avtal om tillträde till NZP:s nät har ingåtts.

Såväl den tilltänkta regleringen i Nederländerna som den befintliga i Nya Zeeland påminner starkt om bestämmelserna om insyn och icke-diskriminering som genom ändringsdirektivet infördes i artikel 12 i postdirektivet.

Utredningen anser att den nivå på regleringen som övervägs i Nederländerna och som finns i Nya Zeeland bättre svarar mot behovet på postmarknaden även för de svenska förhållandena, än en

ingående tillträdesreglering enligt brittisk eller tysk modell. Vi anser att det i nuläget är viktigt att slå vakt om den uppkomna konkurrensen på den svenska postmarknaden och samtidigt underlätta för en fortsatt positiv utveckling av konkurrensen. Det viktigaste medlet bör vara att säkra insynen (transparensen) när det gäller tillämpade villkor och att hindra diskriminerande beteenden från den tidigare monopolisten.

En sådan lättare reglering av sektorsspecifika konkurrensfrågor bör vara enkel att administrera. Ett förfarande som liknar den allmänna konkurrensrättens, där ställning måste tas till en operatörs marknadsställning, innebär förmodligen en alltför omfattande administrativ börda för tillsynsmyndigheten för att motiveras av det begränsade behov som vi har kunnat se. En sektorsspecifik reglering som innebär att operatörerna får möjlighet att få tillgång till delar av den dominerande operatörens distributionsnät anser vi därför vara för långtgående och administrativt tungrodd. Vi anser att det är enklare och lämpligare att knyta skyldigheterna till den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst. På så vis kan samma syfte uppnås genom enklare administration.

Eftersom det är svårt att förutse effekterna av en tillträdesreglering enbart på en isolerad marknad som den svenska, anser utredningen att det vore oklokt av Sverige att gå före med en tillträdesreglering, utan i stället bör man avvakta EU:s kommande åtgärder på postområdet. En tillträdesreglering som kommer till stånd på gemenskapsnivå riskerar dessutom inte att snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Sverige bör även av detta skäl inte på egen hand införa en sådan tillträdesreglering, utan begränsa sig till att säkra de framsteg som gjorts genom liberaliseringen av den svenska postmarknaden genom ett tydligare genomförande av det befintliga postdirektivet.

Kravet på insyn som föreskrivs i artikel 12 i postdirektivet bör anses vara genomfört i postlagen genom kravet för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga. Det är således bara principen om icke-diskriminering som behöver regleras i postlagen. Utredningen föreslår därför att det anges i postlagen att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst skall tillämpa principen om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder. I enlighet med vad som anges i artikel 12 i postdirektivet skall ett sådant särskilt pris ta hänsyn till de kostnader som sparats in jämfört med en standardtjänst som består

av insamling, sortering, transport och överlämnande av enskilda försändelser. Pris och andra villkor skall tillämpas lika –såväl vid en jämförelse mellan kunder eller andra tillståndshavare som i förhållandet mellan en kund eller annan tillståndshavare och den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst av motsvarande slag.

Utredningens förslag om införande av krav på icke-diskriminerande särskilda villkor ansluter till ekonomisk teori i den del som brukar benämnas marginalreglering eller efficient component price rule (ECPR) och som beskrivits i kapitel 8. Marginalreglering bygger på principen om icke-diskriminering och har tillämpats av Europeiska kommissionen inom bl.a. teleområdet.

Utredningen anser det inte vara sannolikt att någon annan än Posten inom överskådlig framtid kommer att förpliktas att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. I avsnitt 9.7 har utredningen dock föreslagit att samhällsomfattande posttjänst skall upphandlas när det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna. Skulle denna bestämmelse komma att tillämpas, vilket utredningen dock inte kan förutse i dag, bör givetvis de krav som ställs på den som tillhandahåller en samhällsomfattande tjänst beaktas. Detta bör också innebära att det nödvändiga samarbetet mellan olika tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster tillförsäkras på öppna och icke-diskriminerande villkor. På så vis säkerställs den nödvändiga samtrafik mellan sådana operatörer som kommer att krävas för att rikstäckande posttjänster skall kunna upprätthållas.

9.7.6 Kvaliteten på de samhällsomfattande posttjänsterna

Postdirektivets krav är att 85 procent av de gränsöverskridande postförsändelserna skall vara framme tre dagar efter inlämningsdagen och 97 procent fem dagar efter inlämnandet. Någon ändring av dessa normer, i enlighet med kommittologiförfarandet som föreskrivs i postdirektivet, har inte skett.

En fråga som var uppe till diskussion i propositionen *Statens ansvar på postområdet* (1997/98:127, s. 22) är om staten skall säkerställa en basservice för posttjänsten i hela landet som inte får underskridas eller om det är en målnivå som eftersträvas.

Skillnaden mellan en basnivå som inte får underskridas eller en målnivå kan illustreras med ett exempel. På nationell nivå skulle postdirektivets krav på gränsöverskridande befordringstider kunna

motsvaras av krav på att 85 procent av postförsändelserna skall vara framme nästa dag (övernattbefordran) och att 97 procent skall vara framme efter tre dagar. Detta skulle motsvara en basnivå. Lägre än så får alltså operatörens kvalitet inte vara någonstans i landet. Målnivån däremot skulle exempelvis kunna sättas till 97 procent för övernattbefordran och 100 procent för tredagarsbefordran. Genom att sätta kraven på postservicen vid en målnivå som operatörerna vid tidpunkten inte uppnår skulle operatörerna ständigt sträva efter att bli bättre – vilket i och för sig medför att servicen ständigt ökar eller ligger på en hög nivå.

Enligt postförordningen och Postens tillståndsvillkor skall minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag, oavsett var i landet de lämnats in. Minst 97 procent av breven skall ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar.

Faktum är att Posten sedan lång tid tillbaka har legat över de krav som ställs i postförordningen. Detta skulle kunna användas som ett argument för att införa en högre målnivå som bättre avspeglar förväntningarna på tjänsten. Samtidigt måste det dock påminnas om att marknadsutvecklingen går från övernattbefordrade försändelser till ekonomibrev. Med fallande volymer på övernattbefordran riskerar höjda kravnivåer att i onödan förhindra en nödvändig anpassning av servicekvaliteten till marknadsutvecklingen.

Risken för att tillämpningen av en basnivå gör att operatörerna nöjer sig med att nått och jämt uppfylla kravet bör anses som liten med hänsyn till den faktiska utvecklingen hittills. På en fri marknad finns det alltid drivkrafter för operatörerna att sträva efter att nå en högre nivå, framför allt i förhållandet till sina konkurrenter. Denna anpassning skall dock ske efter företagets egen förmåga och resurser.

Utredningen kommer därför till samma slutsats som regeringen i propositionen *Statens ansvar på postområdet* (prop. 1997/98:127, s. 22 f), nämligen att vid avvägningen mellan en basnivå eller en målnivå bör hänsyn tas till de kostnader som dessa båda alternativ för med sig, liksom kundernas villighet att betala för respektive servicenivå. Till detta kommer att kurvorna för antalet övernattbefordrade brev numera har börjat vända neråt, och vid sjunkande volymer ökar kostnaderna per försändelse för att upprätthålla en hög kvalitetsnivå på övernattbefordran.

Inom ramen för kvalitetskraven för gränsöverskridande postbefordran inom EU enligt postdirektivet finns också ett utrymme för

att sänka kraven på övernattbefordran för inrikes brevbefordran. Kravet är i dag utformat så att det gäller oavsett var i landet breven lämnas in. Kravet avviker i denna del från hur kraven i allmänhet är utformat i andra EU-länder. Det brukliga är att kravet är utformat som en genomsnittsnivå för landet. Uppfylls genomsnittsnivån för övernattbefordran i landet, föreligger nämligen förutsättningarna för att uppfylla kraven beträffande gränsöverskridande post.

Tillämpningen av servicekravet på befordringstider bygger i dag på mätningar av den genomsnittliga genomströmningen på terminalnivå. Tillämpningen görs således inte i enlighet med postförordningens krav på att kraven skall vara uppfyllda oavsett var i landet försändelserna lämnas in. Mätningarna i andra medlemsstater i EU sker också efter ett genomsnitt och inte efter inlämningsställe. Detta gör att de genomsnitt som fortlöpande redovisas för kvaliteten beträffande befordringstider blir jämförbara. Det skulle de inte bli för svenskt vidkommande om de mättes i enlighet med postförordningens krav.

Postens servicenivå ligger i dag långt över dessa servicekrav, med de mätmetoder som för närvarande tillämpas. Trots detta skulle det kunna skapa en flexibilitet för postbefordran i landet om kravet på befordringstider omformulerades som ett genomsnitt i enlighet med vad postdirektivet föreskriver. Särskilt vid en utveckling med ytterligare sjunkande volymer kan det enligt utredningen i framtiden behövas ett utrymme för den som tillhandahåller den samhällsomfattande tjänsten att utforma befordran över landet på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt samtidigt som en alljämt hög och jämn kvalitet på posttjänsten upprätthålls över landet. Även miljömässiga hänsyn kan tala för en sådan anpassning av servicekravet. T.ex. kan de föranleda att färre försändelser transporteras med flyg och att transporter i större utsträckning än i dag sker med tåg, som även kan ersätta lastbilstransporter.

Samdistribution

En annan viktig fråga som bör beaktas i detta sammanhang är möjligheten till samdistribution mellan oadresserade tidningar och tidskrifter samt adresserade försändelser. Omkring 120 000 hushåll i Sverige får i dag sin tidning utdelad av lantbrevbärare. Många tidningar och tidskrifter delas ut genom pressens egna distributörer. Utvecklingen har tidigare gått från att tidningar på landet delades

ut av Posten genom lantbrevbäringen till att pressen själv ordnade sin distribution på landsbygden för att kunna tillhandahålla tidningen tidigt på morgonen, innan prenumeranterna börjat arbetet för dagen. Till följd av ökade kostnader för denna service är dock tidningsdistributörerna i dag angelägna om att finna lösningar för att kunna sänka sina distributionskostnader i lands- och glesbygd, t.ex. samdistribution med post.

Kravet på övernattbefordran är ett hinder för att åstadkomma sådana samdistributionslösningar. Tidningsdistributörerna är angelägna om att deras försändelser delas ut mycket tidigt på morgonen, och då blir tidsramen för snäv för att man också skall kunna distribuera övernattbefordrade försändelser. De försändelser som delas ut med sådan samdistribution kommer således att bli en dag försenade.

Det finns säkert många som skulle föredra att få tidningen på morgonen framför att få post befordrad övernatt. En rundfrågning bland LRF:s lokalorganisationer tyder på detta. Utredningen anser att det dock är långt ifrån säkert att människor i lands- och glesbygd i allmänhet skulle prioritera att få tidningen till frukosten före att få, och även kunna sända övernattbefordrad post. För många företagare i glesbygd kan övernattbefordran vara betydelsefull. Därför kan vi inte ställa oss bakom en lösning beträffande samdistribution som tillgodoser tidningsdistributörernas intressen fullt ut men som bygger på att helt överge kravet på övernattbefordran i gles- och landsbygd.

Utredningen har initierat samtal mellan Posten och Tidningsutgivarna om samdistribution, och vi uppfattar att samtalen kan tjäna som inkörsport till vidare förhandlingar mellan parterna för att lösa de problem som är förenade med sådan distribution.

En ökad samdistribution skulle kunna öka möjligheterna till kostnadseffektiva lösningar på platser där det i dag är mycket kostnadskrävande att upprätthålla parallella distributionsformer för post och tidningar. Utdelning av tidningar som postförsändelser är för många tidningar inte ett realistiskt alternativ.

För utredningens del kan det bara vara aktuellt att genom ändringar i kraven på befordringstider öppna möjligheten för berörda parter att finna kostnadseffektiva lösningar. Det kan enligt utredningen däremot inte vara aktuellt att tvinga fram samdistribution av post och oadresserade tidningar och tidskrifter genom någon form av reglering. Den största möjligheten som en förändring av kvalitetskraven skulle kunna ge är att ytterligare öppna för en fortsatt

diskussion om samdistribution mellan oadresserade tidningar och post. Dagens kvalitetskrav försvårar samdistribution, eftersom kvalitetskravet på övernattbefordran är oförenligt med utdelning av tidningar tidigt på morgonen.

I sammanhanget kan också nämnas att Postens ersättning för en stor del av de inkommande internationella breven regleras i det s.k. Reims-avtalet. Parter i detta avtal är i huvudsak de västeuropeiska länderna. Postens ersättning relateras till uppmätt utdelningskvalitet i definierade övernattområden. Om utdelningskvaliteten understiger de mål som satts upp i Reims-avtalet, vilka vida överstiger 85 procent, så reduceras Postens ersättning från befordringsföretaget i avsändarlandet.

Utredningen har försökt men inte lyckats få fram uppgifter om vilka konsekvenserna skulle bli av att slopa kravet på att kvalitetsnivåerna när det gäller befordringstider skall gälla oavsett var i landet ett brev lämnas in. Enligt utredningen måste det alltjämt ur regionalpolitisk synvinkel säkerställas att inte någon del av landet eftersätts genom att ges en sämre kvalitet på postservicen än andra delar. Utredning är orolig för de regionalpolitiska konsekvenserna av att förändra kvalitetskraven för övernattbefordran, och avstår därför från att lämna några förslag i denna del.

Utredningen tar dock tillfället i akt att uppmana Posten och pressen att fortsätta att diskutera en lösning av samdistributionen på affärsmässig grund särskilt med sikte på att finna lokala lösningar inom ramen för gällande regelverk. Tillsynsmyndigheten bör i sin återkommande uppföljning av den samhällsomfattande posttjänsten följa upp samdistributionen och hur den påverkat kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten.

Övrigt

Den senaste inlämningstiden skall, liksom i dag, inte få ändras väsentligt utan PTS godkännande. Precis som nu skall PTS årligen kontrollera att kraven om befordringstider och inlämningstider uppfylls, och årligen offentliggöra resultatet av denna kontroll.

Övriga befintliga servicemål för den samhällsomfattande posttjänsten enligt postförordningen bör enligt vår bedömning vara oförändrade. Dessa mål innebär att expeditions- och inlämningsställena skall ligga så tätt att användarnas behov beaktas, samt att det skall göras minst en insamling och en utdelning av försändelser

varje arbetsdag, minst fem dagar i veckan – utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som PTS bedömer utgör skäl för undantag.

9.7.7 Utdelnings servicen

Utredningens bedömning: PTS bör utfärda allmänna råd om utdelningsservicen för samhällsomfattande posttjänster.

Posten tillämpar i dag vissa riktlinjer för utdelningsservice i tätort respektive i glesbygd. I riktlinjerna anges att dessa utformats i samråd mellan Posten och PTS och att de bör betraktas som en övergripande vägledning för Postens utdelningsservice. Tolkningen och tillämpningen av riktlinjerna skall följas och regelbundet tas upp till gemensam diskussion. Vid behov skall riktlinjerna ändras eller kompletteras. Dessa riktlinjer innehåller detaljerade regler för hur utdelningen faktiskt skall gå till i olika typer av bostadsområden, kontor, butiker m.m. Riktlinjerna skiljer på stadsbrevbäring och lantbrevbäring.

Dessa riktlinjer innehåller regler av omedelbar betydelse för servicenivån på den samhällsomfattande posttjänsten. För många människor uppfattas därför säkerligen dessa riktlinjer som viktigare och betydligt mera påtagliga än postlagen och andra föreskrifter på postområdet.

Dessa riktlinjer etablerades redan när Posten var ett statligt verk. Trots vad som anges i riktlinjerna om att de utformas i samråd mellan Posten och PTS är de inte några myndighetsföreskrifter eller ens allmänna råd. De är Postens egna interna riktlinjer för hur utdelningsservicen skall handhas.

Även om den nuvarande ordningen fungerar relativt oproblematiskt anser PTS att den ibland kan uppfattas som otydlig, eftersom myndigheten i den praktiska tillämpningen hänvisar till riktlinjerna, trots att de egentligen bara utgör en del av Postens interna regelverk.

Utredningen anser att riktlinjerna behandlar frågor som är av betydelse för att uppfylla en förpliktelse att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Det förekommer ibland fall, som inte sällan uppmärksammas i medierna, där oenighet råder mellan mottagare och Posten om brevlådors placering, särskilt i gles- och landsbygd. För såväl privatpersoner som för företagare i gles- och

landsbygd är utdelningsservicens utformning av mycket stor betydelse för möjligheterna att bo och verka på hemorten. Det är därför inte fullt tillfredsställande att riktlinjerna är Postens egna interna.

Tillstånd att bedriva postverksamhet får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att tillhandahålla en samhällsomsfattande posttjänst enligt 1 § postlagen och på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs där och i 7 a § postlagen. Detta innebär att PTS i tillståndsvillkoren kan ange hur utdelning skall gå till.

Det är dock inte säkert att detta är det smidigaste tillvägagångssättet.

Ett annat sätt som utredningen anser bör övervägas är att PTS utfärdar allmänna råd om hur den som skall tillhandahålla en samhällsomsfattande posttjänst skall tillhandahålla utdelningen. I såväl Norge som Finland finns sådana anvisningar och riktlinjer som rör utdelning av post. Ett sådant allmänt råd skulle kunna innebära en enklare form av reglering än att precisera utdelningsservicen i tillståndsvillkor. De allmänna råden är visserligen inte bindande för Posten, men de utgör en fingervisning om hur PTS kommer att bedöma uppfyllelsen av befordringsplikten. De allmänna råden ger också bättre vägledning för PTS handläggare att bedöma enskilda ärenden om huruvida en operatör uppfyller en förpliktelse enligt postlagen att tillhandahålla en samhällsomsfattande posttjänst.

De allmänna råden bör utarbetas efter samråd med Konsumentverket och Glesbygdsverket.

Utredningens bedömning är att Postens egna riktlinjer för utdelningsservicen bör ersättas, eller kompletteras, med PTS allmänna råd om hur den som skall tillhandahålla en samhällsomsfattande posttjänst skall tillhandahålla utdelningen, dvs. allmänna råd om utdelningsservicen för samhällsomsfattande posttjänst.

9.7.8 Fastighetsboxar

Utredningens bedömning: Övergången till att dela ut post i flerfamiljshus i fastighetsboxar bör påskyndas.

PTS kan ange hur övergången får ske i allmänna råd om utdelningsservicen för samhällsomsfattande posttjänster.

Traditionellt sett delas posten i flerbostadshus här i landet ut i brevinkast. Internationellt sett är detta dock inte vanligt. I Norden gick Norge över till fastighetsboxar redan på 1950-talet. Utdelning

i brevinkast i varje bostad förekommer också i Finland och Danmark. I Danmark har nyligen införts en möjlighet för Faerdselstyrelsen i lov om postbefordring, § 12, att föreskriva om uppställning av postlådor och postlådeanläggningar, vilket också inkluderar föreskrifter om att postutdelning kan underlåtas om föreskriven anläggning inte har etablerats. Från 2009 skall systemet med fastighetsboxar vara fullt ut genomfört i Danmark. Till saken hör dock att Danmark haft krav på fastighetsboxar för nybyggda hus sedan 1974. I övriga Europa har man vanligen lådfack i anslutning till husporten där brevbäraren delar ut posten. Morgontidningarna läggs då vanligen framför dörren.

Den svenska modellen med brevinkast ger en hög servicenivå för mottagarna av post, morgontidningar och reklam. Allt delas ut direkt till bostaden.

För dem som delar ut posten innebär den svenska modellen ett betydande merarbete i förhållande till ett system med något slags fastighetsboxar i anslutning till husets port.

Frågan om fastighetsboxar bör anses vara av stor betydelse för postnäringens framtid. Det finns i dag ca 2,3 miljoner postmottagare i flerfamiljshus. En utdelningsrunda i stadsbrevbäring kan omfatta 500–700 mottagarställen. En arbetsmiljömässigt bättre utdelningsrutin kan ha en positiv inverkan på brevbäraryrkets status – inte minst bland unga. En relativt hög andel brevbärare hos Posten är i dag sjukskrivna av arbetsrelaterade orsaker, t.ex. förslitningsskador i leder. Av brevbärarna över 50 år är enligt uppgifter från Posten omkring 25 procent långtidssjukskrivna.

Arbetsmiljöskalet talar alltså för att införa fastighetsboxar, men en snabbare övergång till fastighetsboxar skulle, enligt vår bedömning, även vara positiv för utvecklingen av postmarknadens effektivitet och för möjligheterna att sänka kostnaderna i utdelningsledet. Ut-delningsrundorna tar kortare tid i anspråk. Förmodligen blir det också möjligt att rationalisera själva utkörningen av post om fastighetsboxar installeras i större skala. Dessutom minskar behovet av avisering av tjockare försändelser som inte får plats i ett brevinkast, eftersom dessa oftast går in i ett fack i en fastighetsbox. Detta är till fördel för postorder och e-handel.

I en Sifo-undersökning på uppdrag av tidningen Vår Bostad i september–oktober 1999 intervjuades boende om deras inställning till installation av postfack i entréplan. Av de tillfrågade som bodde i flerfamiljshus kunde 72 procent tänka sig att hämta posten i bottenvåningen, medan 27 procent inte kunde tänka sig detta och

resterande var tveksamma. Detta talar enligt utredningen för att det bland de boende finns en övervägande positiv inställning till en övergång.

Kostnaderna för att installera fastighetsboxar i befintliga hus beror på flera faktorer – framför allt hur många lägenheter och lokaler som finns samt hur stora ombyggnadsåtgärder som erfordras. När det gäller själva boxanläggningen kostar en anläggning för ca 10 postinlägg mellan 5 000 och 10 000 kr exklusive mervärdesskatt, enligt vad utredningen erfarit. Köp och installation måste bekostas av fastighetsägarna. Vi bedömer dock att dessa kostnader i allmänhet är överkomliga, om övergången sker under en skäligt tilltagen övergångsperiod.

Utredningen anser att det finns flera skäl som talar för att påskynda en övergång till utdelning i fastighetsboxar i flerfamiljshus. En sådan övergång kan dock inte ske över en natt. En rimlig avvägning vore att prioritera de hus där brevbärarna upplever den största arbetsbelastningen. I ett första skede kan t.ex. hus med ett stort antal lägenheter, hus med fler än en våning utan hiss och hus där brevkasten inte sitter på rätt arbetshöjd för brevbäraren eller har en olämplig utformning komma i fråga för övergången. Givetvis måste också hänsyn tas till personer med särskilda behov, t.ex. funktionshindrade och äldre med rörelsesvårigheter som bor i äldre hus utan hiss. För dessa bör det alljämt vara möjligt att få posten utdelad i ett postinkast i lägenhetsdörren.

I föregående avsnitt bedömde vi att PTS bör kunna utfärda allmänna råd om hur den som skall tillhandahålla en samhällsomsfattande posttjänst skall tillhandahålla utdelningen (allmänna råd om utdelningsservicen för samhällsomsfattande posttjänster). Utredningen anser att PTS i sådana allmänna råd kan ange hur övergången till fastighetsboxar får ske. En övergångsperiod bör bestämmas, och då bör hänsyn tas även till de kostnader som installation av fastighetsboxar medför för fastighetsägarna, så att kostnaderna blir överkomliga. Ett alternativt förfaringsätt är att PTS anger i tillståndsvillkoren för den som tillhandahåller en samhällsomsfattande posttjänst hur övergången skall gå till.

9.7.9 Upphandling av samhällsomfattande posttjänst

Utredningens förslag: En samhällsomfattande posttjänst skall upphandlas, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla denna.

Som postlagen är utformad i dag kan den som vill bedriva postverksamhet förpliktas att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Någon begränsning av den börda som kan följa med ett sådant åtagande anges inte i lagen.

Även om åtagandet för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i dagsläget inte kan anses vara en börda för företaget kan det inte bortses från risken för att situationen förändras med tiden. Ändrade förutsättningar i form av t.ex. förändringar på marknaden eller ändrade regler för en samhällsomfattande posttjänst kan göra förpliktelsen till en ekonomisk börda för Posten.

Utredningens strävan när det gäller utformningen av politiska mål för postområdet och utformningen av en bestämmelse om syftet med postlagen har varit att göra målen och lagen mer inriktade på en fungerande postmarknad med flera konkurrerande aktörer. På en sådan marknad är det inte rimligt att en aktör förpliktas att tillhandahålla olönsamma tjänster i sådan omfattning att det riskerar att snedvrída konkurrensen på marknaden. Risken blir då uppenbar att den tidigare monopolisten förpliktas att tillhandahålla olönsamma delar av postverksamheten medan nytillkomna marknadsaktörer plockar russin ur kakan genom att bedriva postverksamhet där den är som mest lönsam.

Postdirektivet behandlar delvis denna fråga i artikel 9. Om en medlemsstat bestämmer att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster utgör en orättvis ekonomisk belastning, får medlemsstaten inrätta en kompensationsfond för att skydda de samhällsomfattande tjänsterna. I ett sådant fall får medlemsstaten kräva ekonomiskt bidrag till denna fond som villkor för att bevilja tillstånd. Medlemsstaten måste dock säkerställa att principerna om insyn, icke-diskriminering och proportionalitet följs när kompensationsfonden inrättas och när nivån på de ekonomiska bidragen bestäms. Endast de tjänster som anges i artikel 3 som samhällsomfattande tjänster får finansieras på detta sätt.

Finland har valt att inrätta ett kompenationssystem med koncessionsavgifter. Nya marknadsaktörer som väljer att etablera sig i de lönsammare delarna av landet måste bidra till fondens uppbygg-

nad. Erfarenheterna från Finland är dock att ett sådant krav utgjort ett hinder för nya aktörer att etablera sig på marknaden. Det har cementerat det tidigare monopolet, som endast övergått från ett juridiskt sådant till ett de facto-monopol.

I Norge, som mycket liknar Sverige när det gäller förutsättningar för tillhandahållande av en samhällsomfattande posttjänst, får Posten Norge ett omfattande bidrag från staten. Norge har dock kvar lördagsutdelning av post, och det kan vara en stor del av förklaringen till behovet av ett statligt bidrag. Norge har också alltså kvar ett monopol.

Vi anser inte att modellen med en fond bör användas för svenskt vidkommande, eftersom den har visat sig vara behäftad med så stora inträdeshinder för nya marknadsaktörer. Vi anser i stället att lagstiftaren i möjligaste mån bör sträva efter att den samhällsomfattande posttjänsten är så utformad att den är möjlig att tillhandahålla på kommersiella villkor utan ersättning från staten eller från en fond.

En målsättning när man bestämmer omfattningen och kvaliteten på de samhällsomfattande tjänsterna bör därför vara att sträva efter minsta möjliga snedvridning av marknaden, samtidigt som allmänintresset tillgodoses.

För att skapa goda marknadsförutsättningar för alla aktörer på postmarknaden bör det införas ett skydd mot att någon aktör förpliktas att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i en utsträckning som är oskäligt betungande för företaget. När man avgör om en sådan förpliktelse är oskäligt betungande måste hänsyn inte endast tas till de olönsamma delarna utan även till de marknadsfördelar som kan vara förenade med att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Om nettokostnaderna emellertid skulle visa sig bli oskäligt höga för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst, behövs, enligt utredningen, ett skydd i lagen som innebär att någon förpliktelse inte kan komma i fråga.

I KKV:s rapport *Monopolmarknader i förändring* (s. 52 f.) anges för vissa nätverksbranscher vilka delar som kan konkurrensutsättas respektive vilka delar där förutsättningarna är sämre. Beträffande post anges leverans av brev i glesbygd som en del som i princip inte kan konkurrensutsättas. I rapporten anges dock vidare att även om etablering på företagsekonomiska villkor uteblir till följd av att förutsättningarna för konkurrens på en marknad är begränsade, så kan ett konkurrensmoment införas genom ett upphandlingsförfarande. Konkurrensen om en marknad uppstår i dessa situationer vid upp-

handlingstillfället, där det mest effektiva företaget, dvs. det som åtar sig att tillhandahålla nyttigheten mot den lägsta ersättningen från det allmänna, förmodas vinna upphandlingen. Som exempel där detta skulle kunna bli fallet nämns i rapporten just leverans av brev i glesbygd.

Utredningen anser därför att om det visar sig att skyldigheten att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst skulle vara oskäligt betungande, skall tjänsten upphandlas. Därmed säkerställs att inte något företag åläggs en skyldighet som endast kan genomföras med förlust eller till en nettokostnad som går utöver normala kommersiella förhållanden. För att beräkna den ekonomiska bördan av att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst skall tillståndsmyndigheten ta vederbörlig hänsyn till såväl kostnader som intäkter och immateriella förmåner som är förknippade med tillhandahållandet av tjänsten.

För att kunna beräkna nettokostnaderna måste företaget tillhandahålla myndigheten den redovisning eller annan information som ligger till grund för beräkningen av nettokostnaderna för granskning.

Utredningen föreslår att det förs in en bestämmelse i postlagen om att en samhällsomfattande posttjänst skall upphandlas, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla denna. Det bör samtidigt framhållas att vi bedömer att det för närvarande inte är aktuellt med någon upphandling av en samhällsomfattande posttjänst.

9.8 Prisreglering

Utredningens förslag: Prisregleringen enligt postförordningen skall upphävas. Upphävandet kan dock ske tidigast ett halvår efter att förslagen om ändringar i postlagen trätt i kraft.

Tillståndsmyndigheten skall ges ett uppdrag att följa upp prisutvecklingen för befordran av adresserade tidningar och tidskrifter.

Postlagen innehåller i dag ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer. Bemyndigandet är relativt vitt då det omfattar alla försändelser som ingår i sådana befordringstjänster, dvs.

adresserade försändelser som är inneslutna i omslag som väger högst 2 kg, och därmed jämställda försändelser.

I propositionen *Statens ansvar på postområdet* (prop. 1997/98:127, s. 27 f.) där bemyndigandet för regeringen infördes, redovisade regeringen sin avsikt att i en förordning med stöd av bemyndigandet utforma ett separat pristak som omfattar normalportot. Syftet var att säkerställa skyddet för samtliga postkunder som inte har något alternativ till Posten för enstaka försändelser. Detta innebär att målgruppen för pristaket vidgades från enbart privatpersoner till att omfatta all osorterad post som skickas som enstaka försändelser till normalporto. Beträffande valet av index ansåg regeringen att det var lämpligast att använda konsumentprisindex (KPI) för uppföljning av pristaket, eftersom detta speglar ändringar i den prisnivå som konsumenterna möter bättre än nettoprisindex (NPI).

Enligt uppgift från Posten utgör de brev som omfattas av pristaket, dvs. de enstaka övernattbefordrade försändelserna som väger högst 500 gram, ca 20 procent av det totala antalet inrikes adresserade försändelserna och 32 procent av omsättningen för inrikes adresserade försändelser exklusive dagstidningar (2004), enligt uppgift från Posten. För Posten är det således en betydande del av postmarknaden som omfattas av pristaket i postförordningen. Till detta kommer att pristaket kan verka normerande för övriga priser för försändelser genom att pristaket för enstaka försändelser bildar ett tak utifrån vilket rabatter räknas. Prisregleringen är därför en viktig fråga för Posten.

Utredningen har även noterat att pristakets existens är viktig för CityMail som starkt hävdar att pristaket skall behållas. Det skäl som anges är bl.a. att pristaket förhindrar Posten att korssubventionera från enstaka övernattbefordrade försändelser, som omfattas av pristaket, till de konkurrensutsatta marknaderna. CityMail hävdar att svårigheterna att genomlysa Postens kostnader gör att ett oförändrat pristak är absolut nödvändigt för att förhindra korssubventionering, och därmed i förlängningen även för att säkerställa konkurrensen på postmarknaden.

Även PTS värnar om pristakets fortsatta existens. Myndigheten anför två skäl för detta. En anledning är att de alltjämt anser att det finns ett skyddsbehov. Även PTS framför emellertid som ett skäl för att behålla pristaket svårigheterna med att genomlysa Postens kostnader.

Utredningen har analyserat skyddsbehovet för olika grupper som använder Postens tjänster. Beträffande privatpersoner har vi konstaterat att dessa i dag använder sig av posttjänster i mycket liten utsträckning. Ett genomsnittligt hushålls utgifter för posttjänster utgör ca 0,1 procent av de totala utgifterna, vilket motsvarar ca 250 kronor per år. Denna andel har i princip varit konstant sedan 1992. Antalet brev som hushållen skickar har däremot sjunkit från ca 60 försändelser 1992 till ca 35–40 försändelser 2003. Förklaringen till detta är till stor del framväxten av nya alternativa kommunikationstjänster, t.ex. mobiltelefoni, webbtjänster och e-post som har ersatt det fysiska brevet. Det finns dock fortfarande ett behov hos hushållen att kunna använda posttjänster, men behovet kommer antagligen att minska i framtiden i takt med att företag, myndigheter och organisationer ersätter fysisk hantering med elektronisk. För hushåll är Posten i princip det enda reella alternativet i dag, eftersom övriga aktörer som finns på postmarknaden i huvudsak vänder sig till företag.

För små företag har trenden med övergång till elektroniska medier påverkat, och kommer att fortsätta påverka, användningen av det fysiska brevet för kommunikation negativt. I takt med att nya elektroniska tjänster utvecklas kommer behovet och volymerna av enstaka brev att minska. Analysen visar dock att det fortfarande finns ett behov av det fysiska brevet som ett komplement till de elektroniska alternativen, och att Posten i praktiken i allmänhet alltjämt är den ende aktören på marknaden för de företag som vill skicka enstaka brev. De småföretag som finns på orter där lokala postoperatörer verkar kan dock använda dessa för förmedling av lokal post.

För företag med mellan 0 och 10 anställda eller en omsättning på ca 1 miljon kronor per år är det frimärkta enstaka brevet ofta det enda alternativet för att skicka kontorspost. Den genomsnittliga utgiften för porto beräknades uppgå till maximalt 1 500 kronor exklusive moms för 2003. För aktiebolag med en årlig omsättning på maximalt 10 miljoner kronor utgör kostnaderna för alla typer av brevtjänster ca 0,12 procent av omsättningen.

Utredningen kan konstatera att det genomsnittliga företagets kostnader för porto endast utgör en liten andel av den totala kostnadsmassan.

När det gäller ideella föreningar saknas statistik på området. Det kan dock konstateras att det sannolikt finns ett behov hos ideella föreningar och organisationer att kunna använda sig av brevbeford-

ran såväl i dag som i framtiden. I dag tillhandahåller Posten ett särskilt förmånligt föreningsporto för dessa. Ideella föreningars användning av brev, och deras övergång till elektroniska alternativ kommer antagligen till stor del att styras av hur föreningsportot utvecklas. För de flesta föreningar saknas i dag alternativ till Postens tjänster för att distribuera försändelser, förutom användning av lokala postoperatörer där sådana finns eller användningen av frivilliga krafter.

Bemyndigandet i postlagen för regeringen att föreskriva om prissättningen för de tjänster som ingår i postverksamhet omfattar också befordran av vissa tidningar och tidskrifter. Denna möjlighet har dock hittills inte nyttjats. I en rapport från PTS den 27 mars 2003 – *Granskning av Postens prissättning för befordran av adresserade tidskrifter* (dnr 02–15961/39) anger PTS att vid studier av förhållandet mellan Postens priser för de olika posttidningsslagen var det 1996 26 procent dyrare att skicka en 100-grams Posttidning A än en motsvarande Posttidning B. Sju år senare, 2003, har denna prisskillnad vuxit till 40 procent. Enligt Posten har prisskillnaden mellan Posttidningar A respektive B ökat under 1990-talet, för att på så sätt få en bättre anpassning till de kostnadsskillnader som finns mellan dessa, där framför allt kraftiga kostnadsökningar i mellanområdestransporterna drivit upp kostnaderna för Posttidningar A under perioden.

PTS anser i rapporten att detta förvisso kan vara en delförklaring, men anger samtidigt att myndigheten finner det sannolikt att den svaga konkurrensen även spelar en inte helt oväsentlig roll i detta sammanhang.

Posten har hävdats att den tidningsbefordran som utgör postverksamhet tidigare har gått med underskott och att Posten därför genom prisökningar försökt att få lönsamhet för området.

Utredningen anser att det måste anses klarlagt att portokostnaderna för hushåll och små företag är så små, såväl i absoluta tal som relativt andra kostnader, att de inte motiverar en pristaksreglering. De grupper som utredningen bedömer har ett visst skyddsvärde är framför allt ideella föreningar och företag som ger ut tidningar och tidskrifter, för vilka Posten utgör det enda alternativet för distributionen. När det gäller Postens befordran av tidningar och tidskrifter är detta en del av Postens verksamhet som under lång tid har gått med underskott, och där Posten därför har strävat efter att uppnå lönsamhet. När man beaktar de prisökningar som skett för befordran av tidningar och tidskrifter måste hänsyn tas till detta.

När det gäller större postkunder kan det kraftigt ifrågasättas om ett pristak är den lämpligaste åtgärden för att skydda storkonsumenterna av posttjänster. Peter Andersson menar i sin rapport *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag* att pristak är en åtgärd som typiskt sett är ägnad att motverka intern ineffektivitet hos företag utan konkurrenstryck. Att använda det för att skydda vissa användargrupper från för stora portoutgifter är en dyr åtgärd, eftersom pristaket inte bara riktar sig mot dessa grupper utan mot alla postkonsumenter – oavsett om man bara skickar ett brev om året.

Utredningen delar denna uppfattning. Erfarenhetsmässigt har det visat sig ineffektivt att bedriva fördelningspolitik genom sektorspolitik. Det är mer effektivt att bedriva fördelningspolitik med hjälp av skatter och transfereringar. Om man anser att små företag, föreningar eller inkomstsvaga hushåll skall stödjas är det bästa sättet därför att ge riktade transfereringar till dessa grupper. Om det är just deras användande av posttjänster man vill stödja, bör man använda selektiva åtgärder för just dessa grupper, i stället för att använda sig av ett pristak, som är ett trubbigt instrumentet för att hålla ner priserna för alla.

Ytterligare ett argument mot pristaket, som Andersson anför i sin rapport, är att det i viss utsträckning snedvrider konkurrensen. PTS menar att det frimärkta 20-gramsbrevet i dag är underprissatt och att det korssubventioneras av tyngre försändelser (pga. vikttrappans konstruktion). Det är förmodligen svårt för nya postföretag att etablera sig utan att erbjuda tjänsten att förmedla 20-grams A-post, eftersom detta är den vanligaste produkten för brev. Om det förhåller sig så att postförordningen tvingar Posten att underprissätta detta brev försvårar man därmed för nyinträde på marknaden. Om Posten gjorde detta utan sanktion i lagen skulle förfarandet sannolikt kunna angripas med stöd av konkurrenslagen som missbruk av dominerande ställning genom underprissättning, om det skedde i syfte att ta bort konkurrens.

En måttlig höjning av normalportot skulle visserligen fördyra för Postens kunder, men å andra sidan skulle möjligheterna för nya företag att träda in på marknaden öka, om de kan befordra sådana brev till lägre kostnad.

Utredningen anser att detta resonemang stöds av utvecklingen i samband med Postens kraftiga prisökningar 1997. Som mest fanns då omkring hundra postoperatörer registrerade hos PTS. På längre sikt kommer i så fall den ökade konkurrensen postkunderna till

godo. Detta lär i så fall också föranleda att Postens viktrappa justeras, så att de tyngre breven kommer att kosta relativt sett mindre.

När det gäller utformningen av ett pristak har utredningen med SCB:s hjälp försökt att finna index som tar hänsyn till kostnadsutvecklingen för den tjänst som omfattas av pristaket, förutom att tillgodose skyddsbehovet för utsatta grupper. Konsumentprisindex (KPI) är ett index som har ökat måttligt på senare år. Förändringen mellan åren 1998 och 2003 uppgår till endast 8,1 procent. Under motsvarande tid har enligt SCB kostnaderna för Posten att driva verksamheten ökat betydligt mer, bl.a. genom lönekostnadsökningar om ca 3 procent årligen och kraftigt höjda kostnader för köpta tjänster.

Några andra befintliga index som kan användas för att återspegla Postens kostnader har SCB inte kunnat finna. SCB föreslår därför att ett nytt index tas fram, ett postindex, som på ett rättvisande sätt skall belysa Postens kostnadsutveckling. Kostnadsutvecklingen för Posten skattas då med hjälp av pris- och kostnadsindex för löner, transporter, maskiner, lokaler, m.m. Ett sådant index brukar benämnas faktorprisindex, dvs. ett prisindex för använda kostnadsfaktorer.

Slutsatserna utifrån SCB:s studie är att det inte är rimligt mot Posten att fortsätta att använda KPI för att beräkna pristaket, eftersom det leder till att Posten inte kompenseras för de kostnadsökningar som årligen sker för de tjänster som pristaket avser. Detta kommer att leda till att Posten inte kan ta ut ett pris för tjänsten som är grundat på kostnaderna, vilket är det krav som anges i postlagen. Det är inte korrekt att genom en förordning framtvinga en prisreglering som står i strid med postlagens föreskrifter. Förordningen riskerar även att leda till en prissättning som står i strid med konkurrenslagen och även till viss del med EG:s konkurrensrätt. Utredningen anser därför att en pristaksreglering grundad på den allmänna prisutvecklingen beräknad enligt KPI måste överges.

Det alternativ som SCB förordar, nämligen att ta fram ett särskilt postindex för att bättre ta hänsyn till Postens kostnader, innebär en inte obetydlig administrativ börda. Framför allt innebär det att man blir tvungen att i detalj få fram de bakomliggande kostnaderna hos Posten för att tillhandahålla den tjänst som skall regleras. Detta arbete är detsamma som krävs för att kunna kontrollera att Postens priser för den samhällsomfattande tjänsten grundas på

kostnaderna. Här uppkommer problem av redovisningsteknisk natur samt svårigheter när det gäller att bedöma vilka enskilda kostnadsposter som skall inkluderas i kostnadsberäkningen.

Då uppkommer frågan om det finns någon anledning att ha kvar pristaket, om det leder till samma administrativa börda för tillsynsmyndigheten och SCB som det innebär att övervaka att priserna är kostnadsbaserade. Hela den administrativa vinsten med ett pristak går då nämligen förlorad enligt utredningens uppfattning.

Vid ett sådant marknadsingrepp som en pristakreglering utgör måste man fråga sig vilket problem som egentligen skall lösas genom ingreppet. Problemdefinitionen är betydelsefull för att regleringen skall kunna "träffa rätt" och ge avsedd effekt. En felaktigt utformad reglering kan i stället leda till nya problem, och därmed försvåra utvecklingen av en effektiv postmarknad.

Vår analys av den nuvarande pristakregleringen tyder på att det för närvarande finns en sammanblandning mellan å ena sidan det problem som är tänkt att lösas med regleringen och å andra sidan valet av regleringsmetod.

Inför valet mellan att behålla pristaket och att avskaffa det är det viktigt att klargöra huruvida det är konsumenterna eller konkurrensen som skall värnas genom pristaket. Det intryck utredningen får är snarast att de aktörer på marknaden som vill behålla pristaket vill göra det för att motverka möjligheterna för Posten att korssubventionera mellan olika tjänster. För utredningen framstår detta som att fokus för pristaket flyttas till ett ändamål som ett pristak inte är lämpat för. Vidare finns en risk att en prisreglering leder till snedvridningseffekter som undergräver drivkrafterna för investeringar och risktagande.

Utredningen har i avsnitten 9.7.4 och 9.7.5 lämnat förslag som syftar till att öka insynen och skyddet mot diskriminering vid prisättning av en samhällsomfattande posttjänst och att ge ett skydd mot diskriminering i samband med tillämpningen av särskilda villkor i form av storkundrabatter och liknande. Bestämmelserna är avsedda att förhindra bl.a. under- och överprissättning. Vi anser att detta är ett bättre sätt att komma tillrätta med problem som korssubventionering, än att hävda mycket små skyddsintressen som skäl för en allmän prisreglering.

Vikande volymer för övernattbefordrade enstaka brev riskerar att leda till ökande styckkostnader och därmed att en prisreglering baserad på KPI leder till accelererande underskott för Posten. En prisreglering som inte ger täckning för kostnaderna riskerar på sikt

att underminera tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster. Detta drabbar då främst servicen i glesbygd.

Utredningen anser att det skyddsvärde som återstår främst för ideella föreningar inte motiverar en så pass administrativt tung reglering som ett särskilt prisindex innebär. Framför allt är det olämpligt med en fortsatt prisreglering med hänsyn till de negativa effekter som denna har för en dynamisk utveckling av postmarknaden och för att den på sikt äventyrar tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster.

Utredningen föreslår därför att pristaksregleringen enligt postförordningen skall upphävas. De förslag som utredningen lägger om skydd mot diskriminerande prissättning och andra diskriminerande villkor för den samhällsomfattande posttjänsten, och för att säkerställa insynen beträffande villkoren kan dock behöva gälla under en viss tid innan pristaket avvecklas, för att hinna ge en effekt på marknaden. Tillsynsmyndigheten kommer att behöva en viss tid på sig för att komma igång med tillämpningen av de nya reglerna och marknadsaktörer behöver viss tid på sig för att kunna ställa om verksamheten efter de nya marknadsförutsättningarna som förslagen medför. Tillsynsmyndigheten måste hinna tillämpa de nya bestämmelserna om klar och tydlig prissättning och skydd mot diskriminering i sådan utsträckning att de ger ett tillräckligt skydd mot korssubventionering. Regeringen måste på grundval av uppgifter från tillsynsmyndigheten och andra aktörer självständigt avgöra den exakta tidpunkten för avvecklingen av pristaksregleringen. Mot denna bakgrund är det enligt utredningen lämpligt att nu föreslå att pristaket upphävs tidigast ett halvår efter att de föreslagna ändringarna i postlagen trätt i kraft.

Utredningen föreslår däremot inte någon ändring av regeringens bemyndigande enligt postlagen att besluta om prisreglering. Det nuvarande bemyndigandet utnyttjas för närvarande inte heller fullt ut. Alla slags försändelser som ingår i postverksamhet omfattas inte av pristaket. Det kan inte uteslutas att utvecklingen gör att en sådan reglering krävs av andra skäl. Skulle t.ex. den fortsatta utvecklingen för distribution av posttidningar leda till alltför kraftiga prisökningar kan – med hänsyn till att tidningsföretagen kan utgöra en skyddsvärd grupp – frågan om en ny prisreglering för sådan tidningsbefordran aktualiseras. Utredningen anser att i dag är det allmänna skydd mot obefogade prisökningar som framför allt postlagen och i viss utsträckning även konkurrenslagen ger tillräckligt för alla skyddsvärda grupper. Utredningen anser det dock befogat

att tillståndsmyndigheten fortlöpande ges i uppdrag att följa upp prisutvecklingen för befordran av adresserade tidningar och tidsskrifter. Uppdraget kan ges i de årliga regleringsbrev.

9.9 Postal infrastruktur

Begreppet postal infrastruktur avser enligt propositionen *Postal infrastruktur* (prop. 1998/99:95, s. 9) de system och anordningar som behövs för att postbefordran i samhället skall kunna fungera effektivt och tillförlitligt. Det som omfattas är postnummersystemet, postboxar, eftersändning av post och adressändring. Där emot omfattas inte frågor om tillgång för postoperatörer till andra postoperatörers terminaler, sorteringsmaskiner, brevbärrutdelning eller liknande.

9.9.1 Postnummersystemet

Utredningens förslag: Regeringen skall ges befogenhet att be-
myndiga tillståndsmyndigheten att utse en tillståndshavare som
tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också till-
handahålla och förvalta postnummersystemet.

Den som tillhandahåller postnummersystemet skall vara skyl-
dig att på begäran från tillståndshavare eller den som är anmäld
för att bedriva verksamhet som består av att upplåta utrymme i
postboxanläggning till allmänheten mot avgift tilldela dem
postnummer för postboxanläggningar inom begärda post-
nummerområden.

Tillståndsmyndighetens godkännande krävs enligt postlagen
för ändring i postnummersystemet om inte ändringen endast
berör enstaka postadressater. Tillståndsmyndigheten skall i
ärendet höra även dem som är anmälda för att bedriva verksam-
het som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till
allmänheten mot avgift, om dessa berörs.

Tillhandahållande och förvaltning av postnummersystemet

Enligt postlagen skall regeringen utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

Tillståndsmyndigheten skall 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 skall 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 skall tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

I rapporten *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag* anger Peter Andersson som ett reformförslag för postmarknaden att på sikt överväga att avskilja postnummersystemets administration från Posten. Utredningen anser att det är värdefullt att i sammanhanget belysa reformförslaget.

Författaren menar i rapporten att den lösning som valdes vid revideringen av postlagen 1999 visserligen kan vara en pragmatisk tillsvidarelösning, så länge Posten har en helt dominerande marknadsandel men att den utgör en orimlighet. Postnummersystemet har enligt rapporten ingen egen fysisk infrastruktur. Postnummersystemet har ansetts ingå i en slags immateriell "infrastruktur" och en sådan facilitet bör enligt rapporten administreras på ett konkurrensneutralt sätt. Detta kan antingen ske via statligt ägande eller via samarbetsorgan (s.k. infrastruktur-klubbar) operatörer emellan.

Erfarenheten från sådana samarbetsorgan är dock enligt rapporten att de fungerar bäst med någorlunda jämnstora aktörer och att det också kan finnas en tendens från de aktörer som deltar i samarbetet att vilja utestänga nytillträdande uppstickare. Andersson konstaterar att bara finns en stor aktör på postområdet, och han anser därför samarbetsvarianten mindre lämplig. Skulle Postens marknadsandel börja falla ytterligare – säg till 80-90 procent – förefaller det, enligt rapporten, rimligt att postnummersystemet tas över av

en statlig myndighet, lämpligen tillståndsmyndigheten. Ett alternativ skulle kunna vara att lägga över systemet på Svensk Adressändring, som dels är ett sådant relativt väl fungerande postalt samarbetsorgan, dels redan sysslar med adressadministration.

Problemen kring Postens kontroll över postnummersystemet behandlades i regeringens proposition om postal infrastruktur (1998/99:95). Genom de olika åtgärder som vidtagits därefter, anser PTS att de problemområden som propositionen behandlade numera är lösta. Under senare år har myndigheten inte heller fått några signaler från marknaden som skulle tyda på ett missnöje med hur systemet numera förvaltas.

Propositionen behandlade i huvudsak två problemområden som var kopplade till Postens dominans – dels andra operatörers möjligheter att disponera över ett eget postnummer för postboxanläggning, dels den praktiska hanteringen av ändringar i systemet. Det förstnämnda problemet avhjälpes genom en lagändring som ålade den utpekade systemförvaltaren att tilldela eget postnummer till de privata postoperatörer som så önskade. Tillståndsmyndigheten gavs också rätt att i enskilda fall bevilja undantag från denna skyldighet, om tilldelning av visst postnummer skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av systemet.

Det andra problemområdet ovan var mer komplext till sin karaktär. Ett beslut om att ändra i postnummersystemet får ofta stora konsekvenser, inte minst ekonomiska, för dem som på olika sätt påverkas av beslutet. För att minska risken för godtycke i förändringarna och för att höja kvaliteten i arbetet, har Posten sett över de egna rutinerna för att genomföra ändringar. En annan åtgärd som syftade till att öka acceptansen för förändringar var initiativet att inrätta ett särskilt postnummerråd, genom vilket övriga operatörer och tillsynsmyndigheten fick insyn i processen. För varje enskilt förslag som inkommer till postnummerrådet, görs en konsekvensanalys av vad en sådan förändring skulle innebära. Som vägledning för rådets ställningstaganden har en postortsnamn-policy utarbetats.

När nackdelarna för berörda parter anses överväga fördelarna, rekommenderar Posten föreslaget avslås. De flesta förändringsförslag som inkommer brukar också avslås just med den motiveringen, men om en förändring förordas föreskriver numera postlagen att denna får genomföras tidigast sex månader efter att tillståndsmyndigheten lämnat sitt godkännande. Detta förfarande är tänkt att dels minska ryckigheten i förändringen, dels ge berörda

parter tillräckligt med tid för att vidta förberedande åtgärder. I praktiken lämnar PTS sitt godkännande genom behandlingen i postnummerrådet.

Det är inte bara avsändare och adressater som har ett intresse av väl fungerande rutiner utan Posten har även ett egenintresse av att förändringar i postnummersystemet genomförs i god ordning, så att inte den egna distributionsverksamheten försvåras.

PTS har ålagt Posten att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst som bl.a. omfattar övernattbefordran av A-post, vilket ställer höga krav på en effektiv hantering av försändelserna. Ur effektivitets- och tillförlitlighetshänseende är det, såväl enligt PTS som enligt Posten, olämpligt om förvaltningen av postnummersystemet skiljs från den operatör som har bäst kunskap om systemets funktion och uppbyggnad, och som dessutom är den störste användaren. Om Posten skulle fråntas förvaltningen av postnummersystemet anser både Posten och PTS att det inte kan uteslutas att Posten kommer att se sig tvingad att utveckla ett eget system för att klara statsmaktens krav. Den nye förvaltaren av postnummersystemet skulle å sin sida få svårt att avgöra vilka förändringar som behöver vidtas. I förlängningen innebär detta en risk för parallella, och delvis avvikande, system vilket i sin tur skulle undergräva marknadens förtroende för postbefordran.

Vissa postoperatörer är missnöjda med att det saknas möjlighet för en kund med eget postnummer, s.k. storkundsnummer, att behålla sitt postnummer vid övergång till en annan operatör. Sådan nummerportabilitet tillämpas sedan många år tillbaka på teleområdet vid byte av operatör. Detta är dock inte möjligt på postområdet, med hänsyn till systemets uppbyggnad. Operatörerna tilldelas nämligen vissa nummerserier för postnummer, och skulle ett nummer i serien brytas ut till en annan operatör skapar det oreda i systemet. Hela postnummersystemet skulle behöva göras om i grunden, t.ex. genom någon form av operatörsprefix för att nummerportabilitet skulle vara möjligt även på postområdet. En sådan omläggning av systemet skulle orsaka stora kostnader i samhället.

Även postnummersystemets indelning av landet i olika geografiska områden har vunnit allmän acceptans, och det används ofta för helt andra ändamål än det ursprungliga. Ett viktigt ställningstagande i samband med bestämmelsernas tillkomst (prop. 1998/99:95, s.16) var att det främst är de postala intressena som bör beaktas vid en reglering av postnummersystemet. Systemets

användbarhet även för andra ändamål får betraktas som ett mervärde.

Postnummer är värdefulla t.ex. vid folkbokföring och vid indelning i försäkringsklasser när försäkringsbolag fastställer försäkringspremier. Utredningen delar dock regeringens uppfattning i propositionen att sådana effekter av systemet bör betraktas som ett mervärde. Således skall huvudsyftet inte frångås, nämligen att postnummersystemet, som det formuleras i postlagen, möjliggör en effektiv sortering och befordran av försändelser till hela landet.

En överföring av postnummersystemet till statlig förvaltning, t.ex. till tillståndsmyndigheten, eller att någon annan part tillhandahåller och förvaltar systemet skulle sannolikt medföra stora kostnader, vilka förmodligen inte komma att uppvägas av några egentliga fördelar. Utredningen anser mot bakgrund av redovisade skäl att Posten bör vara den intressent som under rådande förhållanden bäst kan identifiera vilka förändringar som skall vidtas för en effektiv postbefordran, och Posten är därför den lämpligaste att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Det finns inte några motiv att ändra den nuvarande ordningen i sak, särskilt inte mot bakgrund av PTS bedömning att de problem med postnummersystemet som påtalades i propositionen Postal infrastruktur (prop. 1998/99:95) numera har lösts på ett tillfredsställande sätt för berörda parter.

Det bör således enligt utredningen vara den lämpligaste lösningen att Posten kvarstår som tillhandahållare och förvaltare av postnummersystemet.

Utredningen anser dock att det finns skäl att möjliggöra för regeringen att delegera uppgiften att utse en tillståndshavare att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet från regeringen till en myndighet. Genom en sådan delegering av uppgiften åstadkoms en ännu tydligare separation av beslutet om uppdraget i förhållande till regeringen, som trots allt samtidigt har en ägarroll i Posten. Det bör inte vara aktuellt att delegera en sådan uppgift till någon annan myndighet än tillståndsmyndigheten. Detta stämmer också väl överens med bemyndigandet i samma bestämmelse i postlagen för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten att meddela närmare föreskrifter om krav på den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst och tillhandahållandet och förvaltningen av postnummersystemet.

Enligt utredningen bör därför uppgiften att utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också

tillhandahålla och förvalta postnummersystemet av regeringen kunna delegeras till tillståndsmyndigheten.

Rätt till postnummer för den som upplåter postboxar till allmänheten

I avsnitt 9.5 föreslog utredningen att ett förfarande med anmälningsplikt skall införas för den som upplåter utrymme i postboxanläggning dvs. postboxar, till allmänheten mot avgift. Redan i det sammanhanget har vi tagit ställning för att den som är anmäld till tillståndsmyndigheten för sådan verksamhet på begäran skall kunna erhålla postnummer för postboxanläggningar. Enligt postlagen är den som tillhandahåller postnummersystemet skyldig att på begäran från andra tillståndshavare tilldela dem postnummer för postboxanläggningar inom begärda postnummerområden. Utredningen föreslår således att denna rätt även skall tillkomma den som är anmäld för att bedriva verksamhet som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift.

Precis som när det gäller tillståndshavare skall tillståndsmyndigheten i enskilda fall få bevilja undantag från denna skyldighet, om en tilldelning av begärt postnummer i beaktansvärd utsträckning skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av postnummersystemet.

Tillståndsmyndigheten skall godkänna ändringar i postnummersystemet som inte endast berör enstaka postadressater. Tillståndsmyndigheten skall i ärendet höra andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner. Som en konsekvens av utredningens förslag om tilldelning av postnummer föreslås att samrådsskyldigheten även skall gälla i förhållande till dem som är anmälda för upplåtelse av postboxanläggningar. Det skall dock krävas att de är berörda.

9.9.2 Postboxanläggningar

Genom ändringarna i postlagen 1999 infördes bestämmelser om att en tillståndshavare som innehar en anläggning för postöverlämning till mottagare är skyldig att göra det möjligt att försändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå dessa anläggningar. Detta skall ske på skäliga och konkurrensneutrala villkor som är icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tilläm-

par för sin egen verksamhet. Tillståndsmyndigheten har en författningsreglerad medlingsroll i tvister som gäller tillståndshavarnas möjligheter att nå andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagare.

PTS anser att lagstiftningen för postboxanläggningar fungerar väl. Några andra klagomål på systemet har inte kommit till utredningens kännedom. Det saknas därför anledning för utredningen att föreslå några åtgärder beträffande befintliga bestämmelser i postlagen om postboxanläggningar.

9.9.3 Adressändringar

För att hantera adressändringar finns ett system uppbyggt med ett särskilt bolag, Svensk Adressändring AB (SvAAB). SvAAB svarar för att definitiva och tillfälliga adressändringar från privatpersoner och företag samlas in och kvalitetskontrolleras. Därefter levereras adressändringarna dagligen till Posten, CityMail och ca 20 andra postoperatörer samt till Skatteverket och Statistiska Centralbyrån (SCB). En anmälan om flyttning är kostnadsfri, medan det tas ut en avgift för eftersändning av den beställande kunden.

Flyttningsanmälan och beställning av eftersändning är två separata tjänster. Eftersändning kan vara definitiv eller tillfällig. Dessutom kan lagring av post beställas.

För närvarande är det ca 20 postoperatörer med tillstånd anslutna till SvAAB, och dessa får kontinuerlig information om anmälda adressändringar och beställda tjänster. Postoperatörerna får uppgifter om adressändring två gånger per dag medan Skatteverket får uppgifterna en gång per dag.

Tjänsterna definitiv och tillfällig eftersändning samt lagring av post utförs av postoperatörerna och för detta får de ersättning från SvAAB. Förhållandet mellan SvAAB och de olika postoperatörerna regleras i separata avtal mellan operatörerna och SvAAB. Genom avtal regleras också ersättningen för utförda tjänster. Systemet omfattar dock inte ersättning för eftersändningar utanför operatörens distributionsområde.

SvAAB ägs i dag till 85 procent av Posten och till 15 procent av OptiMail AB. OptiMail äger ca 14 procent av aktierna i CityMail. I styrelsen för SvAAB ingår representanter för Posten, OptiMail och övriga anslutna operatörer. Även om Posten äger övervägande delen av bolaget är inflytandet garanterat för båda ägarna genom ett

aktieägaravtal. Enligt avtalet skall bolaget verka konkurrensneutralt. Alla som har tillstånd enligt postlagen att bedriva postverksamhet har rätt att ansluta sig till systemet enligt ett, visserligen ensidigt, åtagande från SvAAB. Genom systemet garanteras uppgifter till operatörerna om tillfällig eller definitiv eftersändning. Priserna för detta regleras enligt separata avtal med operatörerna.

I propositionen *Postal infrastruktur* (prop. 1998/99:95, s. 26) bedömde regeringen att det är angeläget att SvAAB uppträder konkurrensneutralt i förhållande till anslutna tillståndshavare. Möjligheten att nå detta syfte genom frivilliga överenskommelser angående inflytandefrågor m.m. mellan tillståndshavarna borde enligt regeringen prövas. Den 14 oktober 1999¹⁶ uppdrog regeringen till PTS att med utgångspunkt i vissa riktlinjer samt vad som anförts i propositionen och trafikutskottets betänkande (bet. 1998/99:TU11) ta initiativ till och organisera förhandlingar mellan Posten och övriga postoperatörer avseende dels SvAAB, dels eftersändningssystemet. PTS redovisade uppdraget den 26 april 2000¹⁷.

PTS medverkade till att en överenskommelse kom till stånd om SvAAB som innebar att Posten äger 85 procent av aktierna i SvAAB och dåvarande CityMail resterande 15 procent. Inflytandet över bolaget reglerades i ett aktieägaravtal, som bl.a. föreskriver fördelningen av styrelseplatser mellan operatörerna, där två styrelseplatser utses av Posten och två av övriga postoperatörer, med en garanti för Fria Postoperatörers Förbund (FPF) att få tillsätta en styrelseplats, vilket innebär att en styrelseplats tillsätts på förslag från CityMail och en från FPF. Styrelsens ordförande skall vara neutral.

Utredningen har erfarit att systemet med adressändring och eftersändning som hanteras genom SvAAB fungerar väl. Någon anledning för utredningen att lämna förslag till reglering av adressändringssystemet har inte framkommit.

¹⁶ Dnr N1999/10833/ITFoU

¹⁷ Dnr 99-15920/69

9.9.4 Eftersändning

Utredningens förslag: Den som tillhandahåller en samhälls-omfattande posttjänst skall 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 skall vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhälls-omfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet.

Behovet 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 returerna 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.

Beställd eftersändning utanför operatörens utdelningsområde

De postoperatörer, utöver Posten, som har etablerat sig på marknaden har alla valt att göra det inom geografiskt begränsade distributionsområden. En följd av detta blir att operatörerna inte själva delar ut post till mottagare som har begärt eftersändning till adresser utanför det distributionsområde där postoperatörerna är verksamma. För att dessa operatörer ändå skall kunna utföra sina uppdrag, och posten nå fram till mottagarna väljer operatörerna normalt att befordra försändelserna med Posten som har ett rikstäckande distributionsnät. Enligt Posten handlar det om ett fåtal försändelser som eftersänds utanför operatörens eget område genom Postens försorg – 0,1 procent av CityMails volymer och 0,3 pro-

cent av övriga operatörers volymer för 2003,. När det gäller CityMails volymer uppgick dessa för 2002 till 304 000 försändelser. Övriga operatörers volymer var totalt 39 000 försändelser 2003.

Posten anser att denna hantering i dag fungerar tillfredsställande genom avtal mellan å ena sidan Posten och å andra sidan CityMail och Fria Postoperatörers Förbund (FPF) och att det således inte finns någon anledning till lagreglering, vare sig av principerna för prissättningen eller den administrativa hanteringen av en sådan prissättning.

Villkoren för denna utdelning regleras i dag i avtal mellan Posten och postoperatörerna samt med FPF. 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. Operatörerna kan därvid stödja sig på den samhällsomfattande posttjänsten och den befordringsplikt som denna innebär för Posten.

För att få tillgång till ett praktiskt förfaringsätt och ett lägre pris än fullt porto för hantering av sådana eftersändningar utanför det egna distributionsområdet krävs att en operatör kan träffa särskilt avtal om detta med Posten. Postlagen ger inte något stöd för en operatör att få till stånd ett sådant avtal. CityMails avtal med Posten innebär att CityMail månatligen betalar en viss summa för eftersändningar. Betalningen är i princip baserad på fullt porto för enstaka maskinfrankerade brev. CityMail använder samlingskuvert för eftersändningar med Posten och betalningen sker med ett fast pris per kuvert.

För de små lokala operatörerna som är medlemmar i FPF befordras försändelserna enligt avtalsvillkoren mellan Posten och FPF. Priset följer Postens prislista för fakturerade försändelser i lägsta viktklassen (för närvarande 4,08 kronor per försändelse). Eftersom det i dessa fall är få försändelser per inlämning är kostnaden för dessa försändelser dock högre än ersättningen, enligt Postens uppgifter.

En fråga i sammanhanget är vilka rättigheter som konkurrenslagen (1993:20) ger för en operatör att använda sig av Posten för eftersändningar utanför det egna distributionsområdet. I KKV:s avgörande den 13 oktober 1997 om icke-ingripandebesked för principer gällande andra postoperatörers tillgång till Postens postboxanläggningar (dnr 389/96) redovisas vissa principer om leve-

ransvägran och tillgång till nödvändiga faciliteter. Därvid anför KKV bl.a. följande:

Enligt konkurrenslagens förarbeten (prop. 1992/93:56 s. 21) skall, vid tillämpningen av konkurrenslagen, mycken ledning kunna hämtas från EG-domstolens praxis. En slutsats som kan dras från EG-rättens praxis är den allmänna, otvetydiga principen att företag med en dominerande ställning inte får vägra att leverera sina varor eller tjänster till antingen konkurrenter eller kunder, om denna vägran inte har objektiv grund och den har en signifikant påverkan på konkurrensen. När det föreligger en skyldighet att leverera innebär artikel 86 i EU-fördraget i sig en skyldighet att inte diskriminera om köparna är i konkurrens med varandra. När kunden också är konkurrent till det dominerande företaget på någon marknad, vanligtvis nedströms, beror påverkan på konkurrensen i stor utsträckning på om köparen kan erhålla varan eller tjänsten någon annanstans, om det finns andra konkurrenter nedströms och hur viktig varan eller tjänsten är för köparens affärsverksamhet. Inom EG:s konkurrensrätt har vidare utvecklats en doktrin som innebär att ett marknadsdominerande företag under vissa omständigheter kan vara skyldigt att upplåta produktionsresurser m.m. som är nödvändiga för att andra företag skall kunna bedriva verksamhet, doktrinen om s.k. nödvändiga faciliteter. Kännetecknande för en nödvändig facilitet är bl.a. att den kontrolleras av ett eller flera företag och att den är nödvändig för produktionen av en viss vara eller tjänst. Det skall heller inte föreligga några praktiska möjligheter för andra att duplicera faciliteten ifråga. Ett marknadsdominerande företag kan vara skyldigt att upplåta en nödvändig facilitet även till nya aktörer, som företaget tidigare inte haft någon affärsförbindelse med, om en vägran att ge tillträde till faciliteten i betydande grad negativt påverkar konkurrensen. Slutligen skall det finnas en möjlighet att ge tillgång till faciliteten, dvs. att det är möjligt att avskilja själva faciliteten från rätten att använda eller distribuera facilitetens prestationer. Det strider således mot förbudet i konkurrenslagen mot missbruk av dominerande ställning att ett företag som innehar en nödvändig facilitet utnyttjar denna för att stärka sin egen ställning på en annan besläktad marknad som är konkurrensutsatt. Detta kan ske genom att neka konkurrenter tillträde till den nödvändiga faciliteten, men även genom att bevilja tillträde till faciliteten på mindre fördelaktiga villkor än vad som gäller för de egna aktiviteterna.

I det aktuella fallet bedömde KKV att Posten hade en dominerande ställning på postmarknaden och att konkurrenterna ansågs vara beroende av postboxsystemet för att kunna bedriva verksamhet på denna marknad. KKV ansåg mot denna bakgrund att postbox-

systemet var att anse som en nödvändig facilitet. Något motsvarande klargörande beträffande tillgången till eftersändningstjänster utanför det egna distributionsområdet finns inte. Utredningen bedömer det dock som mindre sannolikt att eftersändning skulle utgöra en sådan facilitet, enligt konkurrensrätten.

Enligt utredningen är det trots detta i allmänhet inte rimligt att en postoperatör skall vara skyldig att erlagga fullt, eller i det närmaste fullt, porto för eftersändningar utanför det egna distributionsområdet, samtidigt som Posten lämnar omfattande storkunds-rabatter 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 tröskel-effekterna 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.

Det är i dag endast Posten som tillhandahåller en rikstäckande posttjänst. De lokala postoperatörerna bedriver i många fall verksamhet i liten omfattning. Under sådana förhållanden är det inte rimligt att en skyldighet att ombesörja eftersändning av adresserade försändelser som befordrats av en annan tillståndshavare utanför dennes utdelningsområde skall gälla alla tillståndshavare. Det skulle kunna bli oskäligt betungande i vissa fall. I stället bör en sådan skyldighet endast gälla den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst.

Problemet med eftersändningar utanför det egna distributionsområdet gäller, enligt vad utredningen erfarit, framförallt brev. Det är dock viktigt att även sådana försändelser som tidningar och tidskrifter omfattas av skyldigheten att eftersända. Sådana försändelser utgör brev bara om de är inneslutna i omslag. När det gäller paket har aktörerna på paketmarknaden tillgång till egen infrastruktur för eftersändningar. Begreppet paket är numera utmönstrat ur postlagen. En lämplig avgränsning av vilka försändelser som skall

omfattas av skyldigheten att eftersända bör därför vara adresserade försändelser som väger högst 2 kg. Skyldigheten skall i övrigt begränsas av vad som omfattas av beföringsskyldigheten enligt tillståndsvillkoren. Detta innebär att skyldigheten att eftersända bara kan avse det geografiska område som beföringsskyldigheten enligt tillståndsvillkoren omfattar.

Den lagstadgade skyldigheten skall gälla först om den åberopas av en tillståndshavare enligt postlagen. Om sådana tillståndshavare når uppgörelser på frivillig väg med i första hand Posten om att ombesörja eftersändningen är det givetvis att föredra. Skyldigheten skall därför bara gälla fall när eftersändning begärs av en tillståndshavare.

I likhet med det som gäller skyldigheten för tillståndshavare att göra det möjligt att de försändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå tillståndshavarens postboxanläggning, skall villkoren för eftersändning vara skäligen och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet.

Frågor om tvistlösning, medling, yttrande och övrig handläggning av frågor som rör eftersändning behandlas i avsnitt 9.11.

Privat eftersändning

När brev och andra därmed jämställda försändelser läggs i en av Postens brevlådor utan frankering med en angivelse på försändelsen om att den skall eftersändas till en annan adress eller sändas åter till avsändaren, bör detta ses som något annat än när mottagaren har beställt eftersändning genom SvAAB. Sådana eftersändningar brukar benämnas *privata eftersändningar*, jfr t.ex. propositionen Postal infrastruktur (prop. 1998/99:95).

Posten distribuerar enligt kutym även sådana försändelser, men anser att det egentligen rör sig om ofrankerade brev som skall hanteras enligt bestämmelserna för obeställbara brev, om mottagaren inte löser ut brevet. Förfarandet har vuxit fram under den tid när Posten var ensam distributör på postmarknaden. Privat eftersändning används i praktiken av många och uppfattas i dag antagligen av dessa som ett av Posten accepterat förfarande. Allmänheten utgår alltså i många fall från att försändelser som läggs på brevlåda på detta sätt kommer till rätta. På så vis kan det dock inträffa att

Posten får svara för distribution av någon annan postoperatörs distributionsuppdrag eller returnera försändelsen till ursprunglig operatör utan ersättning för detta. Posten befordrar i dessa fall försändelserna helt utan ersättning.

Det korrekta förfarandet bör vara att begära eftersändning eller lagring av post genom SvAAB eller att ånyo frankera posten vid eftersändning.

Returer till postorderföretag och andra distanshandelsföretag som sker genom att den som beställt varan och fått den per brev sänder tillbaks den till avsändaren utan att betala porto, och bara anger "åter avsändaren" eller något liknande på försändelsen, bör enligt utredningen bäst regleras genom avtal mellan postoperatören och distanshandelsföretaget. I sammanhanget bör också nämnas att Posten i dag tillhandahåller en särskild retur tjänst för paket. Ett distanshandelsföretag som ändå använder sig av brevtjänsten för att skicka varor till sina kunder bör avtala med postoperatören om ersättningen för returerna, om man har intresse av att återfå returnerade varor. Detta bör därför inte vara en fråga som behöver regleras särskilt.

Frågan om privat eftersändning via Postens brevlådor har i dag lösts på så vis att postoperatören enligt särskilt avtal antingen ersätter Posten med en schablonmässigt bestämd summa, vilken beräknas efter en bedömning av den genomsnittliga mängden post som distribueras på detta sätt, eller får den privat eftersända posten i retur. I dag gäller att privat eftersändning med andra postoperatörer än CityMail är avtalsreglerad på så sätt att Posten returnerar sådana försändelser till aktuell postoperatör utan att ta ut någon ersättning för detta. När det gäller CityMail innebär avtalsregleringen att Posten skall eftersända adresserade försändelser som ursprungligen distribuerats av CityMail och som mottagaren lämnat till Posten med uppgift om adressatens nya adress. Om uppgift om ny adress saknas, returnerar Posten försändelsen direkt till CityMail. CityMail ersätter Posten utifrån en schablonmässig beräkning av antalet privata eftersändningar.

Utredningen anser det viktigt att Posten inte diskriminerar i förhållande till sina konkurrenter även när det gäller s.k. privat eftersändning. Det bör därför inte förekomma att Posten vidarebefordrar post som man själv ursprungligen befodrat utan nytt porto medan man för andra operatörer begär lösen för privat eftersända försändelser utan porto. Med hänsyn till att många försändelser saknar uppgifter om vem som ursprungligen befodrat dem

anser utredningen dock att risken för sådan diskriminering är liten. Sammantaget finns därför enligt utredningen inte skäl att i nuläget särskilt reglera frågan om s.k. privat eftersändning.

9.10 Ofrankerade eller otillräckligt frankerade försändelser

9.10.1 Inledning

Enligt postlagen skall ett brev anses obeställbart om det inte kan delas ut till mottagaren, om det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat och mottagaren inte löser ut det eller om det har återsänts från en postförvaltning eller ett befodringsföretag i utlandet till det postbefodringsföretag som befordrade brevet från Sverige. Ett obeställbart brev skall om möjligt återställas till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd, skall brevet sändas till tillståndsmyndigheten (PTS). Detta gäller dock inte vykort, brevkort och liknande försändelser som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag. Ett obeställbart brev som är inneslutet i kuvert eller annat omslag får öppnas endast av tillståndsmyndigheten och endast om omslaget saknar sådana uppgifter om avsändaren som möjliggör att brevet kan återställas till denne.

Enligt förarbetena till postlagen (prop. 1993/94:38, s. 92) kan en operatör själv välja om en ofrankerad respektive otillräckligt frankerad brev försändelse skall delas ut till adressaten, trots att mottagaren vägrar att betala en lösenavgift, eller att behandla den enligt bestämmelserna för obeställbara brev.

Den som bedriver postverksamhet får därmed enligt nuvarande regler anses ha en långtgående befodringsplikt av ofrankerade eller otillräckligt frankerade brev.

För Postens del accentueras problemen genom att företaget ålagts att svara för den samhällsomfattande posttjänsten. Posten är enligt sina tillståndsvillkor, till skillnad från övriga operatörer, skyldig att upprätthålla ett brevlådenät för insamling av brev. Brevlådenätet består för närvarande av cirka 30 000 brevlådor. Svaret för den samhällsomfattande posttjänsten innebär att Posten med avseende på såväl tjänsteutbud som sättet att tillhandahålla tjänsterna måste svara mot de behov som finns hos befolkningen i sin helhet, vilket gör att Posten exponeras för ofrankerade respektive otillräckligt frankerade försändelser i större utsträckning än

övriga operatörer. Problem uppstår framför allt med försändelser där uppgifter om avsändaren inte framgår av kuvert eller annat omslag.

PTS har överlämnat en promemoria¹⁸ till regeringen där myndigheten beskriver problemen med ofrankerade och otillräckligt frankerade försändelser, lämnar förslag på åtgärder och hänvisar till vidare utredning i frågan. Utredningen grundar sin framställning i denna fråga på det underlag som PTS har lämnat i sin promemoria till regeringen samt på uppgifter som utredningen fått från PTS och Posten. Med hänsyn till den korta tid som utredningen har haft till sitt förfogande i denna del har det däremot inte funnits tid för ytterligare efterforskningar i frågan.

Förekomsten av felaktigt frankerade försändelser är inget nytt fenomen utan det har sedan länge funnits problem med att försändelser postats och i många fall befordrats utan att tillräckligt porto har erlagts. Enligt Posten har dock antalet sådana försändelser ökat markant under senare år. Enligt dessa uppgifter kan det sammanlagt röra sig om flera tiotals miljoner ofrankerade och otillräckligt frankerade försändelser årligen som kommer ifråga för särskild hantering.

De aktuella försändelserna kan delas in i två huvudsakliga grupper, brevlådepost respektive sändningar som lämnas in på postcenter eller terminal. Dessa båda grupper orsakar problem av olika karaktär. Gemensamt för dem är att de enligt Posten i dag innebär ett betydande inkomstbortfall för Posten. Inkomstbortfallet pga. otillräckligt frankerade brev är, enligt Posten, mycket stort – bara för brevlådeposten uppgick inkomstbortfallet 2003 till ca 150 miljoner kronor.

Överväganden om vilka åtgärder som är möjliga för att komma till rätta med problemen innefattar en viktig avvägning mellan att dels bekämpa fusk, dels skydda avsändares och mottagares intressen.

Brevlådepost

Brevlådepost är sådan post som lämnas in i ett befordringsföretags brevlådor. Dessa är normalt allmänt tillgängliga. Det finns av naturliga skäl ingen inlämningskontroll vid dessa och breven får anses ha omhändertagits för befordran av befordringsföretaget i och med

¹⁸ Dnr 04-10110/69

att de har lagts på lådan. Det förekommer såväl ett medvetet systematiskt utnyttjande av avsaknaden av inlämningskontroll av brevlådeposten som att försändelser av misstag läggs på brevlådor ofrånkerade eller otillräckligt frånkerade. De försändelser som är ofrånkerade eller otillräckligt frånkerade skall enligt nuvarande reglering lösenbeläggas och skickas till mottagaren eller delas ut utan ytterligare krav. En kartläggning av lösenfrekvensen genomförs just nu av Posten.

I många fall använder sig Posten även av eftertaxering där man uppmanar avsändaren att erlagga korrekt porto innan försändelsen vidarebefordras. Eftertaxering förutsätter dock att avsändaren går att spåra med ledning av uppgifter på försändelsens utsida.

Sändningar

Ett annat problem är de sändningar som lämnas in vid särskilda inlämningsställen, t.ex. Postcenter eller sorteringsterminal, utan att nödvändiga handlingar fylls i eller fylls i felaktigt, med följd att betalning inte sker på ett korrekt sätt. Enligt Posten är det tämligen vanligt förekommande att följesedlarna anger färre försändelser än det faktiska antalet, eller att hela sändningar påträffas på lastkaj utan att några inlämningshandlingar fyllts i och utan att det med ledning av uppgifter på kuvert eller annat omslag går att fastställa vem avsändaren är. Även när det gäller denna post förekommer det enligt Posten såväl försändelser som lämnats in ofrånkerade eller otillräckligt frånkerade av misstag, som ett medvetet fusk. På senare tid har uppdragats att detta är en metod som bl.a. har använts av s.k. bluffakturföretag. Svensk Handel och Svenskt Näringsliv har beskrivit problem som svenska företag har med företag som skickar ut bluffakturor. Dessa företag använder sig i sin tur ofta av ofrånkerade eller otillräckligt frånkerade försändelser i sina utskick.

Enligt gällande lagstiftning och den befordringsskyldighet som postoperatörerna har, tvingas de i de flesta fall befordra försändelser, trots att de är ofrånkerade eller otillräckligt frånkerade. Om lagstiftningen ändras så att dessa försändelser hanteras på ett mer ändamålsenligt sätt, kan det bli svårare för företag som skickar bluffakturor att upprätthålla sin verksamhet, och postoperatörerna kan minska sina inkomstbortfall.

För att komma till rätta med denna typ av felaktig frankering driver Posten projektet "Rätt betalt" som syftar till att hitta felak-

tigt inlämnade och underbetalda sändningar. I många fall använder sig Posten även i dessa fall av eftertaxering. Problem uppstår dock med de sändningar som saknar avsändarbeteckning.

Internationell post

Enligt *Letter Post Convention* från UPU (*Universal Post Union*) skall ofrankerade och otillräckligt frankerade försändelser som saknar avsändare befordras till mottagarlandet för utdelning. Om avsändaren finns angiven kan försändelsen i stället återsändas till denne och eventuellt bli föremål för eftertaxering. Inför Världspostkongressen 2004 utarbetade Sverige ett förslag om ändring av dessa regler, med innebörden att otillräckligt frankerade gränsöverskridande försändelser skall kunna hanteras enligt respektive lands lagstiftning om obeställbara försändelser. Förslaget togs upp på kongressen och hänsköts till fortsatt behandling som en teknisk fråga i utskottet *Postal Operation Council* (POC).

9.10.2 Ökad kontroll vid inlämningsställen

En första fråga är om man bör ställa upp några krav på operatörerna när det gäller kontrollen vid inlämningstillfället, för att det skall finnas anledning att frångå den långtgående befordringsskyldigheten enligt gällande regler. Det borde naturligtvis vara lätt att upptäcka stora volymer ofrankerade försändelser genom en skärpt inlämningskontroll, medan det kan vara besvärligare att på så sätt upptäcka otillräckligt frankerade försändelser. Samtidigt är det lätt att konstatera att operatörer med allmänt tillgängliga brevlådor har liten möjlighet att förhindra att även ganska stora mängder ofrankerad post läggs på brevlådan, eftersom det inte är möjligt att hålla ständig bevakning över alla brevlådor.

Problemet rör i första hand Posten. CityMail däremot har ett helt annat inflöde av post som bygger på avtal i förväg med kunderna, vilket ger andra möjligheter att ordna kontrollen över inflödet och därmed också att betalningen från avsändaren blir korrekt.

Till den nyss nämnda frågeställningen hör även frågan när en försändelse generellt sett kan anses ha tagits om hand för befordran av postoperatör. Det förhållandet att en bunt försändelser påträffas i närheten av en operatörs anläggning för sortering av försändelser,

t.ex. utanför staketet till en sorteringsterminal, kan inte bedömas som att de tagits om hand av operatören. Påträffas däremot försändelserna i en låda som i ett obehäskat ögonblick ställts på anläggningens lastkaj uppkommer gränsdragningsproblem.

En viktig åtgärd för att minska det systematiska fusket med ofrankerade försändelser som har lämnats in som sändningar är naturligtvis ur en praktisk synvinkel att operatörerna skärper kontrollen vid inlämning av post. Genom de kostnader som hanteringen av obeställbara brev är förknippade med för operatörerna bör det dock redan i dag finnas en drivkraft hos dessa att se till att kontrollen vid inlämningsställena blir så bra som möjligt. Mot detta måste operatören naturligtvis ställa de kostnader som en ökad kontroll medför.

Med hänsyn till de allmänt tillgängliga brevlådorna är det dock inte meningsfullt att föreslå några särskilda pålagor på operatörerna för att en otillräckligt frankerad sändning inte har kontrollerats tillräckligt vid inlämnandet.

9.10.3 Rationell och säker hantering av ofrankerade och otillräckligt frankerade brev

Utredningens förslag: Ett ofrankerat eller otillräckligt frankerat brev skall anses som obeställbart. Någon skyldighet för befordringsföretaget att erbjuda mottagaren att lösa ut brevet skall inte föreligga.

Det saknas i dag regler för hur ofrankerade och otillräckligt frankerade försändelser skall kunna hanteras rationellt. Samtidigt måste tillräcklig hänsyn tas till skyddet för den enskildes integritet och egendom.

Om avsändaren finns angiven på brevet kan brevet returneras till avsändaren med uppgift om att brevet måste förses med rätt porto. Problem uppstår när avsändaren inte kan spåras, vilket är det vanliga vid missbruk. I sammanhanget bör även beaktas att en avsändare som medvetet bryter mot portoföreskrifterna under vissa förutsättningar kan göra sig skyldig till bedrägligt beteende, enligt 9 kap 2 § brottsbalken. Brottet är en ringa form av bedrägeri.

Utvecklingen mot att man sätter i system att få brevörsändelser befordrade gratis eller till för lågt porto genom att utnyttja det faktum att befordringsföretaget i annat fall måste erbjuda motta-

garen att lösa ut brevet, och att detta förfarande för befodringsföretaget är mer omständligt än att bara befodra brevet, verkar inte ha förutsetts av lagstiftaren när de nuvarande reglerna om obeställbara försändelser överfördes till postlagen från lagen (1990:291) om obeställbara postförsändelser.

Postlagens regler om obeställbara försändelser bör enligt utredningen inte vara utformande så att de främjar ett sådant brottsligt förfarande. Till detta kommer att sannolikhetsgraden för att mottagaren skall lösa brevet är liten, enligt Posten. I synnerhet om innehållet i brevet är bluffakturor eller liknande, kan det enligt utredningen inte vara rimligt att en postoperatör skall vara tvungen att befodra brev till mottagaren för lösenförfrågan, när brevet vid uppsamlingshanteringen visar sig vara ofrankerat eller otillräckligt frankerat.

Samtidigt kan det förekomma att brev av misstag frankeras otillräckligt eller läggs på brevlåda ofrankerade, eller t.o.m. att frimärket lossnar från kuvertet efter att det lagts på brevlådan. Det är inte säkert att alla sådana försändelser är försedda med uppgifter om avsändaren. För sådana fall framstår systemet med en möjlighet för lösen från mottagaren som det mest ändamålsenliga. Att alla sådana försändelser av befodringsföretaget måste behandlas enligt reglerna om obeställbara brev framstår inte som rimligt och ändamålsenligt.

Utredningen har genom Posten erfarit hur Posten Norge, Post Danmark, Posten Finland, Royal Mail, La Poste och Deutsche Post hanterar försändelser som saknar giltigt porto. Enligt undersökningen är det endast i Frankrike som hanteringen av ofrankerade och otillräckligt frankerade försändelser har gjorts till föremål för lagstiftning. I de övriga länderna regleras hanteringen av dessa försändelser i postföretagets egna allmänna villkor. I t.ex. Finland har Posten Finland enligt sina allmänna leveransvillkor rätt att låta bli att befodra obetalda eller ofullständigt frankerade postförsändelser eller att uppbära det porto som fattas samt en lösenavgift från mottagaren. I de fall portot skall betalas i efterskott, och inte portot betalas inom utsatt tid efter betalningspåminnelse, har Posten Finland rätt att avbryta transport och utdelning av kundens alla försändelser tills avgifterna har betalats eller kunden ställt en garanti eller tilläggsgaranti för betalning av avgifterna som godkänts av Posten Finland. Vid en jämförelse med svenska förhållanden kan denna efterskottsbetalning likställas med Postens tjänst

Porto betalt där inlämning sker på särskilda inlämningsställen och befordras på kredit och kunden faktureras i efterhand.

Utredningen anser emellertid att det skulle bära för långt att rena misstag eller förbiseenden från avsändarens sida skulle föranleda att befordringsföretaget inte skulle behöva befatta sig med brevet. Det kan också, som nämnts ovan, förekomma att brev som lagts i brevlåda med korrekt frankering skadas i befordringsföretagets hantering så att frimärket ramlar av, och då vore det i än högre grad oskäligt mot såväl avsändare som mottagare om brevet inte alls skulle tas om hand.

En förutsättning för att bestämmelserna om hanteringen av obeställbara brev i postlagen skall bli tillämpliga måste dock vara att brevet är under förmedling av postbefordringsföretaget. Brevet bör anses vara under förmedling först efter att det har tagits emot av befordringsföretaget.

När det gäller post som läggs i brevlådor bör försändelsen anses emottagen av befordringsföretaget när den lagts i en brevlåda. Beträffande försändelser som skall lämnas till befordringsföretaget på annat sätt än i brevlådor, t.ex. sändningar, bör en förutsättning för att inlämning skall ha skett anses vara att avsändaren följer de villkor som gäller för inlämning hos befordringsföretaget. I Postens allmänna villkor för inlämning av sändningar ingår att det skall lämnas en komplett ifylld följesedel tillsammans med varje sändning, med uppgift om kundnummer, avsändare och inlämnare (om annan än den betalningsansvarige) samt antal försändelser och vikt. Följesedeln utgör underlag för betalning. För att försändelser skall anses mottagna i ett sådant fall bör det således åtminstone krävas att avlämningen gått till på ett sätt som stämmer med befordringsföretagets villkor för sådan inlämning. Brev som t.ex. placeras på postbefordringsföretagets terminalområde utan iakttagande av företagets villkor för inlämning bör enligt utredningen inte anses såsom mottagna för befordran av postbefordringsföretaget bara i och med att de placerats där. Har däremot befordringsföretaget under sådana omständigheter tagit hand om försändelserna, måste de dock anses vara under befordran. Den omständigheten att en senare kontroll visar att försändelserna är ofrankerade eller otillräckligt frankerade ändrar inte denna bedömning. Detsamma gäller vid inlämning på serviceställen av frimärkt eller frankostämplad post som saknar giltigt porto.

Utredningen anser dock inte att det krävs någon särskild bestämmelse om när ett brev skall anses mottaget för befordran av ett

postbefordringsföretag. Allmänna regler för hur man skall göra med upphittad egendom kan bli tillämpliga i fall när försändelserna inte anses som mottagna av befordringsföretaget.

Enligt utredningens uppfattning föreligger inga särskilda problem om avsändaren är känd. Befordringsföretaget kan då kontakta avsändaren och begära rätt frankering, alternativt returnera försändelsen till avsändaren med uppgift om att brevet är felaktigt frankerat. Någon ändring av lagstiftningen som särskilt tar sikte på sådana fall bör därför inte anses erforderlig.

Utredningen anser att skyldigheten för befordringsföretaget att ge mottagaren tillfälle att lösa ut brevet hindrar en rationell hantering och främjar uppkomsten av olagliga beteenden. Utredningen anser därför att ett brev som tagits emot för befordran av ett postbefordringsföretag skall anses som obeställbart om det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat. Befordringsföretaget bör i en sådan situation själv få avgöra om det vill ge mottagaren tillfälle att lösa ut brevet. Föreligger omständigheter som tyder på att fråga är om rena misstag och avsändaren är okänd bör det lämpligaste förfarandet för alla inblandade vara att antingen bara befordra brevet till mottagaren utan lösen eller att erbjuda mottagaren att lösa ut det.

Utredningens förslag innebär således att skyldigheten att erbjuda mottagaren att lösa ut försändelsen utgår ur lagstiftningen. Detta medför att ett ofrankerat eller otillräckligt frankerat brev antingen skall befordras till mottagaren med eller utan lösen eller, om möjligt, återställas till avsändaren eller, om avsändarens adress är okänd, sändas till tillsynsmyndigheten för att hanteras där enligt bestämmelserna om obeställbara brev.

Utredningen anser därmed att tillräcklig hänsyn tas till skyddet för den enskildes integritet och egendom.

9.11 Myndighetsorganisationen på postområdet

9.11.1 Sektorsansvaret

Utredningens förslag: PTS skall fortlöpande följa utvecklingen och bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov.

PTS skall främja att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv i vissa särskilt angivna avseenden.

PTS uppgift att fullgöra den prövning eller tillsyn som regeringen särskilt beslutar om i samband med avtal mellan staten och en postoperatör skall upphöra.

PTS fick sitt nuvarande sektorsansvar på postområdet genom ändringarna i lagstiftningen till följd av propositionen *Statens ansvar på postområdet* (prop. 1997/98:127). Sektorsansvaret innebär ett övergripande ansvar för att postmarknaden fungerar effektivt ur konsumentens synpunkt. Ansvaret innebär att PTS skall följa utvecklingen bl.a. ur ett konsument- och regionalpolitiskt perspektiv.

Samtidigt anges i propositionen (s. 37) att PTS inte skall ha någon generell konkurrensfrämjande roll på postområdet. PTS skall enligt regleringsbrevet för myndigheten redovisa och analysera konkurrenssituationen på olika delmarknader inom postområdet, särskilt i fråga om hinder för marknadstillträde och de åtgärder som myndigheten vidtagit, PTS skall följa utvecklingen och bevaka att postservicen motsvarar samhällets behov samt övervaka prisutvecklingen på postmarknaden. PTS skall vidare pröva förutsättningarna hos dem som vill bedriva postverksamhet, meddela tillstånd och tillståndsvillkor, bedriva tillsyn i syfte att kontrollera att statens krav enligt postlagstiftningen efterlevs samt följa utvecklingen på postområdet och rapportera sina iakttagelser till regeringen. PTS skall även tillgodose totalförsvarets och funktionshindrade personers behov av posttjänster.

I avsnitt 9.4 föreslår utredningen att bevakningen av samhällets behov skall omfatta alla posttjänster och inte endast att den samhällsomfattande posttjänsten uppfyller samhällets behov. PTS skall därför fortlöpande följa utvecklingen och bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov. PTS instruktion (SFS 1997:401) bör ändras så att detta tydligt framgår.

Utredningen föreslår vissa ändringar i postlagen som innebär att PTS utöver sina nuvarande uppgifter på postområdet även skall

främja att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensspektiv i vissa särskilt angivna avseenden. Vi återkommer med preciseringar av dessa uppgifter i avsnitt 9.11.3.

När det gäller EU-arbetet och annan internationell verksamhet anges i PTS instruktion att PTS, såvitt rör postområdet, skall:

- utreda behovet av och medverka vid tillkomsten av överenskommelser mellan Sverige och andra länder
- handlägga frågor som rör Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen (EU), världspostföreningen UPU, den europeiska post- och telesammanslutningen CEPT och annat internationellt samarbete
- delta i nationellt och internationellt standardiseringsarbete
- ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i EU-arbetet och i annan internationell verksamhet genom att fortlöpande hålla regeringen informerad om hur verksamheten utvecklas i de fall myndigheten eller dess personal medverkar och om andra förhållanden som är av betydelse för deltagandet samt ställa den personal till förfogande för Sveriges deltagande som regeringen begär.

Utredningens förslag föranleder inte någon ändring av PTS uppgifter beträffande den internationella verksamhet som myndigheten deltar i på postområdet.

Enligt sin instruktion har PTS även vissa uppgifter som rör upphandling av samhällsåtaganden. PTS får beträffande postområdet genom upphandling tillgodose funktionshindrades behov av särskilda posttjänster, tillgodose totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap och stärka samhällets beredskap mot allvarliga störningar av posttjänster i fred.

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i postlagen om att en samhällsomfattande posttjänst skall upphandlas, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla denna. Utredningen kan dock under nuvarande förhållanden inte förutse att någon sådan upphandling är aktuell. Någon ändring av instruktionen behövs därför för närvarande inte.

I instruktionen anges alltjämt att PTS skall fullgöra den prövning eller tillsyn som regeringen särskilt beslutar om i samband med avtal mellan staten och en postoperatör. Tidigare reglerades vissa frågor genom avtal mellan staten och Posten. Något sådant avtal finns dock inte längre och det kan inte förutses bli aktuellt igen med nu-

varande ordning på postområdet. Bestämmelsen bör därför tas bort.

9.11.2 Tillståndsmyndighet enligt postlagen

Tillståndsverksamheten

PTS bör även fortsättningsvis pröva frågor om tillstånd enligt postlagen samt bestämma innehållet i tillståndsvillkoren. Detta kan innebära att precisera de allmänt hållna kraven i postlagen. Genom tillståndsvillkoren säkerställs tillhandahållandet av samhällsomsfattande posttjänster. I postförordningen ställs vissa krav på samhällsomsfattande posttjänst upp som skall säkerställas genom tillståndsvillkor. Utredningen har i avsnitt 9.7 också pekat på möjligheten för PTS att utfärda allmänna råd om utdelningsservicen för samhällsomsfattande posttjänster.

En nyhet med utredningens förslag blir att PTS, när man ställer upp tillståndsvillkor, måste beakta bestämmelsen om att en samhällsomsfattande posttjänst skall upphandlas om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla denna. Villkor som gör att en sådan tjänst blir oskäligt betungande för tillhandahållaren ur ekonomisk synvinkel kan därför inte ställas upp utan i så fall måste tjänsten i stället upphandlas. För att ha ett underlag för framtida bedömningar av denna fråga bör PTS genom tillståndsvillkor tillförsäkra sig att kostnadsredovisningen från den som tillhandahåller tjänsten ger PTS möjlighet att se vilka kostnader som är förenade med att tillhandahålla tjänsten. Finns det delar av tjänsten som operatören menar är olönsamma, bör detta särskilt framgå av kostnadsredovisningen, liksom hur alla gemensamma kostnader för denna del av tjänsten och andra delar därvid har fördelats.

Tillståndsmyndigheten föreslås få vissa nya uppgifter. De viktigaste bland dessa är en möjlighet att återkalla tillstånd när tillståndshavaren inte bedriver någon verksamhet och att ta emot anmälningar från dem som avser att upplåta postboxanläggning.

Tillsynen

PTS föreslås även fortsättningsvis utöva tillsyn enligt postlagen och postförordningen samt meddela föreskrifter enligt postförordningen.

Tillsynen kan i dag sägas bestå av två huvuddelar. Den ena består i att bevaka att den eller de som är ålagda att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster tillhandahåller tjänsten i enlighet med postlagen, postförordningen och tillståndsvillkoren. Den andra delen består i att utöva tillsyn över att den som bedriver postverksamhet följer bestämmelserna i postlagen om tillförlitlighet och integritetsskydd m.m.

Vad gäller tillsynsansvaret över dem som bedriver postverksamhet föreslås inga ändringar. Däremot kommer ansvaret med våra förslag att utvidgas till att omfatta även dem som upplåter postboxanläggningar. Det bör i denna del bli fråga om en i huvudsak händelsestyrd tillsyn. Beträffande omfattningen och inriktningen på tillsynen i övrigt hänvisas till avsnitt 9.5.

PTS har i princip inte haft någon konkurrensfrämjande roll på postområdet. Ett fränsteg från denna princip har dock skett vad gäller postboxanläggningar. Beträffande förhållandet mellan bestämmelserna om detta i postlagen och konkurrenslagen anges i propositionen *Postal infrastruktur* (prop. 1998/99:95, s. 24 f.) att konkurrenslagen innehåller allmänna regler av betydelse även för postmarknaden och att det är regeringens uppfattning att de närmare gränserna mellan konkurrensrätten och reglerna om tillgång till postboxar som då infördes i postlagen får bestämmas i den praktiska tillämpningen.

PTS ges således enligt postlagen i dag rätt att medla eller meddela tillståndshavare föreläggande i frågor som rör tillgången till sådan postal infrastruktur. Genom detta uppnåddes enligt förarbetena att medling kan ske och beslut fattas av en myndighet med särskild kunskap om den postala infrastrukturen och inblick i dess problem.

Utredningen föreslår på samma grunder att PTS, utöver sina nuvarande uppgifter på postområdet, skall främja att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv i vissa särskilt angivna avseenden. Detta innebär en utvidgning av PTS tillsynsansvar. Vi behandlar detta särskilt i nästa avsnitt.

9.11.3 Förhållandet mellan sektorsmyndigheten och tillsynsmyndigheten för den allmänna konkurrensrätten

Utredningens förslag: Tillståndsmyndigheten skall vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att avtal träffas som innebär att

1. de försändelser tillståndshavarna befordrar när andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagare,
2. eftersändning av adresserade försändelser som väger högst 2 kg, som befordrats av en tillståndshavare, kan ske till en adress som är belägen utanför dennes utdelningsområde,
3. principerna om insyn och icke-diskriminering tillämpas mellan den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst och en annan tillståndshavare vid tillämpning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder.

Uppkommer tvist om sådana avtal, skall tillståndsmyndigheten skyndsamt undersöka förhållandena och, om särskilda skäl inte talar för annat, medla mellan parterna. Myndigheten får i en sådan tvist yttra sig på begäran av en part.

PTS skall få meddela föreskrifter beträffande krav på den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst att använda en klar och tydlig samt icke-diskriminerande prissättning för tjänsten, att ombesörja eftersändning och att tillämpa icke-diskriminerande villkor i vissa fall på samma sätt som beträffande övriga krav på den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst. PTS skall även genom tillståndsvillkor få ange på vilket sätt skyldigheterna skall fullgöras.

Utredningen föreslår att det i en ny inledande bestämmelse till postlagen anges att ett viktigt medel för att uppnå syftet med lagen – nämligen att alla skall få tillgång till säkra och effektiva posttjänster med största möjliga urval av tjänster till olika priser och kvalitet – skall vara att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens mellan flera aktörer utan snedvridningar och omotiverade begränsningar.

Utredningen föreslår i konkurrensfrämjande syfte att den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst skall åläggas vissa nya krav enligt postlagen. Den som tillhandahåller en sådan tjänst skall enligt förslaget utöver nuvarande skyldigheter använda en klar och tydlig samt icke-diskriminerande prissättning för tjänsten, tillämpa

principen om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder samt 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.

Utredningen föreslår också bestämmelser om att särskilda priser för vissa kunder skall ta hänsyn till inbesparade kostnader i förhållande till en standardtjänst samt att sådana särskilda villkor skall tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt såväl kunderna emellan som i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst själv tillämpar för sina egna tjänster. Villkoren för eftersändning skall vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet.

Med hänsyn till PTS sakkunskap på postområdet är det lämpligt att PTS anförtros även dessa frågor. Frågorna är alla av konkurrensrättslig natur men med utredningens förslag regleras de genom en sektorsspecifik reglering. Utredningen föreslår därför att PTS skall utöva tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna. Följs inte reglerna kan PTS meddela den som skall tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst ett föreläggande att efterkomma skyldigheterna. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

PTS föreslås få meddela föreskrifter på samma sätt som om övriga krav på den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst. PTS får även genom tillståndsvillkor ange på vilket sätt skyldigheterna skall fullgöras.

Särskild uppmärksamhet åt vissa frågor

I postlagen föreskrivs i dag att tillståndsmyndigheten vid tillsynen skall ägna särskild uppmärksamhet åt att avtal träffas som innebär att postoperatörernas försändelser når andra operatörers anläggningar för postöverlämning. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1998/99:95, s. 24) anges att då tillgången till andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning är en nödvändig förutsättning för en väl fungerande postbefordran är det angeläget att förhandlingarna inte blir långdragna och att de villkor som parterna enas om är acceptabla.

Utredningen anser att samma uppmärksamhet skall ägnas åt att avtal träffas som gör att eftersändning utanför det egna distributionsområdet kan ske.

En ytterligare fråga som bör ägnas särskild uppmärksamhet är skyldigheten att tillämpa principen om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder. När det gäller skyldigheten för den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst att tillämpa principen om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder, anser utredningen att det är särskilt angeläget för att främja konkurrensen på postmarknaden att avtal kan träffas mellan den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst och en annan tillståndshavare på icke-diskriminerande villkor. Särskild uppmärksamhet måste därför enligt utredningen ägnas åt att avtal träffas som gör att principerna om insyn och icke-diskriminering tillämpas i avtal mellan tillståndshavare vid tillämpning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder i sådana fall.

Medling och yttrande vid tvist

Skulle det visa sig att någon överenskommelse inte kan nås i ett sådant fall som tillståndsmyndigheten särskilt skall uppmärksamma, skall en part kunna anmäla detta till tillståndsmyndigheten, liksom man i dag kan göra beträffande överenskommelser om tillgång till anläggningar för postöverlämning. Myndigheten skall då medla mellan parterna i syfte att nå en överenskommelse, om särskilda skäl inte talar för annat. På motsvarande sätt skall en anmälan i en tvist rörande redan ingångna avtal behandlas. Liksom beträffande tillgång till anläggningar för postöverlämning är en viktig del av myndighetens uppgift att utreda de förhållanden som skall utgöra grunden för en överenskommelse. Förhandlings- och medlingsstadiet bör dock utgöra tyngdpunkten i förfarandet, samtidigt som snabbhet och effektivitet i myndighetens agerande är viktigt. Myndigheten bör så snart som möjligt försöka bedöma förutsättningarna för att träffa en överenskommelse mellan parterna.

På samma sätt som gäller beträffande tvister om tillgång till anläggningar för postöverlämning skall myndigheten kunna yttra sig i en sådan tvist, på begäran av en part. Ett sådant yttrande är inte bindande för parterna utan skall ses som en serviceåtgärd.

Förhållandet till konkurrenslagen

Beträffande förhållandet mellan postlagens sektorspecifika bestämmelser av konkurrensrättslig art och konkurrenslagen kan hänvisas till regeringens principiella bedömning i propositionen *Postal infrastruktur* (prop. 1998/99:95, s. 24 f.). Konkurrenslagen innehåller allmänna bestämmelser som är tillämpliga även för postmarknaden. De bestämmelser som nu föreslås medför inte någon ändring i detta avseende. Något undantag i konkurrenslagen beträffande post föreslås inte.

De närmare gränserna mellan konkurrensrätten och de regler som nu föreslås i fråga om tillgången till postal infrastruktur, insyn och icke-diskriminering får bestämmas i den praktiska tillämpningen. Såsom anges i den nämnda propositionen bör dock även i detta sammanhang framhållas att om ett föreläggande i en fråga om de krav som här föreslås reglerade i postlagen följs av den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst, utgör det ett utflöde av en offentligrättslig reglering och inte ett uttryck för den fria partsviljan, vilket i många fall torde förhindra ett ingripande med stöd av konkurrenslagen (se prop. 1992/93:56, s. 70 f.). I postlagen finns en bestämmelse som anger att om någon har ålagts att betala konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen eller dömts till att betala vite enligt samma lag, får vite enligt postlagen inte dömas ut för samma förfarande. Denna bestämmelse blir tillämplig även på de nya fall som kan bli aktuella med utredningens förslag.

Samråd mellan myndigheter

I PTS instruktion anges att myndigheten skall samråda med KKV, Konsumentverket och Glesbygdsverket i konkurrens- och konsumentfrågor och regionalpolitiska frågor. Myndigheten skall i övrigt ta initiativ till ett löpande informationsutbyte mellan myndigheterna. Det framgår således redan av förordningen att styrelsen skall samråda med bl.a. KKV i konkurrensfrågor. Samtidigt är det naturligt om även KKV tar upp samråd med PTS när det föreligger skäl för detta. Utredningen anser inte att det behövs någon ytterligare reglering om dessa samråd.

9.11.4 Särskilt om tillsynen över priser och andra villkor för samhällsomfattande posttjänster

Utredningens förslag: PTS skall årligen publicera en rapport om huruvida prissättningen för de samhällsomfattande posttjänsterna uppfyller postlagens krav. Uppdraget till PTS kan ges i myndighetens regleringsbrev.

PTS skall i enlighet med artikel 14 punkten 8 i postdirektivet ges befogenhet att besluta om att upphäva skyldighet för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att tillämpa postdirektivets redovisningsregler. PTS skall underrätta Europeiska kommissionen om beslutet.

Genom de nya krav som utredningen föreslår för den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst om att använda en klar och tydlig samt icke-diskriminerande prissättning för tjänsten, att tillämpa principen om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder och om eftersändning, kommer tillståndsmyndigheten att behöva granska priser och andra villkor som den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster tillämpar i väsentligt ökad utsträckning än som sker i dag. Dessa granskningar måste för det första vara tillräckligt ingående för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster tillhandahåller tjänsten till priser som grundar sig på kostnaderna. För det andra måste myndigheten genom tillsynen tillförsäkra sig om att principerna om insyn och icke-diskriminering iakttas. Detta innebär att villkoren för tjänsten alltid skall vara allmänt tillgängliga. Dessa priser skall vara klara och tydliga samt icke-diskriminerande. Dessutom måste PTS skaffa sig sådan överblick över rabatterade priser och andra särskilda villkor för storkunder och andra tillståndshavare så att myndigheten kan avgöra att även dessa villkor är icke-diskriminerande. För att göra detta måste PTS granska individuella avtal som gäller tjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Tillståndsmyndigheten har enligt postlagen rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Förutom denna bestämmelse finns i dag även kravet för den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst att redovisa verksamheten i enlighet med postdirektivet. PTS får vidare meddela närmare föreskrifter om de krav på redovisning som ställs enligt artikel 14 i

postdirektivet. PTS får dessutom i tillståndsvillkor föreskriva villkor för tillståndshavare att på visst sätt fullgöra redovisningsskyldigheten enligt artikel 14 i postdirektivet. Dessa bestämmelser bör vara tillräckliga instrument för PTS att få fram de uppgifter som erfordras för tillsynen.

Krav på redovisningen återfinns i artikel 14 i postdirektivet. Om en medlemsstat (t.ex. Sverige) inte har monopol och inte har inrättat någon kompensationsfond för samhällsomfattande tjänster kan PTS enligt förarbetena, om myndigheten är övertygad om att ingen av dem som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster erhåller statliga subventioner (dolda eller ej), besluta att inte tillämpa kraven i artikel 14 i postdirektivet. PTS skall informera kommissionen om alla sådana beslut (prop. 1997/98:127, s. 41). Detta skulle då följa av artikel 14 punkten 8 i postdirektivet.

Det skulle kunna ifrågasättas om inte den aktuella bestämmelsen i postdirektivet gör att Sverige borde upphäva kravet på särskild redovisning, eftersom det inte finns något monopol och inga subventioner till den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten. I punkten 2 i samma artikel anges dock samtidigt att kontona för de icke-monopoliserade tjänsterna tydligt skall skilja mellan tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och tjänster som inte gör det. I artikel 12 i postdirektivet ställs en rad krav på prissättningen för samhällsomfattande tjänster upp. Priserna skall enligt artikel 12 bl.a. grunda sig på kostnaderna. Artikel 14 punkten 8 i postdirektivet är dessutom utformad så att den nationella tillsynsmyndigheten *får* besluta att inte tillämpa kraven i punkterna 2–7 om inte något monopol föreligger och inga subventioner utgår för tillhandahållandet av den samhällsomfattande tjänsten. Som direktivet är utformat bör det enligt utredningen inte anses föreligga en skyldighet för medlemsstaten att under rådande förhållanden besluta att upphöra med att tillämpa kraven i artikel 14, punkterna 2–7 i postdirektivet. Jämför även med PTS bedömning i yttrande den 28 april 2004 (dnr 04-6719/39) på grundval av professor Erik Nereps utlåtande om genomförandet av postdirektivet i svensk rätt, där de konstaterar att artiklarna 12 och 14 i postdirektivet bör anses vara tillräckligt genomförda i svensk rätt och att genomförandet även får anses ändamålsenligt – möjligen med undantag för bestämmelserna om kostnadsredovisning i artikel 14.

Det bör dock i enlighet med artikel 14 punkten 8 i postdirektivet vara en fråga för PTS att bedöma om kravet skall upphävas. Eftersom en skyldighet att redovisa enligt postdirektivet kan vara för-

enat med betydande kostnader för den förpliktade, bör det tydligt framgå av regelverket hur beslut om att upphäva skyldigheten skall fattas. Ett beslut i denna fråga skall kunna överklagas i förvaltningsdomstol.

Utredningen anser därför att genomförandet av artikel 14 punkten 8 i postdirektivet behöver vara tydligare, och lagstiftningen bör därför kompletteras med att tillståndsmyndigheten skall få upphäva skyldigheten att redovisa i enlighet med postdirektivet. Myndigheten skall underrätta Europeiska kommissionen om beslutet.

Upphävs denna skyldighet, måste PTS i stället förlita sig på bestämelsen i postlagen som ger tillståndsmyndigheten rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Denna bestämmelse bör dock även ensam ge PTS tillräckliga möjligheter att utöva tillsyn över lagens efterlevnad.

Det ingår således i PTS uppdrag att bedöma huruvida Postens priser för den samhällsomfattande posttjänsten är kostnadsbaserade. I PTS rapport *Den samhällsomfattande posttjänsten* (PTS-ER-2003:2) anges att det krävs ytterligare utredning för att kunna göra en sådan bedömning. Utredningen anser att det är viktigt ur kund- och konsumentsynvinkel att denna bedömning kan genomföras. Även de övriga kraven på prissättningen av samhällsomfattande posttjänster som finns i postlagen, och som föreslås av denna utredning, är viktiga för konkurrensen. PTS bör därför i sitt arbete prioritera utvecklingen av en metod att analysera kostnaderna. PTS har i dag tillgång till Postens kostnadsredovisningssystem, men ur detta har man inte kunnat göra en bedömning av huruvida Postens priser är kostnadsbaserade eller inte. Myndigheten menar att det är möjligt att härleda tjänster till kostnader men att det är svårt att bedöma huruvida kostnaderna är korrekta. Det finns, enligt PTS, en rad oklarheter i hur de fasta kostnaderna fördelas mellan olika typer av brev. PTS uppger dock att de arbetar med metodutveckling både internt och internationellt via de samarbetsorganisationer som myndigheten deltar i.

Utredningen anser således att postlagen innehåller de verktyg som erfordras för att få fram uppgifter som erfordras för tillsynen. Uppgiften att regelbundet genomföra kontroll av om den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst uppfyller kraven på prissättning i postlagen bör vara en central uppgift för PTS. Utredningen anser därför att PTS årligen skall publicera en rapport om huruvida prissättningen för de samhällsomfattande posttjänsterna

uppfyller postlagens krav. Uppdraget till PTS kan ges i myndighetens regleringsbrev.

9.11.5 Avgifter för finansiering av PTS verksamhet

Utredningens förslag: Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten skall få föreskriva om skyldighet för den som bedriver verksamhet som är anmäld enligt postlagen som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt postlagen.

PTS skall få föreskriva att den som bedriver verksamhet som är anmäld enligt postlagen som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift skall betala en årlig avgift om högst 1 500 kronor.

PTS skall få meddela närmare föreskrifter om avgifterna. PTS skall även när det gäller avgifter för upplåtelse av postboxanläggningar helt eller delvis få medge befrielse från avgiftsskyldighet, om det finns särskilda skäl till det.

Utredningen förslår att en anmälningsskyldighet införs för dem som upplåter postboxanläggning. Utredningen föreslår att sådan verksamhet skall omfattas av viss enklare tillsyn, se avsnitt 9.5. Det bör på samma sätt som beträffande den övriga posttillsynen vara lämpligt att tillsynen finansieras med avgifter från de anmälda aktörerna. Avgiften bör utgå som en årlig tillsynsavgift.

Det rör sig antagligen inte om fler än ett tiotal anmälningsskyldiga verksamheter per år i nuläget. Samtidigt bör tillsynen inte bli särskilt betungande för PTS. Utredningen utgår då från att det inte finns någon aktör på marknaden med många serviceställen över landet. Kostnaderna för tillsynen bör inte uppgå till mer än omkring hälften av vad tillsynen kostar för de minsta postoperatörerna. Dessa betalar en årlig tillsynsavgift om 3 600 kronor. PTS skall därför få föreskriva att den som bedriver verksamhet som är anmäld enligt postlagen som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift skall betala en årlig tillsynsavgift om högst 1 500 kronor.

Anmälningförfarandet bör vara enkelt och lätt att administrera. Någon särskild anmälningsskyldighet bör därför inte anses nödvändig. PTS bör få meddela närmare föreskrifter om avgifterna samt få

medge befrielse från avgiftsskyldigheten, om det finns särskilda skäl.

9.12 Avslutande kommentarer

9.12.1 Uppföljning av regleringen på postområdet

När en marknad skall utvecklas från monopol till en marknad med konkurrens går lagstiftaren en svår balansgång mellan sektorspecifik lagstiftning för att underlätta konkurrens och att låta marknaden sköta sig själv inom ramen för den generella konkurrenslagstiftningen. Behovet av sektorspecifik lagstiftning antas minska med tiden. Men det finns ingen på förhand given ”bästa mix” av åtgärder. I Sverige finns det numera erfarenheter att hämta genom att flera marknader inom infrastrukturområdet har öppnats för konkurrens under 1990-talet.

Sedan brevmonopolet avvecklades har regleringen på postområdet förändrats i grunden. Till en början handlade postlagen framförallt om att säkra den samhällsomfattande posttjänsten och om tillförlitlighet och skydd för personlig integritet i postverksamhet. Postlagen har därefter genomgått flera revideringar som inneburit att lagen stegvis byggts ut med bland annat regler om postal infrastruktur. Statsmakternas styrning på postområdet har gått från ”direkt ägarstyrning” – genom det dåvarande affärsverket Postverket – till styrning genom dels den statliga ägarpolitiken dels postlagstiftningen. Postområdet är inte unikt i detta avseende. Regleringen av andra infrastrukturområden har genomgått motsvarande förändring.

Vi har konstaterat att liberaliseringen av brevmarknaden i huvudsak haft positiva samhällsekonomiska effekter (kapitel 6). Omfattningen av konkurrensen på brevmarknaden är emellertid relativt begränsad om man t.ex. ser till Postens alltjämt dominerande ställning. Vi har diskuterat flera tänkbara förklaringar till att konkurrensen flera år efter liberaliseringen är skör, t.ex. att det finns inslag av naturligt monopol på brevmarknaden, relativt låga förväntningar om marknadens tillväxt och lönsamhet samt brister i regelverket. Våra förslag innebär att postlagstiftningen vidareutvecklas och att det införs fler möjligheter att underlätta konkurrens. Förslagen baseras bl.a. på erfarenheterna från regleringen på teleområdet även om vi är medvetna om att det också finns betydande skillnader

mellan telekommunikationsmarknaden och postmarknaden som inte motiverar att lagstiftningen i alla delar skall vara den samma.

Vi vill understryka vikten av att utvecklingen på postmarknaden följs noga under de kommande åren liksom att det redan inom några år görs en ny utvärdering av regleringens effekter. Därmed kan lagstiftaren få det underlag och stöd som krävs för att på ett så klokt sätt som möjligt hantera avvägningen över tid mellan sektors-specifika regleringar på postmarknaden respektive att låta marknaden sköta sig själv. Nästa utvärdering av regleringen på postområdet bör därför inte dröja ytterligare tio år utan i stället bör en lämplig tidpunkt för en ny översyn vara om fyra till fem år. Postdirektivet skall upphöra att gälla från 2009. Skulle Europeiska kommissionen lägga ett förslag om ändringar i postdirektivet eller ett nytt postdirektiv, kan ett naturligt tillfälle att följa upp och analysera effekterna av postlagstiftningen sammanfalla med genomförandet av sådana nya EU-regler på postområdet, som då antagligen skall gälla från 2009. Våra förslag till förändringar i postlagen m.m. föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 juli 2006. Därmed kommer det att finnas åtminstone några års erfarenhet av tillämpningen av denna reglering att samla in och utvärdera samtidigt som förutsättningarna för den gemensamma postmarknaden inom EU bör ha klarlagts.

9.12.2 Staten som ägare av Posten

Syftet med att ombilda Postverket till ett aktiebolag var att ge Posten samma verksamhetsförutsättningar som sina konkurrenter. Förutom konkurrens från nationella och internationella operatörer förutsågs i början av 1990-talet en växande konkurrens också från de nya elektroniska kommunikationsmedlen. Sammantaget behövdes en verksamhetsform som, bättre än affärsverksmodellen, gav Posten möjligheter att agera i den nya marknadssituationen. Motsvarande förändring gjordes samtidigt inom teleområdet genom att Televerket ombildades till det av staten helägda aktiebolaget Telia AB.

Enligt regeringens verksamhetsberättelse för de statliga bolagen 2003 är staten numera landets största företagsägare. Regeringen har angett värdeskapande som det övergripande målet för styrningen av de 57 helstatliga och delägda företag/koncerner eller affärsverk som ingår i den statliga företagsgruppen. Regeringskansliet skall följa

och förvalta statens tillgångar så att värdeutvecklingen blir den bästa möjliga – och i de fall det är aktuellt – särskilda samhällsintressen infrias. När det gäller principer för ägarstyrning anges i verksamhetsberättelsen för statliga företag 2003 att:

Målet att skapa värde medför krav på långsiktighet, effektivitet, lönsamhet, utvecklingsförmåga samt ett miljömässigt och socialt ansvarstagande. Liksom alla företag på marknaden möter de statliga företagen en allt hårdare konkurrens och en omvärld i snabb förändring. Regeringens ägarförvaltning kräver därför en tydlig och öppen ägarpolitik som anpassas till de ökade och förändrade krav som ställs.

Näringsdepartementets ägarenhet ansvarar för Posten liksom för merparten av de statligt ägda företagen. Posten tillhör den grupp statliga företag som anses verka med marknadsmässiga villkor och krav, till skillnad från företag som har särskilda samhällsintressen att infria. Med marknadsmässiga krav avses i detta sammanhang att företagen verkar på en marknad med full konkurrens och/eller att ägaren ställer marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserat på riskprofil.

Förvaltningen av ägandet sker åtskild från beredningen av sektorspecifika ärenden. På postområdet innebär detta att statens ägande i Posten förvaltas av en enhet inom Näringsdepartementet med en ansvarig minister, medan sektorfrågorna såsom postpolitiska mål, reglering och tillsyn hanteras av en annan enhet inom departementet och med en annan ansvarig minister.

Vi har så här långt i arbetet inte explicit behandlat frågan om statens roll som ägare av Posten och ägarskapets betydelse för utvecklingen på postmarknaden i Sverige. Frågan har endast berörts kortfattat i avsnitt 6.6 i samband med vår analys av liberaliseringens samhällsekonomiska effekter. Även om det inte direkt ingår i vårt uppdrag att aktualisera ägarfrågor, vill vi ändå lyfta fram några frågeställningar som bl.a. hänger samman med statens roll som ägare till företag som tidigare haft formella monopol på marknaden.

De konkurrensrättsliga tvister mellan Posten och CityMail som pågick under större delen av 1990-talet hämmade enligt vår bedömning konkurrensen i ett kritiskt skede av liberaliseringsreformen. Den dominerande aktörens (Postens) agerande under denna period motverkade åtminstone kortsiktigt reformens ursprungliga syfte. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas huruvida staten verkligen utnyttjade sin ägarroll och utövade tillräckligt

ägarinflytande över Postens agerande. Uppdelningen av ansvaret inom regeringen mellan ägarpolitik å ena sidan och sektorpolitik å den andra kan, just i detta sammanhang, ha lett till att den ena handens agerande, eller icke-agerande, motverkade den andra handens avsikter vilket sammantaget inte kan anses vara ett tillfredsställande resultat.

Inom teleområdet har det statliga ägandet successivt förändrats genom bl.a. börsintroduktionen av Telia i slutet av 1990-talet och därefter samgåendet mellan Telia och finska Sonera. Samtidigt har det gjorts omfattande förändringar av Telias styrelse och högsta ledning. På postområdet har förändringarna i dessa avseenden inte varit lika drastiska, även om det gjorts omfattande omstruktureringar internt inom Posten.

Under de kommande åren kommer staten som ägare av Posten att ställas inför en rad komplexa frågor av strategisk karaktär. De rör t.ex. Postens långsiktiga ekonomiska uthållighet mot bakgrund av vikande brevvolymer, ställningstaganden om fusioner, ingående i partnerskap och uppköp på en allt mer internationell paket- och logistikmarknad och ett eventuellt gemensamt nordiskt agerande för att skapa ett större marknadsområde för posttjänster i våra relativt sett glest befolkade länder. Dessa frågor berör i sin tur omfattningen av statens ägande i Posten på sikt. Ägarstrukturen kan i sig vara en faktor som har betydelse för Postens utveckling som företag liksom för postmarknadens långsiktiga effektivitet. Enligt den nuvarande ordningen i den statliga ägarstyrningen tillhör Posten redan i dag den grupp statliga företag som anses verka med fullt marknadsmässiga villkor och krav. Regleringen på postområdet utgör heller inte längre något hinder för att förändra statens ägande i Posten.

10 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel redovisas konsekvenserna av utredningens förslag. Utredningen bedömer att förslagen inte får några negativa konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Vi bedömer inte heller att förslagen får några negativa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för kommunernas verksamhet. Därför kommer inte någon detaljerad bedömning av konsekvenserna avseende dessa aspekter att redovisas.

10.1 Konsekvenser för små företags villkor

Redogörelsen i kapitel 8 visar hur företagens genomsnittliga konsumtion av porto ser ut i relation till företagets storlek. Utredningen konstaterar i detta sammanhang att det inte finns något skyddsbehov som i tillräcklig omfattning motiverar ett pristak.

Mot denna bakgrund föreslås i avsnitt 9.8 att den nuvarande prisregleringen med pristak upphävs. Alla priser för den samhälls omfattande posttjänsten skall fortsatt vara rimliga och grundade på kostnaderna. Enstaka försändelser skall befordras till enhetliga priser.

Utredningens förslag kan innebära att portokostnaderna för små företag stiger, men inte ens en så stor höjning som 30-procent torde vara avgörande för de genomsnittliga småföretagens förutsättningar. Utredningen bedömer samtidigt att stora portohöjningar inte är troliga, inte minst med hänsyn till möjligheterna till elektroniska alternativ.

Dock är inte småföretagen någon homogen grupp, och det finns företag som kan komma att drabbas hårt av en eventuell portohöjning. Detta gäller särskilt postintensiva företag som i sin verksamhet är starkt beroende av Postens tjänster och som inte har möjlighet att använda sig av andra postoperatörer. Många av dessa företag bedriver sin verksamhet i glesbygdsområden där Posten är

den enda befintliga operatören. En avveckling av pristaket för den samhällsomfattande posttjänsten, i kombination med kravet på icke-diskriminerande särskilda villkor, innebär dock att utrymmet för nya konkurrenter på främst lokala marknader ökar. Ett ökat konkurrenstryck motverkar enligt utredningens bedömning eventuella portohöjningar pga. pristakets avskaffande. Utredningens samlade bedömning är att fördelarna av ett ökat konkurrenstryck på postmarknaden överväger nackdelarna av att pristaket avskaffas. I allmänhet bör en ökad konkurrens på sikt leda till lägre priser för posttjänster även för små företag.

Utredningens förslag i avsnitt 9.5 vad gäller anmälningsplikt för postboxföretag kan leda till en något ökad administration för dessa företag samt eventuellt till något ökade kostnader eftersom anmälningsplikten föreslås kunna förenas med en avgift (se avsnitt 9.11.5). Dessa nackdelar bör dock uppvägas av fördelarna i förslaget i avsnitt 9.9.1, dvs. att dessa företag skall få rätt till egna postnummer för sina boxanläggningar. Detta bör kunna innebära bättre verksamhetsförutsättningar för de företag som driver postboxanläggningar.

Förslaget i avsnitt 9.7.5 om icke-diskriminerande särskilda villkor är ett av flera förslag som enligt utredningen kommer att stärka förutsättningarna för de små postoperatörernas verksamhet. Detta förslag är tänkt att underlätta för uppkomsten av fler operatörer och att dessa på icke-diskriminerande villkor skall kunna vidare-sända försändelser utanför det egna distributionsområdet med den operatör som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten. Även förslagen i avsnitt 9.9.4, om bestämmelserna vid eftersändning utanför operatörens eget utdelningsområde, bör påverka de små företagens förutsättningar på ett positivt sätt.

10.2 Konsekvenser för offentlig service i olika delar av landet

Konsekvenserna av utredningens förslag för offentlig service i olika delar av landet bör inte bli särskilt omfattande. I avsnitt 9.7.4 föreslås att den samhällsomfattande posttjänsten skall ha samma omfattning som i dag. Detta innebär att ett grundutbud av brev- och pakettjänster även fortsättningsvis skall tillhandahållas till rimliga priser i alla delar av landet. Enstaka försändelser skall befordras till enhetliga priser.

10.3 Kostnader för staten och förslag till finansiering

Utredningens förslag i avsnitt 9.7.9 om att en samhällsomfattande posttjänst i framtiden skall upphandlas om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållandet av denna, innebär i sig inga kostnader för staten. Detta förslag utgör i stället en gräns för hur stort åläggande som kan läggas på den operatör som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten. Utredningen bedömer dock inte att någon sådan upphandling för närvarande är aktuell, och vi lämnar inte heller förslag på något genomförande av en sådan upphandling. Förslaget bedöms därför för närvarande inte leda till några ekonomiska konsekvenser.

Utredningens förslag om nya krav på den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst innebär nya uppgifter för PTS. Sloandet av prisregleringen kan innebära att PTS behöver öka insatserna för att tillförsäkra att priserna för den samhällsomfattande posttjänsten grundas på kostnaderna. PTS tillsyn av postmarknaden finansieras med avgifter som tas ut med stöd av postlagens 18 §. Utredningen bedömer att de nya och ändrade uppgifterna i huvudsak kan klaras inom ramarna för den nuvarande avgiftsfinansieringen.

Även hanteringen av obeställbara brev finansieras med avgifter från postoperatörerna. Utredningen bedömer att förslagen i avsnitt 9.10 om ändrade bestämmelser för obeställbara brev i ett inledande skede kan leda till en ökad hantering hos PTS. Efter en tid är det dock sannolikt att den ändrade hanteringen leder till att antalet ofrankerade och underfrankerade brev minskar, och därmed att mängden obeställbara brev som hanteras av PTS åter minskar.

En större mängd obeställbara brev än vad som för närvarande hanteras av PTS har tidigare hanterats inom nuvarande avgiftsram. Den förutsedda ökningen av volymen obeställbara brev i inledningskedet kan leda till att avgiftsramen för PTS hantering av obeställbara brev övergångsvis behöver justeras. Osäkerheten om hur stor volymökningen blir gör det svårt att bedöma storleken på denna justering. Utredningen bedömer emellertid att det inte är nödvändigt att göra någon ändring av ramen för avgifter för PTS hantering av obeställbara brev omedelbart, utan utvecklingen kan först avvaktas en tid.

Utredningen föreslår inte några statliga anslag för de nya och ändrade uppgifterna för PTS.

I övrigt torde inte utredningens förslag påverka kostnaderna för staten.

10.4 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Utredningens förslag syftar till att skapa en effektivare postmarknad i Sverige. Detta tar sig uttryck i flera enskilda förslag som berörs i övriga konsekvensanalyser. Genom att avskaffa pristaket, i enlighet med förslaget i avsnitt 9.8, tas en ineffektiv form av fördelningspolitik bort. Utredningen konstaterar att ett pristak för portokostnaderna inte är ett effektivt sätt att skydda de eventuellt återstående mycket små skyddsvärda grupperna. Fördelningspolitik är oftast mer effektiv om den bedrivs med hjälp av inkomstskatter och transfereringar – inte genom prisregleringar. En effektivare postmarknad främjas även via de förslag om icke-diskriminerande särskilda villkor som presenteras av utredningen i avsnitt 9.7.5.

Utöver de förslag som tas upp i andra avsnitt bidrar den övergång till utdelning i fastighetsboxar som förordas i avsnitt 9.7.8 till en mer effektiv utdelning av post, eftersom brevbärarna vid en sådan ordning inte behöver gå upp i varje flerfamiljshus utan i stället bara delar ut posten i entréplanet. Förutom ökad effektivitet i utdelningen så bidrar detta förslag även till en bättre arbetsmiljö för brevbärarna, vilket torde leda till minskad sjukfrånvaro i denna grupp med i dagsläget höga ohälsotal. En övergång till utdelning i fastighetsboxar kommer dock inledningsvis att leda till ökade investeringskostnader för fastighetsägarna för att installera dessa boxar. Genom att sträcka ut övergången till fastighetsboxar över en ganska lång övergångsperiod bedömer dock utredningen att de extra kostnaderna för fastighetsägarna inte blir allt för tunga att bära.

10.5 Regionalpolitiska konsekvenser

Det övergripande målet för den regionala utvecklingspolitiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Statens viktigaste roll är att skapa goda grundförutsättningar, dvs. nödvändiga strukturer, för en hållbar tillväxt och en god servicenivå i alla delar av landet.

Utredningen bedömer i avsnitt 9.7.4 att den samhällsomfattande posttjänsten bör ha samma omfattning som i dag. Detta innebär att det även fortsättningsvis skall vara möjligt att ta del av ett grundutbud av brev- och pakettjänster till rimliga priser i alla delar av landet. Enstaka försändelser skall befordras till enhetliga priser.

Utredningen anser vidare, i avsnitt 9.7.7, att tillsynsmyndigheten PTS bör utfärda allmänna råd om utdelningsservicen för samhällsomfattande posttjänster. Att låta PTS utfärda allmänna råd om detta bör ge förutsättningar för en större likvärdighet av utdelningsformerna i framför allt gles- och landsbygdsområden än dagens system, där frågan i stället regleras i Postens egen utdelningspolicy.

Totalt sett torde utredningens förslag medföra en oförändrad service i gles- och landsbygdsområdena. I frågan om hur den samhällsomfattande posttjänsten skall tillhandahållas bör förslagen kunna medföra en förbättring ur ett regionalpolitiskt perspektiv.

10.6 Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Genom förslagen i avsnitt 9.10.3 försvåras för mindre seriösa företag att på ett otillbörligt sätt sända brev utan att betala det porto som krävs. Att betrakta dessa ofrankerade och underfrankerade brev som obeställbara antas göra det mindre intressant för oseriösa företag att via postoperatörer sprida sina försändelser utan att betala porto. Kommer inga, eller väldigt få, av breven fram till mottagaren, så lär det inte vara mödan värt att försöka skicka brev med exempelvis s.k. bluffakturor.

Utredningens förslag i avsnitt 9.5, att den som mot avgift upplåter utrymme i postboxanläggning till allmänheten skall vara skyldig att anmäla verksamheten till tillståndsmyndigheten, kan ha vissa positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet. Kraven på tillförlitlighet och skydd för den personliga integriteten bör exempelvis kunna begränsa utrymmet för oseriösa företag som i dag bedriver postboxverksamhet.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i postlagen

1 §

Bestämmelserna i denna lag syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till säkra och effektiva posttjänster med största möjliga urval av tjänster till olika priser och kvalitet.

Ett viktigt medel för att uppnå syftet skall vara att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens mellan flera aktörer utan snedvridningar och omotiverade begränsningar. Alla skall ha tillgång till en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet och till rimliga priser.

Bestämmelsen är en ny portalparagraf och anger syftet med postlagen. Syftesbestämmelsen är tänkt att ge vägledning vid tolkningen av lagen.

Paragrafens *första stycke* anger lagens grundläggande ändamål. Dessa ansluter till de politiska målen för sektorn, se avsnitt 9.3. Med att posttjänsterna skall vara säkra avses att de skall ge ett gott integritetsskydd, förutom att de skall vara tillförlitliga.

I paragrafens *andra stycke* omnämns medlen för att nå målen. Konkurrensaspekterna gör sig i lagen gällande beträffande bestämmelsen i 5 d § postlagen om skyldigheten att göra det möjligt att försändelser som befordrats av en annan tillståndshavare kan nå egna anläggningar för postöverlämning till mottagare, liksom flertalet av kraven enligt 7 a § på den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst utifrån utredningens förslag. I 16 a § postlagen anges vissa frågor om avtal som tillståndsmyndigheten skall ägna särskild uppmärksamhet åt vid sin tillsyn. Dessa frågor utökas i och med utredningens förslag och är alla av konkurrensfrämjande art. I enlighet med de föreslagna politiska målen och postdirektivets krav på EU:s medlemsstater skall dock staten ta ett ansvar för att alla har tillgång till en samhällsomfattande posttjänst av god

kvalitet och till rimliga priser. Vad som omfattas av detta krav anges i 2 § postlagen. I den allmänna motiveringen har förslaget behandlats i avsnitt 9.4.

2 §

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

Bestämmelsen har utan ändringar flyttats från 1 § postlagen.

4 §

Tillstånd enligt denna lag krävs för rätten att bedriva postverksamhet.

Anmälan enligt denna lag krävs för att bedriva verksamhet som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift. Sådan anmälan behöver dock inte göras av den som har tillstånd att bedriva postverksamhet.

Andra stycket är tillagt i paragrafen. Genom bestämmelsen införs en anmälningsplikt för den som hyr ut postboxar och liknande till allmänheten mot avgift. Genom kraven på att verksamheten skall vända sig till allmänheten, och att upplåtelsen skall ske mot avgift, utesluts framför allt den som hyr ut bostäder och lokaler i flerfamiljshus och kontors- och industrifastigheter och som har installerat fastighetsboxar som är till för hyresgästernas post. Upplåtelsen av boxar i en sådan anläggning är knuten till hyresförhållandet och den vänder sig alltså inte till en bredare allmänhet. Dessutom betalas i sådana fall normalt ingen särskild avgift för upplåtelsen av själva boxen, utan den ingår i hyran för lägenheten eller lokalen. De flesta postboxanläggningar innehas av postoperatörer. Genom att dessa bedriver tillståndspliktig verksamhet har tillståndsmyndigheten ändå kännedom om dessa aktörer. De undantas därför från

anmälningsplikten. De är däremot inte undantagna från tillsynen. Se vidare kommentaren till 5 §.

Anmälningsplikten skall inte vara betungande, utan den skall bara omfatta de uppgifter som krävs för tillsynen samt för den avgiftsskyldighet som följer av 18 § postlagen. Om anmälningsplikten inte fullgörs kan tillståndsmyndigheten förelägga den anmälningspliktige att rätta till detta. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. I den allmänna motiveringen kommenteras förslaget i avsnitten 9.5.3 och 9.11.2.

4 a §

Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten). *Anmälan enligt 4 § andra stycket skall göras till tillståndsmyndigheten.*

Sista meningen i bestämmelsen är tillagd. Den anmälan som föreskrivs i 4 § skall göras till tillståndsmyndigheten. Genom anmälningsförfarandet ges tillståndsmyndigheten förutsättningar att kontrollera efterlevnaden av de bestämmelser som gäller upplåtelse av postboxanläggningar (jfr kommentaren till 5 §). Någon möjlighet för tillståndsmyndigheten att förplikta en anmälningspliktig att upphöra med verksamheten finns dock inte enligt förslaget. Detta gäller oavsett om verksamheten är anmäld eller inte. För den allmänna motiveringen, se avsnitten 9.5.3 och 9.11.2.

5 §

Postverksamhet och sådan verksamhet som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Genom ändringen i denna bestämmelse omfattas även verksamhet som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift av de allmänna kraven på tillförlitlighet och skydd för personlig integritet som hittills enbart gällt för postverksamhet.

Upplåtelse av postboxar till allmänheten mot avgift är inte postverksamhet. Kraven är det enda som ställs upp i postlagen på den som bedriver sådan verksamhet. Kraven gäller även för sådana anläggningar som innehas av någon som har tillstånd att bedriva postverksamhet enligt postlagen. Den som har tillstånd att bedriva postverksamhet och upplåter postboxar till allmänheten mot avgift omfattas därför av kraven på tillförlitlighet och skydd för personlig integritet även när det gäller upplåtelse av postboxanläggning. Genom att kraven enligt bestämmelsen är desamma för såväl postverksamhet som upplåtelse av utrymme i postboxanläggningar får det inte någon betydelse vilken av verksamheterna en åtgärd hör till.

Upplåtelse av postboxanläggning omfattas därmed också av den tillsyn som tillståndsmyndigheten bedriver över att kraven efterlevs. Genom att bestämmelsen tar sikte på upplåtelse av postboxanläggning till allmänheten mot avgift och inte på den verksamhet som är anmäld, gäller bestämmelsen även om en anmälningspliktig inte har gjort anmälan eller om undantag från anmälningsplikten gäller pga. att det finns ett tillstånd att bedriva postverksamhet.

Kraven på tillförlitlighet och skydd för personlig integritet när det gäller upplåtelse av utrymme i postboxanläggningar bör innefatta att det skall gälla ordning och reda i verksamheten och att postboxarna endast är åtkomliga för mottagarna, att de är åtkomliga för mottagarna med regelbundna öppettider och att verksamheten är organiserad så att det inte finns risk för förväxlingar av post och postboxar. Dessutom bör verksamheten vara så ordnad och anläggningen så beskaffad att obehöriga inte – med en rimlig grad av säkerhet – kan bereda sig tillträde till boxarna. Upphör verksamheten måste avvecklingen gå till så att kraven fullgörs fullt ut ända tills verksamheten är helt avvecklad. Viss ledning till hur innebörden av bestämmelsen skall tolkas bör kunna hämtas i förarbetena till bestämmelsen i samband med postlagens införande (prop. 1993/94:38). Förslaget kommenteras i den allmänna motiveringen i avsnitten 9.5.3 och 9.11.2.

5 a §

Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd, om

1. tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen,
2. tillståndshavaren inte har bedrivit postverksamhet under minst sex månader, eller
3. tillståndshavaren begär det.

Om det är tillräckligt får tillståndsmyndigheten i ett fall som avses i första stycket 1 meddela varning i stället för att återkalla tillståndet.

Om tillståndet återkallas får tillståndsmyndigheten besluta hur verksamheten skall avvecklas.

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

Bestämmelsen är ändrad – dels har bestämmelsen formulerats om så att återkallelsegrunderna i nuvarande första och andra stycket samlats i en uppräknings i *första stycket*, punkterna ett och tre, dels har en ny återkallelsegrund införts som innebär att ett tillstånd får återkallas om tillståndshavaren inte har bedrivit postverksamhet under minst sex månader. Omformuleringarna av återkallelsegrunderna i första stycket, punkterna 1 och 3 är inte avsedda att innebära någon ändring i sak. Punkt 2 däremot innebär att ett tillstånd kan återkallas om tillståndshavaren inte bedriver någon verksamhet. Det krävs dock att tillståndshavaren har varit överksam minst sex månader. Bestämmelsen kommenteras även i avsnitt 9.6.

5 b §

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

1. att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst enligt 2 § och på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs där och i 7 a §,
2. att på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i 5 § första stycket,
3. att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av särskilda posttjänster, och
4. att beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap.

En samhällsomfattande posttjänst skall upphandlas, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla denna.

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

Hänvisningen i *första stycket punkt 1* är ändrad⁷ eftersom bestämmelsen om samhällsomfattande posttjänst flyttas till 2 §.

Det *andra stycket* är tillagt. Bestämmelsen innefattar en begränsning av hur betungande beföringsskyldigheter som någon får förpliktas till genom tillståndsvillkor. Upphandling skall ske om kostnaderna för tillhandahållandet av tjänsten framstår som oskäligt betungande. Ett företag kan således inte förpliktas att utan ersättning tillhandahålla en tjänst som skulle innebära en oskälig börda för företaget.

Vid denna bedömning får hänsyn tas till tjänsten som helhet. Att en tjänst är olönsam att tillhandahålla i viss glesbygd kan t.ex. kompenseras av att den är lönsam i tätare befolkade delar av landet. Om villkoren för tjänsten emellertid sammantaget leder till att det är oskäligt betungande att tvingas tillhandahålla den, kan den samhällsomfattande tjänsten inte säkerställas genom tillståndsvillkor utan att ersättning i så fall utgår. Huvudalternativet i ett sådant fall bör vara upphandling av de olönsammare delarna av tjänsten. Det kan t.ex. röra sig om postbefordran i glesbygd. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.9.

7 a §

Den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst enligt 2 § skall

1. tillhandahålla tjänsten till priser som grundar sig på kostnaderna,
2. *använda en klar och tydlig samt icke-diskriminerande prissättning för tjänsten,*
3. *tillämpa principen om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder,*
4. årligen redovisa verksamheten för tillståndsmyndigheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av

gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna,

5. hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga,

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

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

8. 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.

Pris enligt första stycket 3 skall ta hänsyn till de kostnader som sparats in jämfört med en standardtjänst som består av insamling, sortering, transport och överlämnande av enskilda försändelser. Pris och andra villkor skall tillämpas lika, såväl vid en jämförelse mellan kunder eller andra tillståndshavare som i förhållandet mellan en kund eller annan tillståndshavare och den som tillhandahåller en samhälls-omfattande posttjänst av motsvarande slag.

Villkoren för eftersändning enligt första stycket 8 skall vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhälls-omfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten skall utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhälls-omfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

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

Tillståndsmyndigheten får besluta att upphäva skyldighet enligt första stycket 4 i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 14.8 i 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. Europeiska kommissionen skall underrättas om beslutet.

Genom ändringen i första stycket punkt 2 i paragrafen genomförs den fjärde strecksatsen i artikel 12 i postdirektivet (97/67/EG). Att priserna måste vara klara och tydliga är ett uttryck för att det skall vara möjligt att genomlysas prissättningen och att priserna för sam-

hällsombfattande posttjänster skall vara enkla att konstatera. Priserna får inte vara svåra att härleda, t.ex. till följd av gemensam prissättning med andra tjänster som inte ingår i den samhällsombfattande posttjänsten. I ingresspunkt 26 i postdirektivet anges att avgifterna för de samhällsombfattande tjänsterna bör vara objektiva, öppna för insyn, icke-diskriminerande och grunda sig på kostnaderna för att säkerställa en fullgod förvaltning av de samhällsombfattande tjänsterna och förhindra snedvridning av konkurrensen. Kraven gäller för alla tjänster som ingår i den samhällsombfattande posttjänsten.

För att kunna följa upp kravet på icke-diskriminering vid prissättning måste det vara möjligt för tillsynsmyndigheten att granska även individuella avtal som gäller tjänster som ingår i den samhällsombfattande posttjänsten. Kravet i punkt 5, enligt förslaget, om att villkoren för tjänsten skall hållas allmänt tillgängliga skall inte förstås som att även individuella avtal måste hållas allmänt tillgängliga men grunderna för prissättningen skall vara det. Det innebär att prislister för tjänsten skall återspegla den prissättning som tillämpas i praktiken.

Tillsynsmyndigheten kan genom sin tillsyn av individuella avtal granska att offentliggjorda prissättningsprinciper också tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Undantaget för individuella avtal avser enligt postdirektivet endast kravet på enhetlig taxa. Kravet på enhetligt pris för enstaka försändelser i 2 § postlagen är ett avsteg från principen om kostnadsbaserade priser och icke-diskriminering. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.7.4.

Bestämmelsen i *första stycket punkt 3* om skyldigheten att tillämpa principen om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder genomför, tillsammans med andra stycket i paragrafen, den femte strecksatsen i postdirektivet (97/67/EG), ändrat genom ändringsdirektivet (2002/39/EG). Kravet innebär ett förtydligande av att principen om icke-diskriminering även gäller vid storkundsrabatter. Bestämmelsen är även tillämplig på avtal mellan den som tillhandahåller en samhällsombfattande posttjänst och en annan tillståndshavare. Bestämmelsen omfattar alla slags villkor för tjänsten.

Tillsynsmyndigheten måste även beträffande denna bestämmelse kunna få tillgång till individuella avtal för att kunna granska efterlevnaden.

Kravet på icke-diskriminering bör inte tolkas som att storkundsrabatter strikt skall följa en på förhand bestämd prislista men ra-

batterna skall följa grunderna för prissättningen, vilka i sin tur skall vara öppna för insyn. Bestämmelsen skall tillämpas tillsammans med andra stycket som behandlas nedan. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.7.5.

I *första stycket punkt 8* införs en bestämmelse som avser skyldighet att ombesörja eftersändning åt annan tillståndshavare. Skyldigheten omfattar alla adresserade försändelser med en vikt om högst 2 kg och som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst enligt tillståndsvillkoren. Villkoren för sådan eftersändning regleras i paragrafens tredje stycke, se nedan. Bestämmelsen behandlas utförligt i avsnitt 9.9.4.

Pris enligt första stycket punkt 3 skall enligt *andra stycket* i paragrafen ta hänsyn till de kostnader som sparats in jämfört med en standardtjänst som består av insamling, sortering, transport och överlämnande av enskilda försändelser. Sådana inbesparade kostnader skall vara grunden för storkundsrabatter enligt bestämmelsen. En förhandlingsmån måste dock finnas för varje individuellt fall. Det skall t.ex. inte finnas några hinder för den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst att på ett effektivt sätt delta i offentliga upphandlingar av posttjänster. Det måste också accepteras att priset och andra villkor i ett konkret fall till viss del kan bero av förhandlingssituationen.

Pris och andra villkor skall enligt bestämmelsen tillämpas lika, såväl vid en jämförelse mellan kunder eller andra tillståndshavare som i förhållandet mellan en kund eller annan tillståndshavare och den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst av motsvarande slag. Det innebär att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst varken får diskriminera mellan kunderna inbördes, oavsett om dessa utgörs av slutkunder eller konkurrenter, eller diskriminera sina kunder i förhållandet till vad den förpliktade tillämpar för sin egen verksamhet.

Bestämmelsen innefattar således en begränsning i handlingsfriheten såtillvida att möjligheten att bestämma pris och andra villkor för ett individuellt fall begränsas av kravet på icke-diskriminerande villkor. Ledning för vad som utgör diskriminerande villkor kan hämtas ur konkurrensrättslig praxis. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.7.5.

Villkoren för eftersändning enligt första stycket punkt 8 skall enligt *tredje stycket* vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet.

Bestämmelsen är ny. En motsvarande reglering finns beträffande anläggningar för postöverlämning till mottagare i 5 d § postlagen. Kraven gäller alla förfaranden som ingår i det som den förpliktade är skyldig att utföra enligt bestämmelsen, dvs. såväl inlämnings- och befordringstider och former för inlämning för eftersändning och annan praktisk hantering som grunderna för beräkning av ersättningen och villkoren i övrigt. Beträffande vad som avses med begreppen *skäligen villkor, konkurrensneutrala villkor och icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet* kan ledning för tillämpningen hämtas ur det som anfördes i specialmotiveringen till 5 d § (prop. 1998/99:95, s. 30 f.). Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.9.4.

I *fjärde stycket* har en ändring gjorts som innebär att regeringen kan bemyndiga tillståndsmyndigheten att utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. För närvarande finns ett beslut som gäller tills vidare, enligt vilket regeringen beslutat att Posten skall tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 9.9.1.

Genom ändringarna i *femte stycket* utvidgas möjligheten att i föreskrifter precisera de generella reglerna i paragrafen till att även omfatta de nya bestämmelserna. Genom hänvisningen i 5 b § postlagen till denna paragraf kan tillståndsmyndigheten dessutom precisera kraven i de enskilda tillståndsvillkor som meddelas. Bestämmelsen i *fjärde stycket* behandlas i avsnitt 9.11.3.

Bestämmelsen i *sjätte stycket* genomför artikel 14.8 i postdirektivet (97/67/EG). Genom bestämmelsen ges tillståndsmyndigheten befogenhet att upphäva skyldigheten enligt första stycket punkt 4 i paragrafen att redovisa verksamheten enligt postdirektivet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.11.4.

7 c §

Den som tillhandahåller postnummersystemet är skyldig att på begäran från *annan* tillståndshavare *eller den som är anmäld enligt 4 § andra stycket* tilldela dem postnummer för postboxanläggningar inom begärda postnummerområden.

Tillståndsmyndigheten får i enskilda fall bevilja undantag från skyldigheten enligt första stycket om en tilldelning av begärt post-

nummer i beaktansvärd utsträckning skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av postnummersystemet.

Ändringen i paragrafens *första stycke* innebär att den som är anmäld enligt 4 § andra stycket för upplåtelse av postboxanläggningar ges samma rätt som den som har tillstånd enligt lagen, när det gäller att få tillgång till egna postnummer för postboxanläggningar. Önskar den som upplåter postboxanläggningar och som är anmäld etablera en postboxanläggning inom ett visst geografiskt område, kan denne hos den som tillhandahåller postnummersystemet begära ett postnummer eller en postnummerserie som ligger inom den postnummerserie som avser området. Möjlighet ges därmed för den som är anmäld för upplåtelse av postboxanläggningar enligt lagen att erbjuda sina kunder postbox med ett särskilt postnummer. Postnummer ägs dock inte av den som tilldelats numret utan de ingår i postnummersystemet och kan bli föremål för ändringar på samma sätt som andra postnummer. (Jämför även kommentaren till 7 d §.) Upphör användningen av ett postnummer eller av en postnummerserie för att en upplåtare av postboxanläggning upphör med verksamheten, kan numret eller numren användas för något annat ändamål av den som tillhandahåller postnummersystemet. På samma sätt som för tillståndshavare är det inte praktiskt genomförbart med en obegränsad möjlighet för den som är anmäld enligt lagen för upplåtelse av postboxanläggningar att få obegränsad tillgång till postnummer för postboxanläggningar. Särskilt i storstadsområden är tillgången till postnummer begränsad.

Samma villkor gäller enligt lagrummet därvid enligt *andra stycket* för såväl tillståndshavare som den som är anmäld, vad gäller undantag från skyldigheten att på begäran tilldela nummer. Det som anges i författningskommentaren till 7 c § i förarbetena vid bestämmelsens ursprungliga tillkomst (prop. 1998/99:95, s. 32) äger motsvarande tillämpning även här. Bestämmelsen kommenteras i den allmänna motiveringen i avsnitt 9.9.1.

7 d §

Tillståndsmyndighetens godkännande krävs för ändring i postnummersystemet om inte ändringen endast berör enstaka postadressater. Tillståndsmyndigheten skall i ärendet höra andra tillståndshavare, *dem som är anmälda enligt 4 § andra stycket om dessa*

berörs, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

En ändring får genomföras tidigast sex månader efter det att tillståndsmyndigheten godkänt den. Om det finns särskilda skäl får myndigheten besluta att ändringen får genomföras tidigare.

Ändringen i *första stycket* innebär att även den som är anmäld enligt lagen för upplåtelse av postboxanläggningar skall omfattas av samrådsförfarandet i samband med ändringar i postnummersystemet. En ändring i postnummersystemet som gäller ett postnummer för en hel postboxanläggning som hör till den som är anmäld enligt lagen för upplåtelse av postboxanläggning eller en hel postnummerserie för anläggningen bör regelmässigt betraktas som en ändring som berör fler än enstaka adressater enligt 7 d §. Bestämmelsen kommenteras även i avsnitt 9.9.1.

8 §

Ett brev anses som obeställbart om

1. det inte kan delas ut till mottagaren,
2. det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat,
3. det har återsänts från en postförvaltning eller ett befordringsföretag i utlandet till det postbefordringsföretag som befördrade brevet från Sverige.

Ändringen i *punkt 2* innebär att ett brev anses som obeställbart om det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat. Någon skyldighet att låta mottagaren lösa ut brevet finns därmed inte. Inget hindrar dock att befordringsföretaget ändå delar ut brevet till mottagaren utan lösen, alternativt erbjuder mottagaren att lösa ut brevet. Om mottagaren inte löser ut brevet och befordringsföretaget inte heller vill dela ut det ofrankerade eller underfrankerade brevet utan lösen, måste emellertid försändelsen hanteras enligt bestämmelserna för obeställbara brev. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.10.

14 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall förlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov.

Bestämmelsen är överflyttad från 2 § postlagen. En ändring har dock skett genom att ordet *posttjänsten* ersatts med *posttjänsterna*. Det är målet för postpolitiken som bör vara utslagsgivande för vad som skall bevakas, och ändringen innebär att bevakningsansvaret utvidgas från att bara avse den samhällsomfattande posttjänsten till att omfatta hela postområdet.

Postområdet kännetecknas typiskt sett av en regelbunden befordran av brev och paket och andra adresserade försändelser mot avgift. När det gäller paketdistributionen avses dock bara lättgods, inte tunggods. Med tunggods avses i dag i allmänhet försändelser med en vikt över 35 kg. Genom att endast regelbunden paketbefordran omfattas faller dock mycket av logistikverksamheten utanför politikområdet. På grund av att endast adresserade försändelser avses faller även utdelning av oadresserad direktreklam och oadresserade tidningar och tidskrifter utanför postområdet. Bevakningen av postområdet bör ansluta till detta. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.4.

16 a §

Tillståndsmyndigheten skall vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att avtal träffas som innebär att

1. de försändelser tillståndshavarna befordrar när andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagare,
2. *eftersändning av adresserade försändelser som väger högst 2 kg, som befordrats av en tillståndshavare, kan ske till en adress som är belägen utanför dennes utdelningsområde,*
3. *principerna om insyn och icke-diskriminering tillämpas mellan den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst och en annan tillståndshavare vid tillämpning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder.*

Uppkommer tvist om sådana avtal, skall tillståndsmyndigheten skyndsamt undersöka förhållandena och, om särskilda skäl inte ta-

lar för annat, medla mellan parterna. Myndigheten får i en sådan tvist yttra sig på begäran av en part.

Ändringarna i *första stycket* innebär att även frågor som rör avtal mellan postoperatörer om eftersändning samt storkundsrabatter och andra särskilda villkor mellan operatörer skall ägnas särskild uppmärksamhet vid tillståndsmyndighetens tillsyn. Beträffande punkterna 2 och 3 finns de materiella bestämmelserna i 7 a § om skyldighet för den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst att dels tillämpa principerna om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder, dels på begäran ombesörja att eftersändning kan ske av en annan operatörs försändelser utanför dennes distributionsområde. Tillståndsmyndigheten bör behandla frågor som gäller ingående av sådana avtal inom ramen för sin tillsynsverksamhet.

Beträffande *punkt 3* bör särskilt framhållas att den bara tar sikte på förhållandet mellan operatörer. Det är alltså endast när en postoperatör avser att uppnå ett avtal med den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst på icke-diskriminerande villkor beträffande pris och andra särskilda villkor som myndigheten skall ägna frågan särskild uppmärksamhet. Bestämmelsen innefattar att myndigheten skall ägna särskild omsorg åt att avtal mellan operatörer om t.ex. vidareförmedling av post skall ske på villkor som är icke-diskriminerande i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet. Förutom priser kan detta även gälla frågor om sätt och tid för inlämning och utlämning av försändelserna. Bestämmelsen rör bara avtalsförhållanden om sådant som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Bestämmelserna i *andra stycket* gäller vid tvist om sådana avtal som avses i första stycket. Gör en postoperatör som t.ex. vill använda sig av den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst för att vidarebefordra post till mottagare utanför det egna distributionsområdet eller för eftersändning gällande att det inte är möjligt att få till stånd en lösning på egen hand, skall myndigheten skyndsamt undersöka förhållandena. Om särskilda skäl inte talar emot det, skall myndigheten därvid medla mellan parterna. Finns skäl för det, kan myndigheten dock ingripa utan föregående medling, genom att utfärda ett föreläggande.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.11.3.

18 §

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

Genom ändringen kommer även den som är anmäld enligt lagen för upplåtelse av postboxanläggning att kunna förpliktas att betala avgift för tillståndsverksamhetens verksamhet enligt lagen. Avgiften bör vara anpassad till det tillsynsbehov som dessa aktörer ger anledning till. Som exempel är bestämmelserna om obeställbara brev inte tillämpliga för den som enbart upplåter postboxanläggning utan det är endast de som bedriver postverksamhet som omfattas av bestämmelserna om obeställbara brev. Det är då rimligt att endast de sistnämnda är med och bekostar myndighetens kostnader för hanteringen av obeställbara brev. Samma förhållanden kan gälla en stor del av den internationella verksamhet som myndigheten bedriver på postområdet. Denna tar i allmänhet endast sikte på postverksamhet.

Den som har tillstånd att bedriva postverksamhet är undantagen från anmälningsplikten för upplåtelse av postboxanläggning. Myndighetens arbete som föräns av postnummertilldelning till tillståndshavare för sådan anläggning med stöd av 7 c § postlagen skall bekostas med avgifter från tillståndshavarna.

Ikraftträdandebestämmelser

Ändringarna träder enligt *punkt 1* i kraft den 1 juli 2006.

I *punkt 2* anges att när det gäller den som redan före ikraftträdandet av ändringarna i postlagen bedriver verksamhet som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift träder föreskriften om anmälan i kraft en månad efter ikraftträdandet av lagen om ändring i postlagen. Genom bestämmelsen ges skälig tid för dessa att anmäla verksamheten efter att lagen om ändring i postlagen trätt i kraft.

Särskilt yttrande

av Sten Selander, Martin Olauzon och Louise Eriksson

Beträffande behovet av att behålla pristaket för enstaka försändelser

Inledning

Post- och kassaserviceutredningen förslår att pristaket för enstaka försändelser skall upphävas. Som grund för detta anges dels att det skyddsvärde som en gång anfördes som skäl för att införa den aktuella prisregleringen inte längre är tillräckligt stort för att motivera en så pass tung reglering som ett särskilt Postkostnadsindex innebär och dels att en fortsatt prisreglering är olämplig med hänsyn till de negativa effekter som denna har för en dynamisk utveckling av postmarknaden och för att det på sikt äventyrar tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster. I föreliggande yttrande avser undertecknade experter i utredningen att redovisa varför vi inte kan ställa oss bakom utredningens förslag i den del som avser slopandet av pristaket och den bakomliggande argumentationen för detta utan tvärt om anser att det finns goda skäl för att behålla prisregleringen i fråga.

Skyddsbehov

I samband med att pristaket infördes angav regeringen i propositionen Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m. (1993/94:38) att detta gjordes för att skydda de konsumenter som inte har något alternativ till Posten AB:s brevbefordran från alltför kraftiga prishöjningar. Pristaket avsågs att skydda endast privatpersoner. Redan då konstaterade regeringen att ett pristak

även minskar risken för korssubventionering från icke konkurrensutsatta tjänster till konkurrensutsatta tjänster.

När regeringen i propositionen Statens ansvar på postområdet (1997/98:127) senast behandlade frågan om ett pristak på enstaka försändelser utsträcktes pristakets omfattning till att avse samtliga postkunder som inte har något alternativ till Posten för sina enstaka försändelser. Såsom anmärktes i propositionen innebar det att målgruppen i praktiken vidgades från enbart privatpersoner till att omfatta all osorterad post som skickas som enstaka försändelser till normalporto. I samma proposition konstaterades också att ”mot bakgrund av de speciella förhållanden som gäller på postmarknaden och det faktum att riksdagen framhållit vikten av att hela landets företag och hushåll har tillgång till en tillfredsställande postservice till rimliga priser anser regeringen att det bör finnas möjlighet att ingripa om prissättningen blir orimligt hög”.

Enligt vår mening var regeringens uppfattning om behovet av skydd helt korrekt såväl vid införandet av pristaket som vid utvidgningen av detsamma. Den beskrivning av genomsnittliga förändringar av kundernas köp av posttjänster – främst beroende på framväxten av elektroniska alternativ - som utredningen lämnar i kapitel 8 föranleder ingen annan bedömning i detta avseende. I den utvärdering av pristaket som Post- och telestyrelsen (PTS) på regeringens uppdrag gjorde 2002 (PTS-ER-2002:7) fastslogs att skyddsintresset bakom pristaket alltjämt kvarstod. Det konstaterades härvid att ”de elektroniska substitutens ökade utbredning till trots, kan de fortfarande inte anses ha en sådan geografisk och socioekonomisk spridning och tillförlitlighet att de kan sägas utgöra ett alternativ till det skrivna brevet till ett rimligt pris”. Även om användandet av elektronisk kommunikation har ökat ytterligare sedan detta skrevs torde bedömningen vara densamma idag. I sammanhanget vill vi också hänvisa till Konsumentverkets rapport, Nyligen konkurrensutsatta marknader – en erfarenhetssummering (PM 2004:20), där det konstateras att beredskapen inför omregleringarna av dessa marknader har varit otillräcklig för att kunna möta konsumenternas behov.

Vi vill vidare framhålla att enligt den senaste ändringen av den aktuella bestämmelsen är regeringens avsikt med pristaket att skydda samtliga postkunder, som inte har något alternativ till Posten för befordran av enstaka försändelser, mot orimliga prishöjningar för alla de försändelser som de väljer att skicka som brev. Det innebär enligt vår mening att möjligheten att använda sig av

elektroniska alternativ numera egentligen saknar relevans för bedömningen av skyddsvärdet eftersom behovet av att skydda alla de enstaka brev som av en eller annan anledning inte ersatts av elektronisk post ändå kvarstår oavsett om det rör sig om brev från privatpersoner som har tillgång till e-post eller den dagliga kontorsposten från myndigheter och företag.

Val av index

Vid val av index anser vi att man bör ta fasta på vad Statistiska Centralbyrån (SCB) har framhållit i den rapport som utarbetats på utredningens uppdrag, nämligen att det inte går att förena två olika syften med en prisreglering i ett index. Syftet kan antingen vara att skydda konsumenterna mot plötsliga prishöjningar eller att ge producenterna ersättning för kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Enligt SCB går det inte att fånga båda dessa aspekter fullt ut i ett och samma index. För närvarande används konsumentprisindex (KPI) för att beräkna prishöjningsutrymmet enligt pristaket. Som skäl för regeringens val av index angavs att KPI bättre än andra index speglar ändringar i den prisnivå som konsumenterna möter.

Utredningen väljer att för sin del dra slutsatsen att för det fall det skulle föreligga ett fortsatt behov av ett pristak så måste det vara förenat med ett index som i första hand tar sikte på att kompensera Posten för kostnadsökningar i produktionen av de aktuella tjänsterna. Det huvudsakliga skälet för detta val är att utredningen anser att den nuvarande användningen av KPI kan komma att leda till att Posten inte får ta ut priser på de prisreglerade breven som grundas på kostnader vilket enligt utredningen står i strid med postlagens bestämmelser. Efter att ha konstaterat att utarbetandet av ett index som grundar sig på Postens kostnadsutveckling innebär en inte obetydlig administrativ börda dras slutsatsen att det begränsade skyddsvärde som fortfarande kvarstår inte motiverar en så pass tung reglering som detta särskilda Postkostnadsindex skulle medföra.

För vår del anser vi att syftet med prisregleringen fortfarande är att skydda konsumenterna. Samtidigt delar vi utredningens uppfattning att tillämpningen av denna inte bör vara administrativ tungrodd. Från dessa utgångspunkter är det beprövade användandet av KPI ett naturligt val. De farhågor som utredningen hyser i sammanhanget beträffande framtida bristande kostnadsanpassning

för Postens del torde sakna grund så länge de brevvolymer som omfattas av pristaket utgör vad som i andra sammanhang brukar uppges vara Postens mest lönsamma volymer.

På längre sikt är det omöjligt att uttala sig om hur ett index kommer att utveckla sig. Ett sätt att gardera sig mot att tillfälliga störningar påverkar KPI, vid de tillfällen det är aktuellt att beräkna ett prishöjningsutrymme för normalportot, är att tillsynsmyndigheten vid tillämpningen av pristaksregeln tillåts rensa indexet från sådana faktorer ungefär på samma sätt som Riksbanken gör vid bestämmandet av inflationen i samband med penningpolitiska beslut.

Risken för korssubventionering

Utredningen anför att det inför valet att behålla eller avskaffa pristaket är viktigt att klargöra om det är konsumenterna eller konkurrensen som skall värnas genom denna prisreglering. Enligt vår mening finns det ingen motsättning mellan att skydda konsumenterna och värna konkurrensen utan det är i stället fråga om ett mål respektive ett medel för att uppnå detta mål. Det har dessutom visat sig att en prisreglering har fungerat någorlunda väl i bägge dessa sammanhang.

Det torde vara riktigt att pristaket har haft en viss återhållande effekt på Postens möjligheter att korssubventionera från de icke konkurrensutsatta tjänster som omfattas av pristaket till konkurrensutsatta tjänster. Hur stor denna effekt har varit är svårt att säkert bedöma. Sedan pristaket infördes 1994 har Posten höjt priserna på de prisreglerade tjänsterna med ca 54 % exklusive moms¹. Under samma period har priserna för de i praktiken icke konkurrensutsatta men heller inte prisreglerade tjänsterna, utrikesporto och postpaket höjts med 129 % respektive 189 %.² Samtidigt har priserna på den mest konkurrensutsatta tjänsten, sorterade sändningar, sänkts under perioden ifråga. Enligt vår mening utgör dessa uppgifter en klar indikation på att den av regeringen eftersträfvade sidoeffekten av pristaket när det gäller att minska risken för korssubventionering har uppstått.

¹ Porto exkl. moms för ett frimärkt 20 grams inrikes 1:a klassbrev uppgick till 2,86 kr 1994 och 4,40 kr 2004.

² Porto exkl. moms för ett frimärkt 20 grams 1:a klass utrikes (Norden) brev uppgick till 3,50 kr 1994 och 8,00 kr 2004. Priset för SverigePaketet upp till 20 kg var 38 kr exkl. moms 1994 och för motsvarande produkt 2004, Postens kartong med port upp till 20 kg, 110 kr exkl. moms.

I PTS senaste årliga rapport till regeringen om läget på postmarknaden, Service och konkurrens 2004 (PTS-ER-2004:17), beskriver myndigheten under rubriken Marknadshinder det som får uppfattas som Postens prissättningsstrategi på den mest konkurrensutsatta delen av brevmarknaden. Den innebär att man för att behålla marknadsandelar lämnar betydande rabatter till nyckelkunder. Som ett aktuellt exempel nämns Riksskatteverkets upphandling av posttjänster för ett stort antal statliga myndigheters räkning. Posten offererade i det sammanhanget priser med upp till 38,4 % rabatt jämfört med ordinarie listpriser. Enligt vår mening möjliggörs långsiktigt ett sådant förfarande av att det finns intäkter från en icke konkurrensutsatt del av samma marknad och det utgör samtidigt det största hotet mot den begränsade konkurrens som trots allt har vuxit fram på postområdet.

Utredningen hävdar att de förslag som lämnas av denna vilka syftar till att öka transparensen och skyddet mot diskriminering vid prissättningen av den samhällsomfattande tjänsten är ett bättre sätt att komma tillrätta med problem som korssubventionering än den nuvarande pristaksregleringen. Vi ifrågasätter inte att de föreslagna icke-diskrimineringsreglerna, när de väl har fått avsedd verkan, på ett positivt sätt kommer att påverka möjligheterna att etablera och upprätthålla konkurrens på postmarknaden. All erfarenhet när det gäller Postens vilja att anpassa sig till regler som på något sätt begränsar Postens frihet att prissätta sina tjänster talar emellertid för att det kommer att ta lång tid innan den eftersträvade effekten uppnås. Den tiden kommer att förlängas ytterligare om Posten, genom att pristaket avskaffas, ges ökat manöverutrymme för en marknadsandelsbevakande prissättning vilket i sin tur motverkar en dynamisk utveckling av postmarknaden.

Slutsatser

Som underlag för den samhällsekonomiska analysen av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden har Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) på utredningens uppdrag utarbetat en rapport. Beträffande pristaket konstaterar ITPS bl.a. att de skyddsvärda grupperna inte enbart är privatpersoner utan även företag som inte når upp till volymen för sändningar. Behovet kvarstår av att skydda dessa avsändare av enstaka försändelser, som inte har något alternativ till Postens brevbefordran, från alltför kraftiga prishöjningar. I annat fall finns en möjlighet för Posten att ta ut monopolvinster. Även ITPS hänvisar till den i lagförarbetena gjorda iakttagelsen att ett pristak också minskar risken för korssubventionering. Slutligen konstaterar ITPS att det i nuläget inte finns någon anledning till förändring av pristaket, en slutsats som vi således instämmer i.

Till detta vill vi lägga att brevmarknaden är en tidigare monopolmarknad på vilken konkurrenssituationen fortfarande är mycket sårbar. De företag på en sådan marknad som ändå är beredda att etablera en med det före detta monopolet konkurrerande verksamhet är mer beroende av fasta spelregler än många andra. Pristaket är en i sammanhanget känd faktor som berörda aktörer har lärt sig att förhålla sig till. Med hänsyn till risken för att åtgärden kan komma att leda till en stark begränsning av konkurrensen på postområdet är det enligt vår mening direkt olämpligt att utsätta denna gryende marknad för den typ av marknadsteoretiska experiment som ett avskaffande av pristaket nu skulle innebära.

Kommittédirektiv



Ny reglering av postverksamhet och behov av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen

Dir.
2003:117

Beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 2003

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att dels utreda hur postverksamhet bör regleras, dels behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen.

Utredaren skall

- beskriva postmarknaden samt göra en samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden,
- analysera det politiska målet för postområdet och utvärdera regleringen och myndighetsansvaret på postmarknaden samt bedöma om lagstiftningen och myndighetsansvarets utformning är ägnade att säkerställa att det postpolitiska målet nås, samt
- om det behövs föreslå förändringar i lagstiftning, det postpolitiska målet och myndighetsansvaret.

Utredaren skall vidare

- analysera och bedöma samhällets behov av en grundläggande kassaservice och utifrån bedömningen ta ställning till om staten bör fortsätta att ha nuvarande ansvar för servicen,
- ta ställning till om det är Posten som bör tillhandahålla kassaservicen och, om så inte bedöms vara fallet, föreslå andra former för att säkerställa tillhandahållandet av kassaservicen och ange vilken lagstiftning som krävs för ändamålet, samt
- bedöma kostnaderna för en framtida lösning som är godtagbar ur ett samhällsekonomiskt och konkurrensrättsligt perspektiv och som tillgodoser rimliga krav på tillgänglighet.

Postservice

Liberaliseringen av postmarknaden

Reglering som innebär öppnande av marknader syftar till att uppnå samhällsekonomiska vinster genom att släppa fram nya idéer och nya företag på marknaden och bidra till att samhällets resurser utnyttjas effektivt. Konkurrens är således inte något självändamål utan ett medel för att skapa ett ökat och mer varierat utbud av varor och tjänster till lägre priser och högre kvalitet, till nytta för konsumenterna. En fungerande konkurrens kräver alltid ett grundläggande regelverk i form av lagar och andra bestämmelser som sätter gränser för aktörernas beteenden på marknaden. När det gäller marknader som nyligen har öppnats för konkurrens kan det behövas särskilda regler, utöver de generella konkurrensreglerna, i syfte att säkerställa att marknaden utvecklas i önskvärd riktning. Erfarenheten, såväl svensk som internationell, visar dock att regelreformer så gott som alltid även följs av oförutsedda effekter.

Syftet med avskaffandet av brevmonopolet var att öppna marknaden för fri konkurrens för att därigenom skapa en effektiv postverksamhet till rimliga priser. Att gå från en marknad med en aktör till en särreglerad öppen marknad med konkurrens har dock visat sig innebära vissa problem på postmarknaden.

Liberaliseringen har gett upphov till positiva effekter men de bedöms inte fullt ut ha fått genomslag för konsumentkollektivet. Aktörerna på den svenska postmarknaden utgörs idag av Posten AB (publ) (Posten), CityMail Sweden AB och ett drygt 30-tal mindre postoperatörer. Posten är alltså den helt dominerande aktören på marknaden och konkurrenssituationen på postmarknaden bedöms skifta dels mellan olika marknadssegment, dels geografiskt. Generellt kan dock konstateras att antalet operatörer på marknaden minskar samt att det förefaller svårt för operatörerna att få lönsamhet i verksamheten. En beskrivning av postmarknaden och en förutsättningslös analys av vilka samhällsekonomiska effekter liberaliseringen av postmarknaden har medfört bör därför göras.

Politiska mål, reglering och myndigheternas roller

Enligt det *postpolitiska* målet, fastslaget i postlagen (1993:1684) skall det finnas en posttjänst av god kvalitet i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser

som väger högst tjugo kilo. Det skall finnas en möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser samt försäkrade och kvitterade av mottagaren. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser.

Enligt postlagen krävs tillstånd för att få bedriva postverksamhet. Tillstånd får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavaren att tillhandahålla en s.k. samhällsomfattande posttjänst. En samhällsomfattande posttjänst innefattar just de krav på postverksamheten som det postpolitiska målet beskriver. Posten är den operatör i landet som enligt sina tillståndsvillkor skall tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Det utgår inte någon ersättning från staten till Posten för detta.

Post- och telestyrelsen (PTS) är tillsynsmyndighet för efterlevnaden av postlagen och fick 1997 ett sektorsansvar på postområdet som innebär att myndigheten bl.a. skall följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov. Någon konkurrensfrämjande roll har dock inte myndigheten och i regeringens proposition Statens ansvar på postområdet (prop. 1997/98:127) uttalades särskilt att myndigheten inte skall ha en generell konkurrensfrämjande roll på postområdet.

Inom Europa pågår ett arbete för att skapa en gemensam inre marknad för posttjänster. Det är idag endast Sverige och Finland som helt har liberaliserat sina respektive marknader. Det ursprungliga liberaliseringsdirektivet på postområdet, 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, ändrades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002 om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen. De nu antagna ändringarna i postdirektivet slår bl.a. fast en tidsplan innehållande en gradvis liberalisering av marknaden under 2003 till 2006. Kommissionen skall därefter senast den 31 december 2006 överlämna en rapport tillsammans med ett förslag till Europaparlamentet och rådet som, om den finner det lämpligt, bekräftar år 2009 som ett slutdatum för genomförandet av en gemensam inre marknad för posttjänster.

Konkurrenspolitiken skall vara grundad på ett konsumentperspektiv och skall bidra till modernisering och utveckling av samhället genom effektiva och öppna marknader som släpper fram nya idéer, nya företag och produkter.

Konkurrenslagen (1993:20) (KL), som trädde i kraft den 1 juli 1993, är generell och omfattar alla sektorer, således även postsektorn. KL bygger på samma principer som gäller på EU-nivå och innehåller två grundläggande förbud. Det ena förbudet avser konkurrensbegränsande samarbete mellan företag som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på den svenska marknaden, eller som ger ett sådant resultat. Enligt det andra förbudet är företag som har en dominerande ställning på marknaden förbjudna att missbruka sin dominerande ställning.

Det är Konkurrensverket som är central myndighet för konkurrensfrågor. Verket har till uppgift att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Konkurrensverket har bl.a. i uppgift att aktivt tillämpa KL för att hindra skadliga konkurrensbegränsningar.

Både konkurrenslagstiftningen och postlagstiftningen är tillämplig på postmarknaden för att säkerställa att en fungerande marknad uppnås. Trots detta uppfattar de nya aktörerna att det finns konkurrensproblem som gör det svårt att bedriva verksamhet på postmarknaden. PTS har även inkommit till regeringen med rapporten Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering och tar där upp vissa frågor som myndigheten anser behöver utredas närmare. Dessa är bl.a. en bestämmelse för eftersändning liknande den som i dag finns för regleringen av tillgången till anläggningar för postöverlämning i 16 a § postlagen, en förändring av definitionen av postverksamhet i 3 § postlagen om marknads utveckling så kräver, möjligheter för operatörer att få tillgång till delar av den dominerande operatörens distributionsnät, samt en konkurrensfrämjande roll för PTS på postområdet.

Den nuvarande regleringen och dess tillämpning av de ansvariga myndigheterna samt deras inbördes uppgiftsfördelning behöver analyseras för att utreda om det föreligger brister i något avseende och hur dessa eventuella brister i så fall lämpligen kan avhjälpas.

Några frågor i postlagstiftningen av särskilt intresse

Postförordningen (1993:1709) föreskriver att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst inte får höja normalportot per kalenderår mer än förändringen i konsumentprisindex. Denna form av pristak infördes 1997 och syftet är att skydda konsumenter, främst de grupper som inte har något alternativ till Posten, mot

allt för kraftiga prishöjningar. Samtidigt skall pristaket ge Posten utrymme att ta ut ett pris som motsvarar kostnaderna för tjänsten. Det bör utredas om dessa syften uppnås med nuvarande reglering.

Enligt postlagen skall befordran av adresserade tidningar och tidskrifter ske till kostnadsbaserade priser eftersom den ingår som en del i den samhällsomfattande posttjänsten. I en granskningsrapport från PTS av den 27 mars 2003 anser myndigheten att Postens senaste prishöjning av Posttidningar A inte är rimlig och inte heller är kostnadsbaserad. Posten har i ett yttrande till regeringen uppgett att bolaget historiskt sett har hållit låga priser på tidningsdistributionen men att bolaget i dagens ekonomiska läge inte längre har möjlighet att ha ett underskott på tjänsten och därför är tvingat att höja priserna mer än kostnadsutvecklingen mätt som utvecklingen av konsumentprisindex.

Det finns i dag ett antal postoperatörer som har tillstånd att bedriva postverksamhet men som aldrig har startat sin verksamhet. Det kan förekomma att någon av dessa utnyttjar de rättigheter som tillståndet medför utan att bedriva någon sådan verksamhet som tillståndet berättigar till. I dag finns det ingen möjlighet för PTS att återkalla ett tillstånd i en sådan situation.

Sammanfattning av skälen till en översyn av postområdet

- Utvecklingen på postmarknaden bör utvärderas i ett samhälls-ekonomiskt perspektiv för att avgöra om syftet med liberaliseringen har uppnåtts.
- Det bör undersökas om det finns kvarvarande hinder för att syftet med liberaliseringen skall kunna uppnås och utredas om nuvarande lagstiftning är ändamålsenlig och om förändringar behövs för att skapa förutsättningar för att säkerställa att postmarknaden utvecklas på önskvärt sätt.
- Myndigheternas uppgifter och roller bör utredas i syfte att säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv myndighetsorganisation för att främja konkurrens på postområdet.
- Frågorna om prisreglering i form av ett pristak på normalportot, kostnader och priser för tidnings- och tidskriftsdistribution och avsaknaden av en möjlighet för tillsynsmyndigheten att återkalla tillstånd för operatörer som inte bedriver någon postverksamhet bör särskilt belysas.

Den grundläggande kassaservicen

Det politiska målet för den grundläggande kassaservicen är att alla i hela landet skall ha möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.

Av 1 a § postlagen framgick tidigare att det skulle finnas en kassaservice i hela landet. Statens ansvar säkerställdes genom ett avtal mellan staten och Posten, vari Posten påtog sig skyldigheten att tillhandahålla en grundläggande kassaservice till alla kunder i hela landet. I mars 1998 ansåg regeringen att det fanns anledning att tillsätta en särskild utredare med uppgift att överväga olika alternativ till den gällande ordningen och i december 1998 överlämnade Betalserviceutredningen sitt betänkande Kassaservice (SOU 1998:159). Utredningens förslag innebar förenklat att kassaservicen inte längre skulle vara en statlig angelägenhet utan skötas av marknaden. Länsstyrelsen skulle dock kunna stödja kassaservicen på regional nivå där så behövdes. I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) informerades dock riksdagen om att regeringen inte avsåg att genomföra Betalserviceutredningens förslag. Som ett led i den vidare beredningen av frågan utarbetades inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) promemorian Grundläggande kassaservice. Därefter fattade regeringen den 11 oktober 2001 beslut om proposition om grundläggande kassaservice som ligger till grund för den nu gällande lagen (prop. 2001/02:34, bet. 2001/02:TU1, rskr. 2001/02:125).

Lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice (kassaservicelagen) trädde i kraft den 1 januari 2002. Av lagen följer att det är det statligt ägda bolag som också har till uppgift att genomföra röstmottagning enligt 11 kap. vallagen (1997:157) som skall tillhandahålla en grundläggande kassaservice. Hänvisningen syftar på Posten AB och det är i dag Postens dotterbolag Svensk Kassaservice AB som sköter kassaservicen och agerar som ombud för de banker som bolaget har avtal med. Bankerna står enligt bankrörelselagen (1987:617) under tillsyn av Finansinspektionen. PTS har således ingen tillsynsfunktion över kassaservicen som sådan men skall enligt kassaservicelagen och förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen bevaka att kassaservicen motsvarar samhällets behov.

Svensk Kassaservice använder sig av ett distributionsnät för sina tjänster som på de allra flesta ställen är skiljt från postservicen. Kassaservice tillhandahålls genom ett antal serviceställen över hela landet, varav en del är egna kontor och en del är hos samarbetande

företag. Därutöver erbjuds också kassaservice genom lantbrevbärare.

Svensk Kassaservice erbjuder delvis samma tjänster som banksektorn med den avgörande skillnaden att bolaget inte bedriver någon egen bankverksamhet med kontoföring utan endast agerar ombud för de banker som bolaget har slutit avtal med. De tjänster som tillhandahålls är betalning av räkningar, kontantuttag samt insättningar och uttag på konton. Det finns i dag ett flertal alternativ till Svensk Kassaservice, t.ex. banker, dagligvarukedjor med kassahantering genom kontokort, bankomater, betalkort, telefon- och Internetbank, autogiro och giro. De banker som Svensk Kassaservice i dag har avtal med är Nordea, Föreningssparbanken, Länsförsäkringar bank och GE Capital Bank.

Andelen av Sveriges befolkning som använder sig av Svensk Kassaservices tjänster minskar för varje år. Fler och fler går över till att t.ex. använda Internet för att utföra sina bankärenden. Antalet transaktioner som utförs på Svensk Kassaservice minskar enligt Posten i genomsnitt med ca 18 % per år.

Glesbygdverket har i sin redovisning av utvecklingen av offentlig service i gles- och landsbygdsområden år 2002 påpekat att kassaservicen är mycket viktig för småföretagare i glesbygd. Myndigheten menar dock att det finns problem för lanthandeln med dagskassahantering som är kopplade till bl.a. försäkringsvillkor och avgiftssystem.

Staten betalar en ersättning om 400 miljoner kronor per år till Posten för att bolaget skall tillhandahålla kassaservicen. Denna ersättning avser att täcka underskottet för de serviceställen som inte är kommersiellt motiverade och där det inte heller finns andra alternativ. Svensk Kassaservice har därutöver ett bokfört underskott om ca 260 miljoner kronor för 2002.

Under 2003 har Posten fattat beslut om att vidta åtgärder för att uppnå ett nollresultat i kassaserviceverksamheten 2005. De åtgärder som vidtas är bl.a. stängningar av kontor, personalneddragningar, prishöjningar och omförhandlingar av avtal om ersättning från banker. Dessa åtgärder är enligt Posten endast en kortsiktig lösning och bolaget menar att kostnaderna kommer att öka i ett längre perspektiv.

Den snabba utvecklingen när det gäller marknadssituationen för kassaservicetjänster gör det nödvändigt att utreda det statliga åtagandet och statens krav på den aktör som skall tillhandahålla kassaservicen i förhållande till det reella behov som finns. De ökade

kostnaderna till följd av den minskade efterfrågan av tjänsterna kräver också att formerna för tillhandahållandet av den grundläggande kassaservicen ses över för att kostnaderna skall kunna anpassas till en efterfrågan som förändras över tiden.

Uppdraget

Postservice

Utredaren skall göra en övergripande beskrivning av postmarknadens utveckling och olika marknadssegment vad beträffar bl.a. dess aktörer, tjänster, priser, volymer, geografiska förhållanden och teknisk påverkan samt marknadsandelar. Beskrivningen skall om möjligt inbegripa utvecklingstendenser. I beskrivningen skall även ingå en sammanfattning av den pågående utvecklingen inom EU och de nordiska länderna.

Utredaren skall vidare göra en samhällsekonomisk analys av liberaliseringen av postmarknaden. Därvid bör analyseras effekterna med avseende på prisnivåer, tillgänglighet, servicenivå och tillträdet av nya företag på marknaden. Förekommande skillnader i effekterna för olika regioner i landet skall uppmärksammas, liksom effekter för gles- och landsbygdsområden.

Utifrån den samhällsekonomiska analysen skall utredaren utreda eventuella brister i nuvarande lagstiftning som hindrar att marknaden utvecklas i önskvärd riktning. Utredaren skall i detta sammanhang utvärdera ansvariga myndigheters nuvarande tillämpning av lagstiftningen, deras inbördes uppdelning av ansvaret för postmarknaden samt myndigheternas aktivitet på området för att därvid utreda om nuvarande ordning är ändamålsenlig och kostnads effektiv. Utredaren skall även utvärdera eventuella ytterligare faktorer som kan ha hindrat eller påverkat marknaden utveckling.

På detta underlag skall utredaren analysera det befintliga politiska målet för postområdet och vid behov föreslå förändringar av detta. Utredaren skall vidare ange vilken lagstiftning som behövs för att säkerställa att detta mål nås. Kund- och konsumentperspektivet skall vara vägledande för utredarens eventuella förslag.

I det politiska målet för postområdet skall det ingå att alla skall ha tillgång till en posttjänst av hög kvalitet och till rimliga priser. Vidare skall postmarknaden karakteriseras av en effektiv konkur-

rens mellan flera aktörer som tillsammans kan erbjuda ett brett urval av posttjänster.

Utredaren skall också bedöma om myndighetsorganisationen behöver förändras och i sådant fall föreslå en lämplig uppdelning av myndighetsansvaret samt de förändrade befogenheter som kan följa av detta.

Utredaren skall i sitt arbete särskilt ta ställning till och om lämpligt föreslå

- en bestämmelse för reglering av eftersändning av adresserade försändelser,
- en förändring av definitionen av postverksamhet i 3 § postlagen om marknadens utveckling så kräver,
- möjligheter för operatörer att få tillgång till delar av den dominerande operatörens distributionsnät, samt
- en konkurrensfrämjande roll för Post- och telestyrelsen på postområdet.

Några frågor i postlagstiftningen som särskilt skall belysas

Utredaren skall analysera prisregleringen vad gäller enstaka övernattbefordrade frimärkta brev som väger upp till 500 gram. Utredaren skall definiera vilka skyddsvärda grupper i samhället som har behov av ett pristak och föreslå en ändamålsenlig konstruktion av pristaket. Utredaren skall även beskriva konsekvenserna av en eventuell avveckling av prisregleringen. Om förslaget ger upphov till sådana negativa ekonomiska konsekvenser för den aktör som träffas av regleringen att kompensation bör övervägas skall även förslag lämnas till hur denna kan utformas.

Utredaren skall beskriva och analysera marknaden för befordran av tidningar och tidskrifter i Sverige, inklusive kostnader och priser för distributionen och göra en jämförelse med de övriga nordiska länderna. Utredaren skall särskilt beskriva och analysera möjligheterna till samdistribution av adresserade tidningar och tidskrifter och övriga adresserade försändelser. Utredaren skall om det är lämpligt föreslå förändringar i regelverket för att skapa förutsättningar för samdistribution.

Utredaren skall ta ställning till och om lämpligt föreslå en bestämmelse i postlagen som medför att ett tillstånd kan återkallas av tillsynsmyndigheten om operatören inte bedriver någon postverksamhet.

Den grundläggande kassaservicen

Utredaren skall analysera och bedöma samhällets behov av och kostnader för en grundläggande kassaservice historiskt sett, i dag och i framtiden. Utredaren skall redovisa hur kostnader och intäkter för den grundläggande kassaservicen har utvecklats under de senaste fem åren. Utifrån denna bedömning skall utredaren ta ställning till om staten skall fortsätta att ha ansvar i nuvarande omfattning för den grundläggande kassaservicen. Utredaren skall i sådant fall bedöma om det även i fortsättningen skall vara Posten som tillhandahåller kassaservicen i landet eller, om lämpligt, föreslå en annan lösning och den lagstiftning som lösningen kräver. Om utredaren finner att det även i fortsättningen skall vara Posten som helt eller delvis tillhandahåller kassaservicen skall utredaren analysera statens nuvarande krav på Posten och föreslå de framtida formerna för hur tillhandahållandet av kassaservicen skall säkerställas samt ange vilken lagstiftning som krävs för ändamålet. Utredaren skall bedöma kostnaderna för att uppfylla de aktuella behoven. Kostnaderna skall redovisas med fördelning på olika tjänster och regioner i landet.

Det övergripande målet för utredaren skall vara att finna en lösning som är godtagbar i ett samhällsekonomiskt och konkurrensrättsligt perspektiv och som tillgodoser rimliga krav på tillgänglighet. Utredaren skall särskilt ta ställning till

- om statens ansvar för kassaservicen skall begränsas till de orter där det inte är kommersiellt motiverat att bedriva kassaserviceverksamhet och där det inte heller finns några andra alternativ,
- problemen med dagskassehantering i gles- och landsbygd och föreslå vilka åtgärder som kan vidtas för att lösa dessa problem, samt
- behovet och utformningen av en ändamålsenlig tillsyn och bevakning av samhällets behov av grundläggande kassaservice.

Övrigt

Utredaren skall i den mån utredningen lägger fram förslag som står i strid med de befintliga politiska målen för post- och kassaservice, lägga fram förslag till nya mål.

Utredaren skall i sitt arbete beakta att utredningen innehåller två delar som rör två olika områden, dels postservice, dels kassaservice.

Dessa delar skall behandlas var för sig i största möjliga utsträckning.

Utredaren skall i sitt arbete ta hänsyn till möjligheterna för allmänheten att kunna förtidsrösta (poströsta). Utredaren skall ta hänsyn till Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002, om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna.

Utredaren skall vid översynen av kassaservicen beakta kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980, senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG av den 26 juli 2000, om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag, vilket stadgar att separat redovisning skall upprättas för statligt finansierad och annan konkurrensutsatt verksamhet.

Utredaren skall beakta EG:s regler även i övrigt om statstöd och tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse.

Utredarens förslag till ändring av lagstiftning skall innefatta förslag till författningstext.

Utredaren skall anlägga ett jämställdhets- och miljöperspektiv på de förslag som läggs fram i möjligaste mån.

Utredaren skall ha möjlighet att ta upp de ytterligare frågor som denne anser behöver övervägas inom ramen för uppdraget.

Utredningsarbetet

Utredaren skall samråda med representanter för organisationer och företag inom området samt med berörda myndigheter.

Utredaren skall göra en konsekvensanalys i ett samhällsekonomiskt perspektiv av samtliga förslag som läggs fram. Därvid skall eventuella effekter för enskilda särskilt utpekade aktörer och för statsbudgeten redovisas.

Utredaren skall även beakta konsekvenserna av föreslagen lagstiftning för små företags villkor, i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren skall härvid samråda med Näringslivets Nämnd för Regelgranskning.

Utredaren skall ta hänsyn till det uppdrag som 2003 års vallagskommitté har såvitt avser ansvaret för förtidsröstningen (dir. 2003:37).

Resultatet av PTS uppdrag i regleringsbrevet för 2003 för myndigheten att utreda kassaservicen med en redovisning den 1 oktober 2003 skall ingå som underlag för utredaren. Utredaren skall även ta ställning till de eventuella förslag som PTS lägger fram.

Utredaren skall uppmärksamma redan befintliga analyser på området bl.a. PTS rapporter Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering, Den samhällsomfattande posttjänsten och Granskningsrapport om Postens prissättning för befordran av adresserade tidskrifter.

Utredaren skall redovisa ett delbetänkande om den grundläggande kassaservicen senast den 1 maj 2004 och ett slutbetänkande med resterande del av uppdraget senast den 1 november 2004.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Post- och
kassaserviceutredningen (N 2003:09)**

**Dir.
2004:94**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2004.

Förlängd utredningstid m.m.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 9 oktober 2003 har statsrådet Ulrica Messing tillkallat en särskild utredare med uppdrag att utreda ny reglering av postverksamhet och behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen (dir. 2003:117). Utredaren har antagit namnet Post- och kassaserviceutredningen (N 2003:09).

Utredningen skall enligt direktiven redovisa sitt slutbetänkande, rörande reglering av postverksamhet, senast den 1 november 2004.

Tidpunkten för redovisningen av slutbetänkandet ändras till senast den 3 januari 2005.

Vad som i de ursprungliga utredningsdirektiven (2003:117) anförs om att utredaren skall beskriva och analysera "möjligheterna till samdistribution av adresserade tidningar och tidskrifter och övriga adresserade försändelser" (s. 11) skall avse "möjligheterna till samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter och adresserade försändelser".

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Post- och
kassaserviceutredningen (N 2003:09)**

**Dir.
2004:152**

Beslut vid regeringssammanträde den 11 november 2004.

Sammanfattning av uppdraget

Den särskilde utredaren skall, utöver nuvarande uppdrag, överväga om de regler som i dag gäller för ofrankerade eller underfrankerade försändelser är ändamålsenliga eller om de bör ändras.

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

Bakgrund till tilläggsuppdraget

De ursprungliga direktiven m.m.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 9 oktober 2003 har statsrådet Ulrica Messing tillkallat en särskild utredare med uppdrag att utreda ny reglering av postverksamhet och behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen (dir. 2003:117). Utredningen har antagit namnet Post- och kassaserviceutredningen (N 2003:09).

Utredaren skall enligt direktiven dels utreda hur postverksamhet bör regleras, dels behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen.

När det gäller den grundläggande kassaservicen lade utredaren den 6 maj 2004 fram delbetänkandet Samhällets behov av betaltjänster (SOU 2004:52).

I fråga om den del av uppdraget som gäller postverksamheten anges att utredaren skall beskriva postmarknaden samt göra en samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden, analysera det politiska målet för postområdet och utvärdera regleringen och myndighetsansvaret på postmarknaden. Utredaren skall också bedöma om lagstiftningen och myndighets-

ansvarets utformning är ägnade att säkerställa att det postpolitiska målet nås samt om det behövs föreslås förändringar i lagstiftning, det postpolitiska målet och myndighetsansvaret.

Nuvarande reglering

Enligt 8 § 1 postlagen (1993:1684) skall ett brev anses obeställbart om det inte kan delas ut till mottagaren, det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat och mottagaren inte löser ut det samt om det har återsänts från en postförvaltning eller ett befodringsföretag i utlandet till det postbefodringsföretag som befodrade brevet från Sverige. Ett obeställbart brev skall om möjligt återställas till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd skall brevet enligt 9 § postlagen skickas till Post- och telestyrelsen (PTS), som har i uppgift att försöka spåra avsändaren.

Utredningsbehovet

Svensk Handel och Svenskt Näringsliv har i en skrivelse till regeringen beskrivit de problem som upplevs av svenska företag när det gäller företag som skickar ut bluffakturor. Dessa företag använder sig i sin tur ofta av ofrankerade och underfrankerade försändelser i sina utskick. Enligt gällande lagstiftning och den befodringsplikt postoperatörerna har tvingas de i de flesta fall befodra försändelser trots att de är ofrankerade eller underfrankerade. Om lagstiftningen ändras så att dessa försändelser hanteras på ett mer ändamålsenligt sätt kan det bli svårare för företag som skickar bluffakturor att upprätthålla sin verksamhet och postoperatörerna kan minska sitt inkomstbortfall.

PTS har inkommit med en promemoria där de beskriver företeelsen, lämnar förslag på åtgärder och hänvisar till vidare utredning i frågan. PTS förslag till åtgärder rör t.ex. skärpning av kontroll av inlämning av post hos operatörerna.

En postoperatör får enligt nuvarande regler anses ha en långtgående befodringsplikt och har inte möjlighet att genom en vägran att befatta sig med ett brev få det klassificerat som obeställbart. För Posten AB:s del är problemet betydande eftersom företaget har ålagts att svara för den samhällsomfattande posttjänsten och därmed blir exponerat för ofrankerade och underfrankerade försändel-

ser i en större utsträckning än andra operatörer. Det rör dels brevlådepost, dels sändningar som lämnas in på postcenter eller terminal och problembilden är skiftande. Problem uppstår t.ex. när avsändaren inte är känd men mottagaren är det och det är ett så stort antal försändelser att det är för kostsamt och för tidsödande för postoperatören att lösenbelägga försändelserna. Postoperatören väljer då ofta att ändå befodra försändelserna utan eller med liten ersättning. Det saknas i dag regler för hur ofrankerade och underfrankerade försändelser skall kunna hanteras rationellt samtidigt som tillräcklig hänsyn tas till skyddet för den enskildes integritet och egendom.

Post- och kassaserviceutredningen utreder för närvarande andra närliggande frågor på postområdet och har i uppdrag att vid behov föreslå ny lagstiftning på området. I anslutning till detta uppdrag är det lämpligt att utredaren även utreder hanteringen av ofrankerade och underfrankerade försändelser.

Uppdraget

Utöver nuvarande uppdrag skall den särskilde utredaren överväga om hanteringen av ofrankerade och underfrankerade försändelser är rationell. I sitt arbete skall utredaren ta hänsyn till frågor om den enskildes integritet och egendom. Utredaren skall vid behov föreslå ny lagstiftning. Utredaren skall redovisa sina överväganden i sitt slutbetänkande senast den 3 januari 2005.

(Näringsdepartementet)