

Till statsrådet Ulrica Messing

Genom beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 2003 beslöt regeringen att tillkalla en särskild utredare för att dels utreda hur postverksamhet bör regleras, dels utreda behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen. Samma dag förordnades regionchefen i Vägverket Susanne Lindh till särskild utredare.

Till experter förordnades den 24 oktober 2003 professorn Mats Bergman, kanslirådet Maria Eka, tf. departementsrådet Maria Hallqvist, kanslichefen Lennart Helgesson, utredaren Johan Krabb, kanslirådet Jens Magnusson, avdelningschefen Gunnel Schön, avdelningschefen Sten Selander, regionchefen Thomas Wanke, enhetschefen Christina Westerling och departementssekreteraren Anna Wibom. Maria Eka, Johan Krabb och Anna Wibom entledigades från och med den 13 januari 2004 och från och med samma dag förordnades departementssekreteraren Niklas Karlendal och enhetschefen Martin Olauzon till experter. Från och med den 19 januari 2004 förordnades även departementssekreteraren Josefin Grolander till expert. Mats Bergman entledigades med verkan från och med den 24 februari 2004. Professorn Lars Hultkrantz förordnades till expert från och med den 2 mars 2004. Den 8 juni 2004 entledigades Maria Hallqvist och Christina Westerling från sina uppdrag. Från och med samma dag förordnades byrådirektören Louise Eriksson och universitetslektorn Peter Andersson till experter i utredningen. Josefin Grolander entledigades från den 1 november 2004 och rättsakkunnige Anders Naucleur förordnades från och med samma dag som expert i utredningen.

Till sekreterare förordnades den 24 oktober 2003 ek. mag. Christina Henryson och kanslirådet Hans Öjemark. Christina Henryson blev föräldraledig från och med den 15 november 2004. Utredaren i Post- och telestyrelsen Johan Krabb har från och med den 1 november 2004 biträtt sekretariatet. Han har därvid utfört uppgifter motsvarande vad en sekreterare normalt utför.

Analytikerna i Post- och telestyrelsen Per Jonsson och Malin Wahlquist har medverkat vid författandet av kapitel 5.

Jenny Bergström har varit utredningens assistent.

Utredningen (N 2003:09) har antagit namnet Post- och kassaserviceutredningen. Den 6 maj 2004 överlämnade utredningen delbetänkandet *Samhällets behov av betaltjänster* (SOU 2004:52). Härmed överlämnas betänkandet *Postmarknad i förändring* (SOU 2005:5).

Louise Eriksson, Martin Olauzon och Sten Selander redovisar i ett särskilt yttrande en avvikande mening när det gäller utredningens förslag om prisregleringen.

Uppdraget är i och med detta slutfört.

Stockholm den 25 januari 2005

Susanne Lindh

/Christina Henryson
Hans Öjemark

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	29
Författningsförslag	47
1 Inledning	59
1.1 Utredningsuppdraget.....	59
1.2 Utredningsarbetets bedrivande.....	60
2 Bakgrund och gällande rätt	63
2.1 Bakgrund	63
2.2 De postpolitiska målen.....	64
2.3 Postlagen	67
2.4 Konkurrenslagen.....	76
2.5 EG-rätt på området.....	78
2.6 Transparensdirektivet	83
2.7 Myndigheternas rollfördelning och ansvar.....	85
3 Den svenska postmarknadens utveckling	91
3.1 Den europeiska postmarknaden.....	92
3.2 Brevmarknaden	93
3.3 Sändningar	104

3.4	Enstaka försändelser	119	
3.5	Sammanfattning av brevmarknaden	125	
3.6	Oadresserad direktreklam.....	126	
3.7	Paket.....		130
4	Den samhällsomfattande posttjänsten.....	141	
4.1	Uppfyllelse av kraven på den samhällsomfattande tjänsten.....	141	
4.2	Kostnaderna för den samhällsomfattande tjänsten.....	148	
4.3	Alternativa finansieringsmodeller	150	
5	Internationell utblick	153	
5.1	Norge	153	
5.2	Finland	154	
5.3	Danmark	157	
5.4	Förenade kungariket	158	
5.5	Tyskland.....	161	
5.6	Nederländerna	165	
5.7	Nya Zeeland.....	167	
5.8	Avslutande kommentarer	169	
6	En samhällsekonomisk analys av liberaliseringens effekter.....	171	
6.1	Tillträde av nya företag på brevmarknaden.....	172	
6.2	Nya tjänster och innovationer.....	175	
6.3	Volymer och priser.....	176	
6.4	Produktivitet och lönsamhet	179	
6.5	Spelregler och konkurrensfrågor.....	180	

6.6	Avslutande kommentarer	184
7	Möjlighet till samdistribution.....	187
7.1	Analys av marknaden för distribution av dagstidningar.....	187
7.2	Distribution av dagstidningar i de nordiska länderna.....	195
7.3	Distributionsstöd.....	197
7.4	Samdistribution.....	197
8	Inledning.....	201
8.1	Prisreglering	201
8.2	Teoretisk bakgrund.....	201
8.3	Metoder för prisreglering	203
8.4	Nuvarande modell för prisreglering.....	205
8.5	Behovet av prisreglering för vissa skyddsvärda grupper.....	209
8.6	Konsekvenser vid en avveckling av prisregleringen	225
8.7	Alternativa indexkonstruktioner för prisreglering	227
8.8	Avslutande kommentarer	232
9	Överväganden och förslag.....	233
9.1	Inledning.....	233
9.2	Jämförelse med en annan liberaliserad marknad	239
9.2.1	Inledning	239
9.2.2	Jämförelse mellan regleringen på postområdet och regleringen på området för elektronisk kommunikation	242
9.2.3	Slutsatser av jämförelsen med området för elektronisk kommunikation.....	246
9.3	Postpolitiska mål.....	248
9.3.1	Uppfyllelsen av nuvarande mål	248
9.3.2	Behov av förändringar av målen.....	248
9.3.3	Målen för postområdet.....	250

9.4	Lagens syfte	256
9.5	Definitionen av postverksamhet	258
9.5.1	Inledning.....	258
9.5.2	Utkörningstjänster till mottagare	261
9.5.3	Postboxanläggningar.....	265
9.5.4	Andra skäl till ändring av postverksamhet	267
9.6	Möjlighet att återkalla tillstånd.....	267
9.7	Samhällsomfattande posttjänst.....	269
9.7.1	EU:s reglering och handlingsvägar för framtiden.....	270
9.7.2	Samhällsomfattande posttjänster i Sverige	273
9.7.3	Postens synpunkter på regleringen av samhälls- omfattande posttjänst	275
9.7.4	Omfattningen av de samhällsomfattande post- tjänsterna	276
9.7.5	Krav på icke-diskriminerande särskilda villkor	285
9.7.6	Kvaliteten på de samhällsomfattande post- tjänsterna	298
9.7.7	Utdelnings servicen.....	303
9.7.8	Fastighetsboxar	304
9.7.9	Upphandling av samhällsomfattande posttjänst	307
9.8	Prisreglering.....	309
9.9	Postal infrastruktur	317
9.9.1	Postnummersystemet	317
9.9.2	Postboxanläggningar.....	322
9.9.3	Adressändringar	323
9.9.4	Eftersändning	325
9.10	Ofrankerade eller otillräckligt frankerade försändelser	331
9.10.1	Inledning.....	331
9.10.2	Ökad kontroll vid inlämningsställen	334
9.10.3	Rationell och säker hantering av ofrankerade och otillräckligt frankerade brev	335
9.11	Myndighetsorganisationen på postområdet	339
9.11.1	Sektorsansvaret.....	339
9.11.2	Tillståndsmyndighet enligt postlagen.....	341

9.11.3 Förhållandet mellan sektorsmyndigheten och tillsynsmyndigheten för den allmänna konkurrensrätten	343
9.11.4 Särskilt om tillsynen över priser och andra villkor för samhällsomfattande posttjänster	347
9.11.5 Avgifter för finansiering av PTS verksamhet	350
9.12 Avslutande kommentarer	351
9.12.1 Uppföljning av regleringen på postområdet	351
9.12.2 Staten som ägare av Posten	352
10 Konsekvenser av förslagen.....	355
10.1 Konsekvenser för små företags villkor	355
10.2 Konsekvenser för offentlig service i olika delar av landet ...	356
10.3 Kostnader för staten och förslag till finansiering	357
10.4 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt	358
10.5 Regionalpolitiska konsekvenser	358
10.6 Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet	359
11 Författningskommentar	361
11.1 Förslaget till lag om ändring i postlagen	361
Särskilt yttrande	377
Bilagor	
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv	383
<i>Bilaga 2</i> Kommittédirektiv	395
<i>Bilaga 3</i> Kommittédirektiv	397

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag när det gäller posttjänster har huvudsakligen bestått av att:

- 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
- föreslå förändringar i lagstiftning, det postpolitiska målet och myndighetsansvaret, om det behövs.

Bakgrund och gällande rätt

Det övergripande målet för postpolitiken och det staten skall säkerställa är att det skall finnas en posttjänst i hela 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. Det övergripande målet för posttjänsten kompletteras med ett krav på den servicenivå som skall erbjudas för tjänsten, dvs. ett servicemål. Ett generellt mål anges i postlagen, och detta mål preciseras sedan i tillståndsvillkor.

Enligt postlagen skall det 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 beford-

ras till enhetliga priser. Det skall också finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Ett antal bestämmelser i postlagen gäller krav på den som bedriver postverksamhet. Postverksamhet skall exempelvis bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Konkurrenslagen (1993:20) är en generell lagstiftning som omfattar alla sektorer av samhället, inklusive postsektorn.

På postområdet finns ett EG-direktiv, Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (postdirektivet), ändrat 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. Politiken inom EU är inriktad på att tillhandahålla samhälls-omfattande posttjänster av god kvalitet samt att avskaffa monopol och upprätta en inre marknad för posttjänster från 2009.

Post- och telestyrelsen (PTS) är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Sektorsansvaret för postområdet innebär att PTS har ett omfattande allmänt ansvar att följa utvecklingen, bl.a. från ett konsument- och regionalpolitiskt perspektiv. Samtidigt har PTS inte någon generell konkurrensfrämjande roll på postområdet. PTS skall följa utvecklingen och bevaka att postservicen motsvarar samhällets behov.

Den svenska postmarknadens utveckling

Utredningen har valt att beskriva och analysera postmarknaden utifrån uppdelningen *brev, oadresserad direktreklam* (ODR) och *paket*. Detta är en bredare definition av postmarknaden än den som vanligtvis används.

Sändningar utgör det största området på brevmarknaden, med ca 73 procent av den totala volymen. Kontorspost svarar för 20 procent av marknaden och andelen för brevlådepost uppgår till 7 procent. I området sändningar ingår delområdena ekonomibrevsändningar (28 procent av volymen för sändningar), a-brevsänd-

ningar (21 procent), adresserad direktreklam (ADR) (33 procent) och adresserade tidskrifter (18 procent).

Brev fungerar i första hand som en kanal för information från företag till hushåll, och 2003 skickades 95,8 procent av alla befordrade brev från företag. Hushållens andel var betydligt lägre. Hushållens andel avsänta brev var betydligt lägre – 4,2 procent av alla befordrade brev.

Posten är den dominerade aktören på brevmarknaden med en marknadsandel 2003 på 92,9 procent, mätt i antal försändelser. Under perioden 1996–2003 föll Postens volymer med 9,6 procent, samtidigt som den totala nedgången på marknaden varit 4,4 procent. Utvecklingen från toppåret 1996, när Posten befordrade 3 361 miljoner brev, till 3 037 miljoner brev 2003, motsvarar en genomsnittlig minskningstakt på ca 1,4 procent per år, eller drygt 30 miljoner brev per år.

Den näst största operatören på brevmarknaden är CityMail, som befordrade 216 miljoner försändelser 2003. Med en stadig volymtillväxt har CityMail 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, motsvarande 0,5 procent av brevmarknaden, där de åtta volymmässigt största stod för närmare 90 procent av volymen.

Den största konkurrensen till brevet som kommunikationsform kommer från olika former av elektronisk kommunikation som har utvecklats under det senaste årtiondet. En analys av både företags och privatpersoners kommunikationsmönster visar att telefoni, både fast telefoni och mobiltelefoni, är den i särklass största kommunikationsformen. För företagen är dock brevet fortfarande ett viktigt sätt att kommunicera på; brev utgör 25 procent av den totala kommunikationen. För hushållen är däremot telefoni den viktigaste kommunikationsformen följt av Internet, medan SMS utgör 4 procent och brev 3 procent av den totala kommunikationen.

År 2003 skickades drygt 3 miljarder ODR-försändelser i Sverige. Det innebär att nästan hälften av antalet försändelser på den svenska postmarknaden utgörs av oadresserad direktreklam. Detta kan jämföras med antalet ADR-försändelser som för samma period uppgick till ca 700 miljoner stycken. Det finns två stora företag för distribution av ODR i Sverige – Posten och Svensk Direktreklam (SDR). Posten är den klart dominerande aktören med en mark-

nadsandel på 64 procent, följt av SDR vars marknadsandel uppgår till 30 procent. Av de resterande 6 procenten av marknaden svarar företaget S-Post för ca 5 procentenheter och ett antal mindre lokala distributionsföretag och idrottsföreningar för resterande del.

Paketmarknaden definieras vanligtvis utifrån försändelsernas vikt, där paket som väger upp till 35 kg brukar benämnas som lättgods, till skillnad från tunggods, dit försändelser med vikt över 35 kg räknas.

När det gäller företagspaket, dvs. paket som skickas av företag antingen till andra företag eller till privatpersoner, kan företagskunderna välja mellan ett antal paketdistributörer i Sverige. Förutom Posten är de största paketdistributörerna i Sverige DHL Danzas som ägs av den tyska posten (Deutsche Post), Schenker Privpak, som ytterst ägs av Deutsche Bahn, TNT som ägs av den holländska posten samt Pan Nordic Logistics (PNL) som ägs av Post Danmark och Posten Norge. Därtill kommer ett antal mindre lokala transportföretag.

Posten har trots konkurrens från ett antal paketdistributörer varit den största aktören på inrikesmarknaden i Sverige för företagspaket som väger upp till 35 kg under perioden 1993–2003. Posten uppskattar sin andel på denna marknad till mellan 60 och 70 procent.

För närvarande är Posten och Schenker Privpak ensamma om att erbjuda paketdistribution till privatpersoner via paketombud i Sverige. Posten och Privpak uppskattar sina marknadsandelar av alla postorderpaket som skickas i Sverige till 75–80 procent respektive 20–25 procent.

Postens inrikes paketvolym har uppgått till mellan 40 och 43 miljoner paket per år under den senaste femårsperioden. De senaste fem åren har antalet förmedlade inrikespaket dock minskat med nästan 5 procent. Däremot har Postens totala volymer av förmedlade paket ökat, beroende på att utrikespaketen har ökat kraftigt de senaste åren. Denna utveckling har möjliggjorts genom företagens ökade internationalisering samt Postens medverkan inom det europeiska paketnätverket DPD.

Den totala marknaden för paket (inrikes och utrikes) kommer troligtvis att fortsätta växa de närmaste åren. När det gäller marknaden för inrikespaket förväntas denna vara relativt konstant eller växande, framför allt inom områdena företagspaket samt postpaket som skickas av postorderföretagen. Andelen paket som hushållen

skickar, framför allt till andra hushåll, förväntas däremot minska ytterligare de kommande åren.

Den samhällsomfattande posttjänsten

Posten bedöms i dag i allmänhet uppfylla kraven på den samhällsomfattande tjänsten när det gäller femdagarsservice i alla delar av landet, servicenätets omfattning, befordringstider och klagomåls- hantering. Kraven beträffande prissättningen för en samhällsomfattande posttjänst om att priserna skall vara rimliga och att enstaka försändelser skall befordras till enhetliga priser bedöms också i huvudsak vara uppfyllda.

Utredningen har försökt att uppskatta kostnaderna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Denna uppskattning bygger bl.a. på tidigare svenska studier i frågan. Efter en jämförelse med förhållandena i Norge har bedömningen gjorts att kostnaderna ligger någonstans i intervallet 115 till 460 miljoner kronor per år.

Utredningen har också analyserat olika modeller för finansiering och säkerställande av samhällsomfattande posttjänster vad gäller olika former av avgifter från marknadens aktörer, kompensationsfond och upphandling av tjänsterna.

Internationell utblick

Utredningen har studerat förhållandena på postområdet i några länder med likartade förhållanden som Sverige. De aktuella länderna är Norge, Finland, Danmark, Förenade kungariket, Tyskland, Nederländerna och Nya Zeeland. Utblicken visar att Sverige ingalunda är ensamt om att samtidigt upprätthålla samhällsomfattande posttjänster av god kvalitet och konkurrensutsatta postmarknaden. Vår utblick visar att ett antal länder inom EU och EES avser att gå före EU:s tidplan, vilken innebär ett fullt öppnande av postmarknaden för konkurrens från den 1 januari 2009.

Utblicken visar också att Nya Zeeland och Finland, liksom Sverige helt har avskaffat monopolet på postområdet. Flera länder finns dock som också har avskaffat monopolet helt eller bara har kvar monopol för en mindre del. Samtidigt har det påvisats att trots att marknaden helt eller delvis har varit öppen för konkurrens i

många år i flera länder, så innehar den tidigare monopolisten undantagslöst en klart dominerande ställning på brevmarknaden.

En bolagisering av det statliga postverket har genomförts i flertalet länder inom EU. Vissa länder är dessutom i färd med att privatisera den tidigare monopolisten.

De länder som ligger i framkant när det gäller att konkurrensutsätta marknaden för posttjänster är, förutom Sverige, Finland, Förenade kungariket, Nederländerna, Norge, Tyskland samt Nya Zeeland. Från 2007 kommer marknaderna i Förenade kungariket, Norge, Tyskland och Nederländerna högst sannolikt att vara helt öppnade för konkurrens.

Förenade kungariket och Tyskland har i dag en reglering som ger andra postoperatörer rätt till tillträde till den tidigare monopolistens nät för distribution av post. Nederländerna håller på att införa sådan reglering. Även Nya Zeeland har sådan tillträdesreglering. Dessa regleringar kan komma att leda till ökad konkurrens men några sådana påvisbara effekter kan ännu inte ses.

En samhällsekonomisk analys av liberaliseringens effekter

Utredningen har gjort en samhällsekonomisk analys av liberaliseringen av postmarknaden. 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.

Prisutvecklingen på brevmarknaden har varierat beroende på vilken delmarknad som analyseras. En mycket grov uppskattning visar 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. Vad gäller delmarknaden *enstaka brev* har priset för ett övernatt-befordrat 20-grams brev ökat med 50 procent exklusive mervärdesskatt och 90 procent inklusive mervärdesskatt under perioden 1993–2003.

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 en efterfrågeanpassning av produkter och tjänster samt mer kostnadsanpassade priser. Den gynn-

samma prisutvecklingen på delmarknaden *sändningar* är en mer direkt följd av liberaliseringen.

Kraven på den samhällsomfattande posttjänsten har uppfyllts under perioden; liberaliseringen har alltså inte inneburit någon försämrad service eller kvalitet när det gäller rikstäckande övernattbefordran. Posten har emellertid en fortsatt stark och dominerande ställning på brevmarknaden, särskilt när det gäller 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.

En omständighet som kan vara en del av förklaringen till den relativt sett svaga utvecklingen av konkurrensen efter liberaliseringen är att det finns höga etableringshinder på delmarknaden *enstaka försändelser*, särskilt den del som avser rikstäckande övernattbefordran. Detta innebär att det är mycket kostsamt att bygga upp ett parallellt rikstäckande nät för brevbefordran. En annan delvis förklarande omständighet är att lagstiftningen på postområdet inledningsvis inte var anpassad för att stödja eller skapa förutsättningar för konkurrens. Postlagen kom till för att i första hand garantera kvaliteten och upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten. Efterföljande förändringar av regelverket har däremot i högre utsträckning varit avsedda att skapa förutsättningar för konkurrens.

Möjlighet till samdistribution

Möjligheterna till samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter med adresserade försändelser har studerats. 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, och dessa kan sedan kombineras på några sätt:

- Tidningsbudet tar med sig och delar ut de adresserade försändelser som skall distribueras med morgontidningen, vilket troligtvis kommer att ske före klockan sex på morgonen.
- Brevbäraren tar med sig dagstidningen och delar ut den tillsammans med de adresserade försändelserna på den ordina-

rie brevbärarrundan, vilket troligtvis kommer att ske någon gång under för- eller eftermiddagen.

Om tidningsbudet skall dela ut även adresserade försändelser blir det dock svårt att uppfylla kravet på övernattbefordran av brev enligt Postens tillståndsvillkor, kassaservicen i lantbrevbäringen och hanteringen av paketförmedling och värdeförsändelser i lantbrevbäringen. I Postens tillståndsvillkor anges att 85 procent av alla försändelser skall delas ut övernatt och 97 procent inom tre dagar. Eftersom försändelserna delas ut mycket tidigt på morgonen enligt det första alternativet blir tidsramen för kort för att kunna distribuera övernattbefordrade försändelser. De försändelser som delas ut kommer således att vara en dag försenade.

Posten tillhandahåller i dag den grundläggande kassaservicen i lantbrevbäringen. Om försändelserna delas ut med tidningsbudet blir följderna att de kunder som vill göra sina kassaärenden antingen måste göra detta orimligt tidigt på morgonen eller att en extra runda måste köras för att hantera kassaservicen. Posten tillhandahåller i dag också utdelning av paket och värdeförsändelser i lantbrevbäringen. Om försändelserna skulle delas ut med tidningsbudet blir följderna liknande, dvs. att de kunder som vill kvittera ut paket eller värdeförsändelser antingen 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 brevbärarrundan uppstår däremot problem vad gäller försening av dagstidningen. Prenumeranten får då sin morgontidning vid lunch eller på eftermiddagen – inte till frukosten. Detta kommer troligtvis att minska antalet prenumeranter.

Problemen kring samdistribution visar att det finns interna och externa krav på Posten och distributionsföretagen som måste förändras för att möjliggöra en samdistribution.

Prisreglering

I postförordningen (1993:1709) stadgas att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst inte får höja priserna för inrikes befordran av enstaka försändelser som befordras övernatt, och som väger högst 500 gram, med mer än förändringen av konsumentprisindex (KPI) mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan.

När det första pristaket infördes 1994 angavs att skälet var att skydda privatpersoner som ansågs sakna alternativ till Posten. Genom ändringarna som följde av propositionen *Statens ansvar på postområdet* (prop. 1997/98:127) utvidgades pristakets syfte till att gälla samtliga postkunder som inte har något alternativ till Posten för befordran av enstaka försändelser. I praktiken innebar detta att målgruppen vidgades från enbart privatpersoner till att omfatta all osorterad post som skickades som enstaka försändelser till normalporto. Samtidigt valdes Konsumentprisindex (KPI) som index framför nettoprisindex (NPI) med motiveringen att mervärdes-skatt ingår i det pris som privatpersoner betalar, vilket inte speglas i NPI, som är mer anpassat till företagets perspektiv. KPI skulle därför bättre spegla ändringarna i den prisnivå som konsumenterna möter.

Utredningens analys visar att nuvarande index som är baserat på KPI är korrekt, om man anser att det finns grupper som är särskilt skyddsvärda. Utredningen anser dock att detta skyddsvärde inte längre är relevant eftersom portokostnaderna motsvarar en mycket liten del av de totala utgifterna för såväl privatpersoner som små företag.

Om utgångspunkten i stället är att indexkonstruktionen skall spegla Postens kostnader blir det mer komplicerat att hitta ett korrekt index.

Statistiska Centralbyrån (SCB) har på utredningens uppdrag undersökt vilka index som skulle kunna användas vid en prisreglering, och SCB drar i en rapport till utredningen slutsatsen att det inte finns något befintligt index eller någon sammanvägning av befintliga index som speglar Postens kostnader. För att kunna spegla Postens kostnader måste ett nytt särskilt index skapas som är baserat på Postens kostnadsstruktur för tjänsten.

Överväganden och förslag

Utredningen har gjort en jämförelse med en annan liberaliserad marknad, telemarknaden, eller med en modernare terminologi, marknaden för elektronisk kommunikation. Slutsatserna från denna jämförelse har till vissa delar använts i de fortsatta övervägandena.

Postpolitiska mål

Utredningen föreslår nya politiska mål för postområdet. 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 tillgodose 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.

Utredningen föreslår att ovanstående mål underställs riksdagen för godkännande.

Lagens syfte

Syftet med postlagen skall breddas från att ta sikte på den samhällsomfattande posttjänsten till att omfatta alla posttjänster. En ny portalparagraf i postlagen föreslås i enlighet med detta. Bestämmelserna i lagen skall syfta till att enskilda och myndigheter får 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.

Bevakningsansvaret skall breddas till att omfatta alla posttjänster – inte bara den samhällsomfattande posttjänsten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall därför fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsterna motsvarar samhällets behov.

Definitionen av postverksamhet

Utredningen anser inte att det behövs någon ändring av definitionen av postverksamhet. I stället föreslås att den som bedriver verksamhet som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift (upplåtelse av postboxanläggning) skall vara skyldig att anmäla denna verksamhet till tillståndsmyndigheten enligt postlagen. Den som har tillstånd att bedriva postverksamhet skall dock inte behöva anmäla sådan verksamhet. 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.

Möjlighet att återkalla tillstånd

Vi föreslår att tillståndsmyndigheten får möjlighet att återkalla ett tillstånd, om tillståndshavaren inte har bedrivit postverksamhet under minst sex månader.

Omfattningen av de samhällsomfattande posttjänsterna

Den samhällsomfattande posttjänsten bör ha samma omfattning som i dag. Någon inskränkning till att endast avse enstaka försändelser föreslås inte.

Kvaliteten på de samhällsomfattande posttjänsterna

Kravet om övernattbefordran skall kvarstå. Någon förändring av kvalitetskravet föreslås inte. Kravet har betydelse bl.a. för frågan om samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter med adresserade försändelser. Utredningen anser dock att denna fråga bör lösas i förhandlingar mellan berörda parter inom ramen för gällande regelverk.

Utdelningsservicen

Posten tillämnar i dag vissa riktlinjer för sin utdelningstjänst när det gäller utdelningsservicen i tätort respektive i glesbygd. Dessa riktlinjer etablerades redan när Posten var ett statligt verk. Trots vad som anges i riktlinjerna om att dessa utformas i samråd mellan Posten och PTS, så är de inte några myndighetsföreskrifter eller ens några allmänna råd. De är i stället Postens egna interna riktlinjer för hur utdelningsservicen skall handhas.

Utredningen anser att PTS bör utfärda allmänna råd om utdelningsservicen för samhällsomfattande posttjänster.

Fastighetsboxar

Övergången till att dela ut post i flerfamiljshus i fastighetsboxar bör påskyndas. Vi anser att PTS kan ange hur denna övergång får ske, i allmänna råd om utdelningsservicen för samhällsomfattande posttjänster.

Upphandling av samhällsomfattande posttjänst i vissa fall

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 dock inte i lagen.

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 huruvida en sådan förpliktelse skall anses som oskäligt betungande eller inte, skall hänsyn inte endast tas till de olönsamma delarna utan även till de marknads fördelar som kan vara förenade med att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

Utredningen föreslår därför att en samhällsomfattande posttjänst skall upphandlas, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla denna. Utredningen bedömer dock att det för närvarande inte är aktuellt att upphandla en samhällsomfattande posttjänst.

Åtgärder mot otydlig prissättning och diskriminering

Den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst skall använda en klar och tydlig samt icke-diskriminerande prissättning för tjänsten. Kravet på icke-diskriminering gäller även individuella avtal som avser en samhällsomfattande posttjänst.

Utredningen föreslår dessutom en bestämmelse i postlagen enligt vilken 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.

Prisreglering

Det måste anses vara klarlagt att portokostnaderna för hushåll och små företag, såväl i absoluta tal som relativt andra kostnader, är så små att de inte motiverar en pristaksreglering. Det verkliga motivet för prisregleringen för de aktörer som efterfrågar denna är i stället att förhindra att Posten korssubventionerar mellan olika tjänster.

De slutsatser som kan dras utifrån den studie som SCB utfört på utredningens uppdrag är att det inte är rimligt mot Posten att fortsätta att använda KPI för beräkning av pristaket, eftersom detta leder till att Posten inte kommer att kompenseras för de kostnadsökningar som årligen sker för de tjänster som pristaket avser.

SCB har bedömt att det inte finns några befintliga index som kan användas för att återspegla Postens kostnader för den prisreglerade tjänsten. I stället måste, enligt SCB, ett nytt särskilt postindex tas fram. Det alternativ som SCB förordar innebär dock en inte obetydlig administrativ börda. Framför allt innebär det att man blir tvungen att få fram de bakomliggande kostnaderna i detalj 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 grundar sig på kostnaderna.

Utredningen lämnar förslag som syftar till att öka skyddet mot otydlig prissättning och diskriminering vid prissättning av en samhällsomfattande posttjänst. Vi lämnar även förslag om skydd mot diskriminering i samband med tillämpningen av särskilda villkor i form av storkundsrabatter och liknande.

Vi anser nämligen 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 – när det verkliga syftet är ett annat. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att prisregleringen enligt postförordningen skall upphävas. Upphävandet kan dock ske tidigast ett halvår efter att förslagen om ändringar i postlagen trätt i kraft. Det kan dessutom krävas ytterligare tid innan PTS tillämpat de nya bestämmelserna om klar och tydlig prissättning och skydd mot diskriminering i sådan utsträckning att de ger ett tillräckligt skydd mot korssubventionering. Det är därefter regeringen som bestämmer den exakta tidpunkten för avvecklingen av pristaksregleringen.

Postnummersystemet

Idag får regeringen utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Regeringen har utsett Posten att göra detta. Regeringen föreslås nu få befogenhet att bemyndiga tillståndsmyndigheten (PTS) att utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

Den som tillhandahåller postnummersystemet är skyldig att på begäran från andra tillståndshavare tilldela dem postnummer för postboxanläggningar inom begärda postnummerområden. Samma skyldighet föreslås gälla om det begärs av den som är anmäld enligt postlagen för upplåtelse av postboxanläggningar.

Tillståndsmyndighetens godkännande krävs enligt postlagen för ändring i postnummersystemet, om inte ändringen endast berör enstaka postadressater. Tillståndsmyndigheten skall i ärendet höra andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner. Denna samrådsskyldighet föreslås även omfatta dem som enligt postlagen är anmälda för upplåtelse av postboxanläggningar.

Eftersändning

Den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst föreslås bli skyldig att 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 samhällsomfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet.

Rationell och säker hantering av ofrankerade och otillräckligt frankerade brev

För att ett ofrankerat eller otillräckligt frankerat brev skall anses som obeställbart krävs i dag, enligt postlagen, att mottagaren inte löser ut brevet. Utredningen föreslår i stället att skyldigheten för befordringsföretaget att erbjuda mottagaren att lösa ut brevet tas bort. Brevet skall alltså få hanteras som obeställbart redan om det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat. Något hinder mot att dela ut brevet till mottagaren utan lösen eller att erbjuda mottagaren att lösa ut brevet skall dock inte finnas.

Myndighetsorganisationen på postområdet

Utredningen föreslår att PTS, utöver sina nuvarande uppgifter på postområdet, även skall främja att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv i vissa särskilt angivna avseenden. Vi föreslår att PTS nuvarande uppgift att fullgöra den prövning eller tillsyn som regeringen särskilt beslutar om i samband med avtal mellan staten och en postoperatör upphör.

Vid tillsynen skall tillståndsmyndigheten ägna särskild uppmärksamhet åt att avtal träffas som innebär att

1. de försändelser tillståndshavarna befordrar når 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 den tillståndshavarens utdelningsområde,

3. att 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 om krav på den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst även när det gäller att dels använda en klar och tydlig samt icke-diskriminerande prissättning för tjänsten, dels ombesörja eftersändning, dels 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.

Vi föreslår att PTS årligen publicerar en rapport om huruvida prissättningen för de samhällsomfattande posttjänsterna uppfyller postlagens krav. Detta uppdrag kan ges i myndighetens regleringsbrev.

PTS föreslås, i enlighet med artikel 14 punkten 8 i postdirektivet, få befogenhet att besluta om att upphäva skyldigheten för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att tillämpa postdirektivets redovisningsregler. PTS skall underrätta Europeiska kommissionen om beslutet.

Avgifter för finansiering av PTS verksamhet

Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten föreslås 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 (upplåtelse av postboxanläggning) att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt postlagen.

PTS skall få föreskriva att den som bedriver verksamhet som är anmäld enligt postlagen för upplåtelse av postboxanläggning 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 postboxanlägg-

ningar helt eller delvis få medge befrielse från avgiftsskyldighet, om det finns särskilda skäl till det.

Avslutande kommentarer

Utredningen anser att det är viktigt att utvecklingen på postmarknaden följs noga under de kommande åren liksom att det redan inom 4–5 år görs en ny uppföljning där man följer upp och analyserar effekterna av regleringen på postområdet.

När det gäller statens ägarroll konstaterar utredningen att staten som ägare av Posten under de kommande åren kommer att ställas inför en rad komplexa frågor av strategisk karaktär, som rör bl.a. Postens långsiktiga ekonomiska uthållighet. Ägarstrukturen kan i sig vara en faktor som har betydelse för Postens utveckling som företag liksom för postmarknadens långsiktiga effektivitet.

Konsekvenser av förslagen

När det gäller villkoren för små företag bedömer utredningen att en avveckling av pristaket för den samhällsomfattande posttjänsten, i kombination med kravet på icke-diskriminerande särskilda villkor, gör att utrymmet för nya konkurrenter på marknaden ökar, främst när det gäller lokala operatörer. Det konkurrenstryck som då uppstår kommer att motverka eventuella portohöjningar pga. pristakets avskaffande. Fördelen av ett ökat konkurrenstryck på postmarknaden överväger nackdelar av att pristaket avskaffas, även för små företag. I allmänhet bör alltså en ökad konkurrens på sikt leda till lägre priser för posttjänsterna även för små företag.

PTS verksamhet på postområdet finansieras genom avgifter från tillståndshavare och från dem som ansöker om tillstånd och förhandsbesked. Även de som är anmälda för upplåtelse av postboxanläggningar enligt postlagen skall bidra till finansieringen av PTS verksamhet, enligt utredningens förslag. Några statliga anslag till PTS med anledning av utredningens förslag föreslås inte.

Summary

Terms of reference

The committee's terms of reference concerning postal services were mainly:

- to describe the postal market and carry out an analysis of the effects of the liberalisation of the postal market on the national economy
- to analyse political objectives for the postal sector and evaluate regulation and the responsibility of authorities in the postal market as well as to assess whether legislation and the type of responsibility invested in authorities are aimed at ensuring that the political objectives for the postal sector are attained
- to propose amendments to legislation, the political objectives for the postal sector and the responsibilities of authorities, if necessary.

Background and applicable law

The overall goal for postal policy and what the government must guarantee is that postal services are available throughout the country, meaning that everyone must be able to send and receive items of mail. The items of mail to be covered by this postal service are defined as all addressed items of mail weighing a maximum of 20 kg, that is to say, in addition to letters, also parcels and addressed newspapers, catalogues and books. The overall goal for postal services is supplemented by a requirement on the level of service offered, that is to say a service goal. A general goal is specified in the Postal Services Act and further details of this goal are to be found in licence conditions.

Under the Postal Services Act, postal services must be available throughout the country, implying that everyone can receive letters and other addressed items of mail weighing a maximum of 20 kg. Postal services shall be of good quality and there must be opportunities for everyone to have such items of mail delivered at reasonable prices. Furthermore, some individual items of mail shall be delivered at uniform prices. There must also be opportunities to insure items of mail and to receive confirmation from the recipient that the item of mail has been received.

Several provisions of the Postal Services Act concern the obligations of entities carrying on postal operations. For example, postal operations shall be carried on under conditions that accommodate reasonable requirements of reliability and guarantee the protection of the sender's and recipient's personal integrity.

The Competition Act (1993:20) is a general statute covering all sectors of society, including the postal sector.

There is an EC Postal Directive, Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service (Postal Directive), amended by virtue of Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 on amendment of Directive 97/67/EC in order to further increase competition in the postal sector in the Community. EU policy focuses on providing universal postal services of good quality as well as abolishing monopolies and establishing an internal market for postal services from 2009.

The National Post and Telecom Agency (PTS) is the central administrative authority with collected responsibility - sector responsibility - in the postal and electronic communication areas. Sector responsibility for the postal area means that PTS has extensive general responsibility for following developments, among other things from a consumer and regional policy point of view. At the same time, PTS does not play a role in general promotion of competition in the postal sector.

PTS monitors developments and ensures that postal service meets society's needs.

Developments in the Swedish postal market

The committee has chosen to describe and analyse the postal market on the basis of the division *letters, unaddressed direct advertising* (UDA) and parcels. This is a broader definition of the postal market than that usually used.

Deliveries constitute the largest area in the letter market, representing 73 per cent of the total volume. Office mail accounts for 20 per cent of the market and the proportion for letter-box mail is 7 per cent. The deliveries area includes the sub-areas economy letter deliveries (28 per cent of the volume of deliveries), first-class letter deliveries (21 per cent), addressed direct advertising (ADA) (33 per cent) and addressed magazines (18 per cent).

Letters function primarily as a channel for information from companies to households, and 95.8 per cent of all letters delivered in 2003 were sent from companies. The proportion for households was considerably lower – the proportion of letters sent from households was 4.2 per cent of all letters despatched.

Posten AB is the predominant actor on the letter market with a market share of 92.9 per cent in 2003, measured in number of deliveries. During the period 1996–2003, Posten AB's volumes fell by 9.6 per cent, while the total decrease in this market was 4.4 per cent. Developments from the top year 1996 when Posten AB forwarded 3 361 million letters to the 3 037 million letters in 2003, is equivalent to an average rate of reduction of about 1.4 per cent per year, or over 30 million letters a year.

The second largest operator on the letter market is CityMail which delivered 216 million items of mail in 2003. With a steady growth in volume, CityMail has increased its market share of the letter market since 1996 from 1.5 per cent to 6.6 per cent. The volume of letters delivered in 2003 by the other 26 active postal operators amounted to about 17 million items of mail, equivalent to 0.5 per cent of the letter market, in which the eight largest in terms of volume accounted for almost 90 per cent of the volume.

The greatest competition to the letter as a form of communication comes from different types of electronic communication developed over the last decade. An analysis of both companies' and private individuals' patterns of communication shows that telephony, both fixed telephony and mobile telephony, is by far the most usual form of communication. However, for companies, the letter is still an important way of communicating; letters make up 25 per

cent of total communication. Regarding households on the other hand, telephony is the most important form of communication followed by the Internet, while SMS accounts for 4 per cent and letters for 3 per cent of total communication.

In 2003, over 3 billion UDA items of mail were sent in Sweden. This means that almost half the number of items of mail on the Swedish postal market consist of unaddressed direct advertising. This may be compared with the number of ADA items of mail which, for the same period, amounted to about 700 million. There are two major companies engaged in the distribution of UDA in Sweden – Posten AB and Svensk Direktreklam (SDR). Posten AB is definitely the predominant actor with a market share of 64 per cent, followed by SDR whose market share is 30 per cent. Of the remaining 6 per cent of the market, the company S-Post accounts for about 5 per cent and a number of small local distribution companies and sports associations for the remainder.

The parcels market is usually defined on the basis of the weight of the items of mail. Parcels weighing up to 35 kg are usually designated light goods as opposed to heavy goods which is the term used for items of mail above 35 kg.

Regarding business parcels, that is to say parcels sent by companies either to other companies or to private individuals, business customers in Sweden may choose between several distributors of parcels. The largest distributors in Sweden apart from Posten AB include DHL Danzas which is owned by Deutsche Post, Schenker Privpak, which is ultimately owned by Deutsche Bahn, TNT which is owned by the Dutch post office and Pan Nordic Logistics (PNL) which is owned by the Danish and Norwegian post offices. In addition there are a number of small local transport companies.

Despite competition from several parcel distributors, Posten AB was the largest actor on the domestic market in Sweden for business parcels weighing up to 35 kg during the period 1993–2003. Posten AB estimates its share of this market to be between 60 and 70 per cent.

At present only Posten AB and Schenker Privpak offer distribution of parcels to private individuals through parcel agents in Sweden. Posten AB and Privpak estimate their market shares of all mail order parcels sent in Sweden to be 75–80 per cent and 20–25 per cent respectively.

Posten AB's volume of inland parcels has amounted to between 40 and 43 million parcels a year over the last five-year period.

However, the number of inland parcels has decreased by five per cent over the last five years. On the other hand, Posten AB's total volume of parcels delivered has increased, due to the fact that overseas parcels have increased considerably in recent years. This development is the result of companies' increased internationalisation as well as the participation of Posten AB in the European parcel network DPD.

The total market for parcels (inland and overseas) will probably continue to grow in the near future. Regarding the market for inland parcels, it is expected to be relatively constant or growing, particularly in the areas business parcels and parcels sent by mail order companies. On the other hand, the number of parcels sent by households, primarily to other households, is expected to decrease further in the years ahead.

The universal postal service

Posten AB is considered today to generally fulfil the requirements of universal service as regards five-day service in all parts of the country, the scope of the service network, delivery times and complaints management.

Requirements regarding pricing for a universal postal service to the effect that prices are to be fair and individual items of mail delivered at uniform prices are also largely considered to be fulfilled.

The committee has tried to estimate the costs of providing a universal postal service. This estimate is based among other things on earlier Swedish studies of the issue. After comparing conditions in Norway, costs are judged to lie somewhere between SEK 115 to 460 million a year.

The committee has also analysed different models for financing and ensuring universal postal services as regards different types of charges from the market's actors, a compensation fund and procurement of services.

International survey

The committee has studied conditions in the postal sector in some countries with similar conditions to Sweden. The countries in question are Norway, Finland, Denmark, the UK, Germany, the

Netherlands and New Zealand. The survey shows that Sweden is by no means alone in simultaneously maintaining universal postal services of good quality and exposing the postal market to competition. Our survey shows that several countries in the EU and EEA intend to keep ahead of the EU's timetable which means the full opening of the postal market to competition from 1 January 2009.

The survey also shows that like Sweden, New Zealand and Finland have completely put an end to the monopoly in the postal area. There are also several countries which have done away with the monopoly altogether or which have only retained the monopoly for a minor part. At the same time, it has proved that, in spite of the market being wholly or partly open to competition for many years in several countries, without exception the previous monopolist holds a clearly predominant position on the letter market.

A corporatisation of the national post office has been carried out in most EU countries. Some countries are furthermore in the process of privatising the previous monopolist.

The countries to the fore as regards opening the market for postal services to competition, in addition to Sweden, include Finland, the UK, the Netherlands, Norway, Germany and New Zealand. As from 2007, the markets in the UK, Norway, Germany and the Netherlands will probably be fully open to competition.

Today, the UK and Germany apply a regulation that gives other postal operators right of access to the previous monopolist's network for the distribution of post. The Netherlands are in the process of introducing such a regulation. New Zealand also applies a regulation on access. These regulations may lead to increased competition but it is not yet possible to see any proven effects.

An economic analysis of the effects of liberalisation

The committee has carried out an economic analysis of the liberalisation of the postal market. The aim of liberalisation was to enhance efficiency in the letter market. By opening the market to competition, gains were envisaged for the consumer in the form of lower prices and improved service.

Price development on the letter market varied depending on the sub-market analysed. A very rough estimate shows that the average nominal prices for sending a 50 gram letter in the early 2000s was at least 30 per cent lower than in the early 1990s. Taking into con-

sideration inflation, this should mean a decrease of around 50 per cent in real terms. Regarding the sub-market *individual letters* the price for the overnight delivery of a 20 gram letter has increased by 50 per cent excluding value added tax and 90 per cent including value added tax over the period 1993–2003.

The reform must be considered largely successful, although the number of companies added to the market is limited. The positive effects are chiefly an adaptation of products and services to demand as well as more cost-adapted prices. The favourable price development on the sub-market *deliveries* is a more direct consequence of liberalisation.

Requirements of the universal postal service have been fulfilled during the period; thus, liberalisation has not meant poorer service or quality regarding nation-wide overnight delivery. However, Posten AB continues to have a strong and dominant position on the letter market, particularly regarding individual items of correspondence. Nor are there any signs that Posten AB's strong position in this area will change noticeably in the near future given the current competitive conditions.

A circumstance which may be part of the explanation to the relatively weak development of competition after liberalisation is that there are high barriers to establishment on the sub-market *individual deliveries*, particularly that part referring to overnight nation-wide delivery. This means that it is very expensive to build up a parallel nation-wide network for delivery of letters. Another circumstance that partly explains the situation is that legislation in the postal sector was initially not adapted to support or create pre-conditions for competition. The Postal Services Act came into being primarily to guarantee quality and maintain universal postal service. On the other hand, subsequent amendments to the statutory framework were to a greater extent intended to create the pre-conditions for competition.

Opportunities for co-distribution

Possibilities for the co-distribution of unaddressed newspapers and magazines and addressed items of mail have been studied. Discussions have been carried on between the Swedish Newspaper Publisher's Association, representing newspaper distribution companies, and Posten AB about possible co-distribution. There are two

essential main alternatives for handling co-distribution and these can then be combined in different ways:

- The newspaper agent collects and delivers the addressed items of mail to be distributed with the morning paper, which will probably be before six a.m.
- The postman collects the daily newspaper and delivers it with the addressed items of post on his ordinary round, which will probably be during the morning or afternoon.

If the newspaper agent is also to deliver addressed items of post it will be difficult to meet the requirements of overnight delivery of letters in accordance with Posten AB's licence conditions, counter service in the rural delivery service and management of parcel delivery and registered mail in the rural delivery service. Posten AB's licence conditions specify that 85 per cent of all items of mail shall be delivered overnight and 97 per cent within three days. Since mail will be delivered very early in the morning in the first alternative, there will not be sufficient time to distribute items of mail despatched overnight. Hence the mail delivered will be a day late.

Today, Posten AB provides basic counter service in the rural delivery service. If items of mail are delivered by newspaper agents the consequence will be that customers wishing to carry out cash transactions must either do so at an unreasonably early hour or that the postman must do an extra round to handle counter service. Posten AB also currently provides delivery of parcels and registered mail in the rural delivery service. If these items of mail were to be delivered by newspaper agents there would be similar consequences, that is to say customers wishing to sign for parcels or registered mail must either do so at an unreasonably early hour or an extra round must be undertaken to manage this.

If, on the other hand, the postman delivers newspapers on his ordinary rounds there will be problems with late delivery of newspapers. The subscriber will receive his morning newspaper at lunch time or in the afternoon – not at breakfast time. This will presumably result in a reduction in the number of subscribers.

Problems relating to co-distribution show that there are internal and external requirements imposed on Posten AB and distribution companies that must be changed if co-distribution is to be feasible.

Price control

Under the Postal Services Ordinance (1993:1709), universal postal service providers may not raise prices for inland delivery of individual items of mail delivered overnight, and weighing at most 500 g, by more than the change in the consumer price index (CPI) between July of the previous year and July the year before that.

When the first price ceiling was introduced in 1994, the reason given was to protect private individuals who it was considered did not have any alternative to Posten AB. As a result of changes following government bill *Government responsibility in the postal sector* (Govt bill 1997/98:127) the aim of the price ceiling was extended to apply to all postal customers who have no alternative to Posten AB for delivery of individual items of mail. In practice this meant that the target group was extended from private individuals only to cover all unsorted post sent as individual items of mail at a normal postage rate. At the same time, the consumer price index (CPI) was chosen as an index rather than the net price index (NPI) on the grounds that value added tax is included in the price paid by private individuals which is not reflected in NPI, which is more adapted to a business perspective. CPI would therefore better reflect changes in the price level consumers meet.

The committee's analysis shows that the current index which is based on CPI is correct if it is considered there are groups particularly worthy of protection. However, the committee considers this protection value is no longer relevant since postage costs represent a very small part of the total expenses of both private individuals and small companies.

If, instead, the starting-point is that the index should reflect Posten AB's costs, finding a correct index becomes more complicated.

At the request of the committee, Statistics Sweden (SCB) studied which index could be used in connection with price regulation, and, in its report to the committee, SCB draws the conclusion that there is no existing index or balance of existing indices that reflects Posten AB's costs. To be able to reflect Posten AB's costs, a new special index must be created based on Posten AB's cost structure for the service.

Considerations and proposals

The committee has made a comparison with another liberalised market, the telecommunications market, or to use more modern terminology, the market for electronic communication. Conclusions from this comparison have in some parts been used in continued considerations.

Postal policy goals

The committee proposes new political goals for the postal sector. The new goals shall read as follows:

Access shall be available to a broad supply of postal services at prices and quality corresponding to customers' demands. From an international perspective, Sweden shall be at the forefront in these respects. Postal services shall be sustainable, customer adapted and accommodate future needs.

An important means of achieving this will be to create the preconditions for effective competition between several actors, without distortions and unwarranted restrictions. The Government shall guarantee that everyone has access to universal postal service of high quality and at reasonable prices.

The committee proposes the above goals be presented to the Swedish Riksdag for approval.

Aim of the law

The aim of the Postal Services Act must be broadened from focusing on the universal postal service to embracing all postal services. A new introductory section in the Postal Services Act is proposed accordingly. The provisions of the Act shall aim at providing the private and public sectors with access to safe and efficient postal services with the greatest possible selection of services at different prices and of varying quality. An essential means of achieving this must be to create the preconditions for effective competition between several actors without distortions and unwarranted restrictions. Everyone should have access to a universal postal service of good quality and at reasonable prices.

Monitoring responsibility will be broadened to include all postal services – not just the universal postal service. The Government or

the authority appointed by the Government shall therefore continually follow developments in the postal sector and ensure that postal services meet society's needs.

Definition of postal operations

The committee does not consider there is any need to change the definition of postal operations. Instead, it is proposed that entities carrying on operations that consist in leasing post box facilities to the general public for a charge (leasing of post box facilities) be obliged to report their operations to the licensing authority in accordance with the Postal Services Act. Those who hold a licence to carry on postal operations should not need to report such operations. As in the case of postal operations, leasing of post box facilities shall be carried on under conditions that accommodate reasonable requirements of reliability and uphold the protection of senders' and recipients' personal integrity.

Possibility to revoke licences

We propose that the licensing authority be given the possibility of revoking a licence if the holder has not carried on postal operations for at least six months.

Scope of the universal postal services

The universal postal service should have the same scope as today. The committee does not propose that it should be restricted to covering only individual items of mail.

Quality of the universal postal services

The requirement of overnight delivery shall continue to apply. No change is proposed to the quality requirement. The requirement is of importance, *inter alia* for the matter of co-distribution of unaddressed newspapers and magazines with addressed items of mail. However, the committee considers that this matter should be

solved in negotiations between the parties concerned within the framework of the applicable body of rules.

Delivery service

Today, Posten AB applies certain guidelines for its delivery service in population centres and sparsely populated areas respectively. These guidelines were already established when Posten AB was a public administration. In spite of what is specified in the guidelines about these being formulated in consultation between Posten AB and PTS, they are not official regulations nor even general advice. Instead, they are Posten AB's own internal guidelines for management of its delivery service.

The committee considers that PTS should issue general advice concerning the delivery service of universal postal services.

Communal post boxes

The transition to delivery of mail in apartment blocks in communal post boxes should be speeded up. We consider that PTS can specify the details of this transition in the form of general advice concerning the delivery service of universal postal services.

Procurement of a universal postal service in certain cases

Under the present formulation of the Postal Services Act, entities wishing to carry on postal operations may be bound to provide a universal postal service. However, the Act specifies no limitation of the burden following from such an undertaking.

In order to create good market preconditions for all actors on the postal market, protection should be introduced against any actor being obliged to provide universal postal services to an extent that is unreasonably onerous for the company. When deciding whether or not such an obligation must be considered unreasonably onerous, attention must be given not just to the unprofitable aspects but also to the market advantages that may be associated with the provision of a universal postal service.

The committee therefore proposes that a universal postal service shall be procured if this is specially required bearing in mind the

costs of providing the service. However, the committee judges that there is no need at present to procure a universal postal service.

Measures against unclear pricing and discrimination

Universal postal service providers shall apply clear and unequivocal as well as non-discriminatory pricing of the service. The requirement of non-discrimination also applies to individual agreements concerning a universal postal service.

Furthermore, the committee proposes a provision be introduced into the Postal Services Act under which the universal postal service provider must apply the principle of non-discrimination in connection with the use of special prices and other special conditions for certain customers. A special price of this nature shall take into consideration the costs saved compared with a standard service consisting of collection, sorting, transport and delivery of individual items of mail. Price and other conditions shall be applied equally, both in a comparison between customers or other licence holders as in the relationship between a customer or other licence holder and the provider of a universal postal service of a corresponding nature.

Price control

It must be considered clear that postage costs for households and small companies, both in absolute figures and in relation to other costs, are so small that they do not justify the imposition of a price ceiling. The real reason of those actors demanding price regulation is rather to prevent Posten AB from cross-subsidising between different services.

The conclusion that may be drawn from the study carried out by Statistics Sweden at the request of the committee is that it is not fair to Posten AB to continue to use CPI for calculating the price ceiling since, as a result, Posten AB will not be compensated for the annual increases in costs for the services covered by the price ceiling.

Statistics Sweden judged that there is no existing index that can be used to reflect Posten AB's costs for the price-controlled service. Instead, according to Statistics Sweden, a new special postal

index must be produced. But the alternative recommended by Statistics Sweden involves a considerable administrative burden. Above all, it means details of Posten AB's underlying costs for providing the service that is to be regulated will have to be produced. This work is the same as that needed to be able to verify that Posten AB's prices for the universal service are based on the costs.

The committee presents a proposal that aims to increase transparency and protection against discrimination in connection with the pricing of a universal postal service. We also present a proposal for protection against discrimination in connection with the application of special conditions in the form of discounts for major customers and the like.

For we consider that this is a better way of managing problems such as cross-subsidising than by asserting very small protection interests as a reason for a general price control – when the real reason is something else. In the light of this, the committee proposes that price control under the Postal Services Ordinance shall be abolished. However, the abolition can be effected at the earliest six months after the proposals for amendments to the Postal Services Act have entered into force. In addition, further time may be needed before PTS has implemented the new provisions on clear and unequivocal pricing and protection against discrimination to such an extent that they protect against cross-subsidising. It is then for the Government to decide the exact date for removal of the price ceiling regulation.

The postal code system

Today the Government may appoint a licence holder providing a universal postal service to also provide and administer the postal code system. The Government has appointed Posten AB for this task. It is proposed that the Government should now be given powers to authorise the licensing authority (PTS) to appoint a licence holder providing a universal postal service to also provide and administer the postal code system.

The entity providing the postal code system is under obligation to allocate on the request of other licence holders, postal codes for post box facilities within the postal code zones requested. It is proposed that the same obligation should apply if it is requested by

an entity registered under the Postal Services Act for lease of post box facilities.

The approval of the licensing authority is required under the Postal Services Act for changes to the postal code system unless the changes only concern individual postal addressees. The licensing authority must consult other licence holders, the authorities responsible for national registration and the real estate directory as well as the municipalities concerned on the matter. It is proposed this obligation to consult should also apply to those registered for lease of post box facilities under the Postal Services Act.

Redirection

It is proposed that, on request, universal postal service providers be obliged to redirect letters weighing a maximum of 2 kg conveyed by other licence holders to an address located outside their delivery zone. Conditions for redirection must be fair and not affect competition and also be non-discriminatory in relation to what the universal postal service provider applies in its own operations.

Rational and safe handling of unpaid and underpaid letters

Under the Postal Services Act, for a letter that is unstamped or has insufficient stamps to be considered undeliverable, it is required that the recipient does not redeem the letter. The committee proposes instead that the delivery company's obligation to offer the recipient an opportunity to redeem the letter be removed. Thus, letters that are unpaid or underpaid may be handled as undeliverable. However, there should be no impediment to delivering the letter to the recipient without a surcharge or to offering the recipient an opportunity to redeem the letter.

Organisation of public agencies in the postal sector

The committee proposes that, in addition to its present tasks in the postal sector, PTS shall also promote an efficient postal market from the point of view of competition in certain specially specified respects. We propose that PTS's present task to complete the review or inspection specially decided by the Government in con-

nection with agreements between the state and postal operators, should cease.

In connection with its inspection, the licensing authority should pay special attention to ensuring that agreements are entered into that mean

1. that the items of mail the licence holders convey reach other licence holders' facilities for delivery to recipients,
2. that addressed items of mail weighing a maximum of 2 kg that have been conveyed by another licence holder can be redirected to an address that is located outside the licence holder's delivery zone,
3. that the principles of transparency and non-discrimination be applied between a universal postal service provider and other licence holder in connection with the application of special prices and other special conditions for certain customers.

Should disputes about such agreements arise, the licensing authority shall look into the circumstances without delay and, unless special reasons speak in favour of some other action, mediate between the parties. In a dispute of this nature the authority may give an opinion at the request of one of the parties.

PTS may issue regulations concerning requirements imposed on universal postal service providers, also regarding the use of clear and unequivocal as well as non-discriminatory pricing for the service, and taking care of redirection as well as application of non-discriminatory conditions in certain cases, in the same way as applies to other requirements imposed on universal postal service providers. PTS shall also specify through licence conditions the way in which obligations are to be fulfilled.

We propose that PTS annually publish a report on the extent to which pricing for the universal postal services meets requirements under the Postal Services Act. This task may be included in the authority's appropriation directions.

It is proposed that, in accordance with Article 14.8 of the EC Postal Directive, PTS be authorised to take decisions on waiving the obligation of the universal service provider to apply the Postal Directive's accounting rules. PTS shall inform the European Commission of its decision.

Charges for financing PTS operations

It is proposed that the Government or, if the Government so decides, the licensing authority may provide an obligation for entities carrying on operations registered under the Postal Services Act that consist in leasing space in post box facilities to the general public for a charge (leasing of post box facilities), to pay a charge to the licensing authority's activities under the Postal Services Act.

PTS may provide that entities carrying on operations registered under the Postal Services Act as leasing of post box facilities shall pay an annual charge of at most SEK 1 500.

PTS shall be authorised to issue more detailed regulations on the charges. Regarding charges for leasing of post box facilities, PTS shall also be authorised to wholly or partly grant freedom from the charge if there are special reasons for doing so.

Concluding remarks

The committee considers it essential that developments on the postal market are closely followed in the years ahead and also that a new follow-up be carried out within 4–5 years in which the effects of regulation of the postal sector are followed up and analysed.

Regarding the Government's role as owner, the committee establishes that in the years ahead the Government as owner of Posten AB will face several complex issues of a strategic nature, concerning, among other things, Posten AB's long-term economic sustainability. The ownership structure may in itself be a factor of importance for Posten AB's development as a company and also for the long-term efficiency of the postal market.

Consequences of the proposals

As far as the conditions for small companies are concerned, the committee judges that an abolition of the price ceiling for the universal postal service in combination with the requirement of non-discriminatory special conditions, will increase the scope for new competitors on the market, chiefly as regards local operators. The competitive pressure that will then arise will counteract any postage rate increases resulting from the abolition of the price ceiling. The advantages of increased competitive pressure on the postal

market outweigh the disadvantages of abolishing the price ceiling, for small companies also. Thus, in general, increased competition should in the long term lead to lower prices for postal services for small companies also.

PTS's operations in the postal sector will be financed through charges from licence holders and from entities that apply for licences and advance notification. Entities registered for leasing of post box facilities under the Postal Services Act will also contribute to the financing of PTS's operations, according to the committee's proposals. No government appropriations to PTS are proposed in view of the committee's proposals.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om postlagen (1993:1684) dels att 1, 2, 4, 4 a, 5, 5 a, 5 b, 7 a, 7 c, 7 d, 8, 14, 16 a och 18 §§ skall ha följande lydelse, dels att rubrikerna närmast före 1 och 4 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 14 §, samt närmast före 2 och 14 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sambällsomsfattande posttjänst

Lagens syfte

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

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 kon-

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L15, 21.1.98, s.14, Celex 31997L0067) och 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 (EGT L176, 5.7.2002, s. 21, Celex 32002L0039).

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.

kurrens mellan flera aktörer utan snedvridningar och omotiverade begränsningar. Alla skall ha tillgång till en samhällsombfattande posttjänst av god kvalitet och till rimliga priser.

Samhällsombfattande posttjänst

2 §

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

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.

Postverksamhet

Postverksamhet och upplåtelse av postboxanläggningar

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.

4 a §

Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

Anmälan enligt 4 § andra stycket skall göras till tillståndsmyndigheten.

5 §

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

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.

5 a §

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

Tillståndet skall återkallas om tillståndshavaren begär det.

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.

5 b §

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

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

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

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

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

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.

7 a §

Den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst enligt 1 § skall

1. tillhandahålla tjänsten till priser som grundar sig på kostnaderna,
2. årligen redovisa verksamheten för tillståndsmyndigheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna,

Den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst enligt 2 § skall

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 Europa-

3. hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga,

4. för handläggningen av klagomål fastställa förfaranden som är öppna för insyn och ägnade att skapa rättvisa samt är snabba och billiga, *och*

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

parlamentets 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 skall utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhälls- omfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillstånds- myndigheten får meddela närmare föreskrifter om krav enligt första och andra stycket.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillstånds- myndigheten skall utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhälls- omfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillstånds- myndigheten 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 tjänsterna². Europeiska kommissionen skall underrättas om beslutet.

7 c §

Den som tillhandahåller postnummersystemet är skyldig att på begäran från *andra* tillståndshavare tilldela dem postnummer

Den som tillhandahåller postnummersystemet är skyldig att på begäran från *annan* tillståndshavare eller den som är anmäld

² EGT L15, 21.1.98, s. 14 (Celex 31997L0067).

för postboxanläggningar inom begärda postnummerområden. *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 postnummer i beaktansvärd utsträckning skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av postnummersystemet.

7 d §

Tillståndsmyndighetens godkännande krävs för ändring i postnummersystemet om inte ändringen endast berör enstaka postadressater. Tillståndsmyndigheten skall i ärendet höra andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

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.

8 §

Ett brev anses som obeställbart om

1. det inte kan delas ut till mottagaren,
2. det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat *och mottagaren inte löser ut det*,
3. det har återsänts från en postförvaltning eller ett befordringsföretag i utlandet till det postbefordringsföretag som befordrade brevet från Sverige.

Bevakning av samhällets behov

14 §

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

16 a §

Tillståndsmyndigheten skall vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att avtal träffas som gör att de försändelser tillståndshavarna befordrar när andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagare.

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.

18 §

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

Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet, 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.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.
 2. När det gäller den som redan före ikraftträdandet av denna lag bedriver verksamhet som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift träder föreskriften i 4 § andra stycket om anmälan i kraft den 1 augusti 2006.

2 Förslag till förordning om ändring i postförordningen (1993:1709)

Härigenom föreskrivs i fråga om postförordningen (1993:1709) att 1, 10 och 11 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna förordning gäller sådan postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst som avses i postlagen (1993:1684).

Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter enligt 7 a § första stycket postlagen om krav på den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst.

Den tillståndshavare som regeringen enligt 7 a § *andra* stycket postlagen (1993:1684) utser att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet skall vid ändringar av systemet främja god ortnamnsed.

Föreslagen lydelse

1 §
Denna förordning gäller sådan postverksamhet, samhällsomfattande posttjänst och verksamhet som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift som avses i postlagen (1993:1684).

10 §
Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter enligt 7 a § första – *tredje* stycket postlagen om krav på den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst.

11 §
Den tillståndshavare som regeringen enligt 7 a § *fjärde* stycket postlagen (1993:1684) utser att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet skall vid ändringar av systemet främja god ortnamnsed.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen

dels att 2 § skall ha följande lydelse,

dels att 8 § upphävs.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Post- och telestyrelsen skall

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

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

3. övervaka prisutvecklingen,

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

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

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

4. pröva frågor om tillstånd, *ta emot anmälningar* och utöva tillsyn enligt postlagen,

5. *främja att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv vid tillämpningen av 5 d, 7 a och 16 a §§ postlagen, och*

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

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:767) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:767) om finansiering av Post- och telestyrelsens verksamhet

dels att 11 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 9 a §, samt närmast före 9 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

***Upplåtelse av postbox-
anläggningar***

9 a §

Post- och telestyrelsen får föreskriva att den som bedriver verksamhet som är anmäld enligt 4 § postlagen skall betala en årlig avgift om högst 1 500 kr.

11 §

Post- och telestyrelsen får meddela närmare föreskrifter om avgifterna.

Post- och telestyrelsen får när det gäller avgifter för postverksamhet och utfärdande av kvalificerade certifikat helt eller delvis medge befrielse från avgiftsskyldighet, om det finns särskilda skäl till det.

Post- och telestyrelsen får helt eller delvis medge befrielse från avgiftsskyldighet när det gäller avgifter för postverksamhet, upplåtelse av postboxanläggningar och utfärdande av kvalificerade certifikat, om det finns särskilda skäl till det.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Utredningens ursprungliga direktiv beslutades av regeringen den 9 oktober 2003 (dir. 3003:117), se bilaga 1. I dessa gavs vi beträffande postservicen i uppdrag att

1. beskriva postmarknaden samt göra en samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden,
2. 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
3. om det behövs föreslå förändringar i lagstiftning, det postpolitiska målet och myndighetsansvaret.

Dessutom gavs utredningen beträffande den grundläggande kassaservicen i uppdrag att

1. 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,
2. 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
3. bedöma kostnaderna för en framtida lösning som är godtagbar ur ett samhällsekonomiskt och konkurrensrättsligt perspektiv och som tillgodoser rimliga krav på tillgänglighet.

Enligt direktiven skulle vi redovisa ett delbetänkande om den grundläggande kassaservicen senast den 1 maj 2004, och våra förslag och överväganden när det gäller den grundläggande kassaser-

vicen redovisades i maj 2004 i delbetänkandet *Samhällets behov av betaltjänster* (SOU:2004:52).

Enligt de ursprungliga direktiven skulle övriga delar av uppdraget redovisas senast den 1 november 2004. Tiden för slutredovisning av uppdraget förlängdes dock genom tilläggsdirektiv som beslutades av regeringen den 1 juli 2004 (dir. 2004:94). I samband med detta gjordes en rättelse av det ursprungliga direktivet, se bilaga 2. Regeringen beslutade den 11 november 2004 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2004:152). Tilläggsuppdraget innebar att vi skulle överväga om de regler som i dag gäller för ofrankerade eller underfrankerade försändelser är ändamålsenliga eller om de bör ändras, se bilaga 3. I detta betänkande redovisas de återstående delarna av vårt uppdrag, vilka gäller postservice.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

Under hösten 2003 och våren 2004 var utredningen huvudsakligen sysselsatt med arbetet angående den grundläggande kassaservicen. Ett uppdrag lämnades dock under tidig vår till Post- och telestyrelsen (PTS) att bistå utredningen med ett underlag för en beskrivning av postmarknaden. PTS lämnade i maj 2004 över rapporten *Den svenska postmarknaden – en beskrivning och övergripande analys* (PTS-ER-2004:20) till utredningen. Rapporten har legat till grund för utredningens beskrivning av postmarknaden.

Utredningen lämnade också ett uppdrag till Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) att genomföra en samhällsekonomisk analys av liberaliseringen av postmarknaden. ITPS redovisade sin analys i rapporten *Samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden* i september 2004.

PTS och ITPS rapporter innehåller mycket material, t.ex. statistik, om postmarknaden som på grund av omfattningen inte kan redovisas i betänkandet.

Ett uppdrag lämnades även till Statistiska Centralbyrån (SCB) att analysera fördelar och nackdelar med att använda konsumentprisindex (KPI) vid konstruktionen av ett pristak, att analysera fördelar och nackdelar med att använda den konstruktion av index som Posten och PTS lyfter fram i rapporten *Uppföljning och utvärdering av prisregleringen i vissa posttjänster* (PTS-ER-2002:7) samt att presentera en rekommendation till utredningen om hur ett index kan konstrueras som tar hänsyn till skyddsvärda grupper och

som ger Posten utrymme att ta ut ett pris som motsvarar kostnaderna för tjänsten. SCB redovisade sitt uppdrag till utredningen i november 2004.

Utredaren och sekreterarna har genomfört studiebesök vid postoperatörernas serviceställen, sorteringsterminaler och andra anläggningar. Sekretariatet har även deltagit vid Postens förevisande av införandet av fastighetsboxar i flerfamiljshus i centrala Stockholm. Möten har ägt rum mellan oss och företrädare för ett stort antal aktörer med anknytning till postområdet. Därvid har möten ägt rum med företrädare för Posten, CityMail, Fria Postoperatörers Förbund (FPF) och Luleå Mail. Möten har också skett med företrädare för Mail Boxes Etc som upplåter postboxar, med direktmarknadsföringsföretaget Ralton, Skatteverkets upphandlingsavdelning, postorderföretaget Redcats Nordic, Schenker Privpak, tidningsdistributionsföretaget Tidningsutgivarna, Presstödsnämnden, intresseföreningarna Sveriges Tidskrifter, Föreningen för Sveriges kulturtidskrifter och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) samt med myndighetsrepresentanter från PTS och Konkurrensverket (KKV).

Återkommande möten har hållits med berörda fackföreningar inom Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Statstjänstemannaförbundet (ST) och Facket för Service och Kommunikation (SEKO) som organiserar arbetstagare på postområdet.

Studieresor har gjorts till London och Bryssel. I London har vi sammanträffat med företrädare för det ansvariga ministeriet för postfrågor, Department of Trade and Industry (DTI) och den brittiska tillsynsmyndigheten Postcomm. I Bryssel har utredningen sammanträffat med företrädare för Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för den inre marknaden. Utredningen har även sammanträffat med Regelutredningen (N 2004:02).

Utifrån ovanstående har utredningen dels beskrivit postmarknaden, dels gjort en samhällsekonomisk analys av liberaliseringen av postmarknaden. Slutsatserna av analysen har legat till grund för utredningens överväganden och förslag om nya politiska mål för postområdet och ändringar i postlagstiftningen. Vid sidan om detta har utredningen särskilt analyserat möjligheten till samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter med adresserade försändelser.

Slutligen har konsekvenserna av förslagen analyserats. Samråd har därvid skett med Näringslivets Regelnämnd, se kapitel 10.

2 Bakgrund och gällande rätt

2.1 Bakgrund

Liberaliseringen av postmarknaden

Beslutet om en liberalisering av postmarknaden i början av 1990-talet föregicks av flera utredningar. De frågor som aktualiserades var vilka förutsättningar som skulle komma att råda inom EG och vilka marknadsförändringar som förväntades.

Våren 1992 tillsattes slutligen en särskild utredare med uppdrag att föreslå den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövdes vid en ändrad konkurrenssituation på postområdet. Utredaren lämnade i januari 1993 sina förslag i betänkandet *Postlag* (SOU 1993:9) och där ingick bl.a. förslag om en ny postlag.

Postverkets ensamrätt att befordra brev avskaffades den 1 januari 1993. Detta skedde genom att kungörelsen (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. upphävdes (jfr prop. 1992/93:132, bet. 1992/93:TU11, rskr. 1992/93:152). Paketbefordran har alltid varit oreglerad. Postområdet öppnades således helt för konkurrens mellan olika postoperatörer i och med detta. CityMail AB hade vid denna tid dock redan börjat befordra företagspost i Stockholm och Lidingö.

I oktober 1993 lade regeringen fram propositionen *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.* (prop. 1993/94:38) med bl.a. förslag till postlag. Efter riksdagens beslut trädde postlagen (1993:1684) i kraft den 1 mars 1994. Postverket bolagiserades och drivs sedan den 1 mars 1994 i ett av staten helägt aktiebolag, Posten AB (publ) med dotterbolag.

Liberaliseringen syftade till att öka effektiviteten på postmarknaden. Genom reformen förutsågs vinster för konsumenterna i form av lägre priser och förbättrad service. I propositionen angavs att brevbefordran i Postverkets regi tidigare hade skyddats av en författningsreglerad ensamrätt medan paketbefordran alltid hade

varit öppen för konkurrens. I den dittillsvarande ordningen hade således samhällets behov av post- och kassaservice uppnåtts genom att riksdagen beslutat om riktlinjer för Postverket. Samtidigt hade brev- och postgiroverksamhet skyddats med regleringar. Vid tiden för propositionen skedde förändringar på postområdet snabbt. Allt fler alternativ till de tjänster som Postverket tillhandahöll framkom. Det krävdes av företagen på postmarknaden att de var flexibla och kundanpassade för att möta de ökande och alltmer differentierade kraven från postkunderna. Samtidigt var det ett samhällsintresse att hela landet tillförsäkrades en tillfredsställande post- och kassaservice. Ansvaret för detta vilade på riksdag och regering. Den nya modell som föreslogs i propositionen betonade detta ansvar och skiljde tydligare mellan den post- och kassaservice som beställs och utförandet av densamma.

Ombildningen av Postverket till det statliga aktiebolaget Posten syftade till att ge Posten samma verksamhetsförutsättningar som sina konkurrenter. Genom bolagiseringen fick Posten förbättrade möjligheter att agera på en fullt ut konkurrensutsatt postmarknad.

2.2 De postpolitiska målen

Målen för postpolitiken fick sin nuvarande utformning genom propositionen *Statens ansvar på postområdet* (prop. 1997/98:127). Här föreslog regeringen att de postpolitiska målen skulle delas upp i dels ett övergripande mål, som anges i postlagen, dels ett service-mål, som också anges i postlagen och som därutöver preciseras genom tillståndsvillkor. I propositionen föreslogs bl.a. ändringar för att genomföra *Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna* (postdirektivet) i svensk rätt.

Ytterligare preciseringar av statens krav på servicenivåer skulle säkerställas genom ett nytt avtal mellan staten och den operatör som fick till uppgift att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten.

I propositionen anges (s. 21) att det övergripande målet för postpolitiken är att säkra en posttjänst i hela landet som innebär att alla skall kunna skicka och ta emot postförsändelser. De försändelser som denna posttjänst skall omfatta definieras som alla adresse-

rade försändelser som väger högst 20 kg, dvs. förutom brev även paket samt adresserade tidningar, kataloger och böcker.

I propositionen anges också att det övergripande målet för posttjänsten måste kompletteras med krav på den servicenivå som skall erbjudas för tjänsten, dvs. ett servicemål. Ett generellt mål bör enligt propositionen anges i postlagen, och målet bör därefter preciseras i tillståndsvillkor och i avtal. I propositionen föreslås därför att servicekraven på den samhällsomfattande posttjänsten skall anges i postlagen. Posttjänsten skall vara av god kvalitet och det skall finnas möjlighet för alla att få aktuella försändelser befordrade till rimliga och, vad gäller enstaka försändelser, enhetliga priser. Det skall därvid finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Det övergripande målet utgör tillsammans med servicemålet den samhällsomfattande posttjänst som alla i samhället skall ha tillgång till. Detta motsvarar det internationellt vedertagna begreppet *universal service*.

Servicemålet utvecklas ytterligare i propositionen (s. 23) där det anges att användarnas behov och önskemål skall sättas i centrum vid utformning av den samhällsomfattande posttjänsten. Samma basservice skall säkerställas i hela landet. Posttjänsten skall innefatta insamling minst fem dagar i veckan av postförsändelser upp till 20 kg. Vidare skall det ske en tydlig anpassning av servicenivån till kundernas behov vad gäller lokalisering av insamlingspunkter, regelbunden och tillförlitlig befordran, lika behandling och publicering av kvalitetskrav, vilka skall fastställas i tillståndsvillkor. Ytterligare precisering av servicemålet t.ex. krav på att det antal hushåll som i dag saknar daglig service inte får öka, skall fastställas i ett avtal mellan staten och den eller de operatörer som får till uppgift att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, vilket under överskådlig tid anges vara Posten AB.

Kraven på befordringstid för adresserade brevöverskridande postförsändelser skall vidare enligt propositionen vara anpassade till den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt postdirektivet (97/67/EG). Enligt direktivet skall 85 procent av alla gränsöverskridande postförsändelser mellan medlemsstaterna vara framme tre dagar efter inlämningsdagen och 97 procent skall vara framme fem dagar efter inlämnandet. På nationell nivå innebär detta enligt regeringen att 85 procent av de brevöverskridande postförsändelser som lämnas in för övernattbefordran skall komma fram över natten, och 97 procent skall komma fram inom tre arbetsdagar. Detta skall gälla för brev-

befordran av försändelser för vilka avsändaren betalat det pris som gäller för övernattbefordran. Kraven skall gälla försändelser som lämnas in i alla delar av landet och alltså inte avse ett genomsnitt för hela landet. Kraven skall ställas i tillståndsvillkor.

Genom den basnivå för posttjänsten som skall gälla i hela landet, och som staten skall säkerställa genom tillståndsvillkor, preciseras kravet i postlagen på att posttjänsten skall vara av god kvalitet. Det anges samtidigt att denna basnivå kan justeras, om det på sikt visar sig att denna basnivå är för lågt satt.

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

I postlagen finns även vissa prismål fastställda, vilka fick sin nuvarande utformning genom propositionen *Statens ansvar på postområdet* (prop. 1997/98:127). Det finns dels ett generellt prisskydd i postlagen genom kravet på att den samhällsomfattande posttjänsten i landet skall erbjudas till rimliga priser, dels ett krav på att enstaka försändelser skall befordras till enhetliga priser. Det generella skyddet gäller alla, dvs. samtliga hushåll företag och organisationer i hela landet.

Genom propositionen klargjordes det i lagtexten att kravet på enhetliga priser endast gäller för enstaka försändelser. Härutöver står det 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 hindrar alltså inte en differentierad prissättning för olika typer av tjänster för vilka det finns en differentierad kostnadsbild. Därför kan en tjänst som innebär t.ex. lokal befordran till en lägre kostnad erbjudas till ett lägre pris. Detta förutsätter dock att tjänsten erbjuds inom hela landet och att priset för lokal befordran av enstaka försändelser är enhetligt för hela landet.

Kravet på att priserna skall vara rimliga bör anses innebära dels att priserna inte skall vara betungande, dels att hänsyn skall tas till kostnaderna (jfr prop. 1997/98:127, s. 27). Enligt postdirektivet skall priserna för den samhällsomfattande tjänsten grunda sig på kostnaderna. Detta genomfördes i svensk rätt genom att ett krav infördes i postlagen enligt vilket den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst skall tillhandahålla tjänsten till priser som grundar sig på kostnaderna (prop. 1997/98:127, s. 25 f.). Vad som skall anses som betungande kostnader bör enligt propositionen relateras till hushållens totala årliga utgifter. En privatperson skall

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

Den 5 juni 1998 bemyndigade riksdagen regeringen att teckna avtal om preciserade servicemål för den samhällsomfattande posttjänsten med den operatör som fick till uppgift att tillhandahålla tjänsten (prop. 1997/98:127, bet. 1997/98:TU13, rskr. 1997/98:304). Det senast ingångna avtalet mellan staten och Posten AB (publ.) gällde perioden den 1 juli 2000 – den 31 mars 2001. Därefter har inget nytt avtal ingåtts mellan staten och Posten. I stället regleras dessa frågor uteslutande av postlagen, postförordningen och de tillståndsvillkor som gäller för Posten, för närvarande enligt beslut den 28 juni 2001 (dnr 01- 12858/30) och den 24 maj 2004 (dnr 04-7877/39).

2.3 Postlagen

Bakgrund och syfte

Postlagen (1993:1684) trädde i kraft den 1 mars 1994 (prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU9, rskr. 1993/94:119).

I propositionen *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket, m.m.* motiverades postlagen med att det krävdes en annan typ av reglering som en följd av att Postverkets monopolställning hade upphört. Det var exempelvis angeläget att skapa bestämmelser om tystnadsplikt som syftar till att skydda den personliga integriteten hos dem som anlitar befodringsföretag, i synnerhet för brevbefordran.

Vidare angavs att vissa delar av dagens postverksamhet, framför allt distributionen av brev till mottagare i glesbygd, inte var lönsam utifrån affärsmässiga synpunkter. Det ansågs dock vara en samhällsangelägenhet att denna service skulle finnas kvar även efter liberaliseringen. Regeringen såg en risk med en öppen marknad i det att den olönsamma postservicen kunde försämrats om inget gjordes för att förhindra detta. Det ansågs naturligt att nya postbefodringsföretag skulle försöka koncentrera sig på den del av marknaden som gav störst vinster, dvs. framför allt företagspost i de större städerna. Regeringen ansåg att detta kunde försvåra situ-

ationen för det eller de företag som måste erbjuda rikstäckande service. Det var därför viktigt att staten skaffade sig ett instrument för att värna vissa grundläggande behov av postservice i hela landet såsom att erbjuda rikstäckande postservice.

Postlagen har reviderats vid flera tillfällen. Genom propositionen *Ändringar i postlagen* och efterföljande riksdagsbehandling (prop. 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34) ändrades bestämmelserna om den grundläggande postservicen till att avse samtliga adresserade försändelser upp till en vikt av 20 kg och inte som dittills endast brev och paket. Adresserade tidningar och tidskrifter kom därmed att omfattas av begreppet grundläggande postservice. Kravet på rimliga och enhetliga priser utvidgades att omfatta enstaka paket för både privatpersoner och företag. Anmälningsplikt för att bedriva postverksamhet ersattes med ett tillståndskrav. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1997.

Med propositionen *Statens ansvar på postområdet* kompletterades det övergripande postpolitiska målet om att alla skall kunna skicka och ta emot adresserade försändelser med ett servicemål som preciserades i lagtext, tillståndsvillkor och avtal (prop. 1997/98:127, bet. 1997/98:TU13, rskr. 1997/98:304). Lagändringarna innebar samtidigt en möjlighet att förena tillstånd att bedriva postverksamhet med villkor. Ändringarna syftade dels till att på ett bättre sätt uppnå de postpolitiska målen, dels till att anpassa lagstiftningen till det då nyligen beslutade postdirektivet (97/67/EG). Begreppet *grundläggande postservice* i postlagen ändrades till *samhällsomsfattande posttjänst*. Paketbefordran togs bort ur definitionen av postverksamhet, och som en följd av detta krävdes inte längre tillstånd för paketbefordran heller för dem som även regelbundet befordrade brev mot avgift. Alla som befordrade paket kom därmed att behandlas lika i detta avseende. Paketbefordran utgjorde dock alltjämt en del av den samhällsomsfattande posttjänsten. Dittillsvarande prisreglering i avtalet mellan staten och Posten AB ersattes dessutom med ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om ett pristak för postverksamhet. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1998.

Den tredje reformen kom genom propositionen *Postal infrastruktur*, vilken syftade till att skapa förutsättningar för ett mer konkurrensneutralt och bättre samutnyttjande av den postala infrastrukturen och därigenom även en ökad enkelhet för postkunden (prop. 1998/99:95, 1998/99:TU11, rskr. 1998/99:237). En definition av postnummersystemet infördes i postlagen. Regeringen be-

myndigades att utse en postoperatör som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst, dvs. Posten, att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet enligt vissa riktlinjer. Samtidigt infördes en regel om att en postoperatör skall vara skyldig att möjliggöra att försändelser som befordras av andra operatörer kan nå operatörens postboxar och andra anläggningar för postöverlämning till mottagare. Tillståndsmyndigheten fick också en lagreglerad medlingsroll vid tvister om tillgängligheten till anläggningar för postöverlämning. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1999.

Samhällsomfattande posttjänst

Den inledande bestämmelsen i postlagen reglerar den samhällsomfattande posttjänsten och begreppet motsvarar i princip det statliga åtagandet på postområdet (se prop. 1997/98:127, s. 46). Enligt 1 § postlagen skall det 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 även finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Bestämningen av servicenivån i lagen tjänar bl.a. som grund för att i tillståndsvillkor precisera kraven enligt postdirektivet (97/67/EG, ändrat genom direktiv 2002/39/EG) om befordringstider, insamlingspunkter m.m.

I 7 a § första stycket postlagen finns de bestämmelser om tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten som följer av postdirektivet. Den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst skall tillhandahålla tjänsten till priser som grundar sig på kostnaderna. En sådan operatör skall årligen redovisa verksamheten för tillståndsmyndigheten i enlighet med postdirektivet. Operatören skall vidare hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga. Slutligen ställs krav på att operatören skall fastställa ett förfarande för klagomål och offentliggöra uppgifter om klagomålen.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får enligt 7 a § tredje stycket postlagen meddela närmare föreskrifter om sådana krav som ställs på den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst. PTS är enligt postförord-

ningen (1993:1798) tillståndsmyndighet. Enligt 10 § postförordningen får PTS meddela föreskrifter enligt 7 a § första stycket postlagen om krav på den som tillhandahåller en samhällsomsfattande posttjänst.

Enligt postdirektivet skall medlemsstaterna säkerställa att den samhällsomsfattande posttjänsten tillhandahålls utan avbrott och till en viss fastställd kvalitet vad gäller regelbunden insamling, lokalisering av insamlingspunkter, utdelning m.m. I postförordningen åläggs PTS en skyldighet att genom tillståndsvillkor se till att direktivets krav genomförs.

I postförordningen finns bestämmelser som rör samhällsomsfattande posttjänst i 7–10 §§. Enligt 7 § postförordningen skall PTS, för en eller flera tillståndshavare, förena tillståndet att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomsfattande posttjänst.

I 8 § första stycket postförordningen anges vissa servicekrav som skall ingå i villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomsfattande posttjänst. Dessa villkor skall innehålla krav på att expedition- och inlämningsställena skall ligga så tätt att användarnas behov beaktas. Vidare skall krav ställas på att det skall göras minst en insamling och en utdelning av försändelser varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som PTS bedömer skall utgöra skäl för undantag. Slutligen skall krav ställas på att minst 85 procent av de brev som lämnas in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid, oavsett var i landet de lämnas in, skall ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag. Minst 97 procent av breven skall ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar. Den senaste inlämningstiden får inte ändras väsentligt utan PTS godkännande. Enligt 8 § andra stycket postförordningen skall undantag från kraven om regelbunden insamling och utdelning anmälas till Europeiska kommissionen och till de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen (EU).

Definitioner

Postlagen innehåller definitioner av postverksamhet, brev och postnummersystemet.

Med *postverksamhet* avses enligt 3 § postlagen regelbunden befordran av brev mot avgift.

Med *brev* avses enligt 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.

I specialmotiveringen till paragrafen (prop. 1993/94:38) anges att uppsamling, sortering, transport (ny sortering) och utdelning av postförsändelser traditionellt ingår i postbefordran. Det är i första hand utdelningen – dvs. distributionen – och hur denna är utformad som avgör om det är fråga om postbefordran eller inte. I propositionen anges vidare att det inte är ovanligt att exempelvis större företag själva ombesörjer sortering och inleverering av postförsändelser till Postens terminaler, vilket innebär att några led i Postens arbete i den traditionella postbefordringen hoppas över. Enligt propositionen är det dock fortfarande fråga om postbefordran. Likaså har vissa hybridtjänster uppkommit, som innebär t.ex. att ett meddelande överförs elektroniskt till en postterminal nära utdelningsorten, där meddelandet skrivs ut och kuverteras för att sedan fysiskt delas ut till mottagaren. Även här är det fråga om postbefordran, sedan meddelandet väl har kuverterats.

Postverksamhet är endast sådan verksamhet där befordringen sker med en viss regelbundenhet. Utdelning efter detta fastlagda mönster skall i princip ske oberoende av hur många försändelser det råkar finnas vid varje särskilt tillfälle. Normalt är det fråga om förmedling av stora volymer. Kravet på regelbundenhet i distributionen är avsett att skilja postverksamhet från beställningsdistribution, dvs. sådan verksamhet som sköts av bud-, express- och kurirföretag.

Det är i första hand det företag som avsändaren av ett brev eller paket anlitar för befordringen som skall anses bedriva postverksamhet, enligt specialmotiveringen i propositionen. Mellan avsändaren och företaget har därvid träffats ett avtal om befordran, även om det inte är ett individuellt avtal.

Beträffande vilka försändelser som är att anse som brev skall det till en början vara fråga om en adresserad försändelse. Att detta rekvisit förts in hänger enligt propositionen samman med de skäl som helt allmänt motiverar en reglering av postverksamheten, nämligen intresset av att skydda avsändarens och mottagarens personliga integritet och att garantera tillförlitliga befordringsmöjligheter. Dessa intressen gör sig nämligen i princip bara gällande när det är fråga om försändelser som är avsedda för en speciell motta-

gare. I enlighet med detta faller alla oadresserade försändelser – reklam, samhällsinformation och annat – utanför begreppen brev.

För att anses som ett brev i postlagens mening gäller också att försändelsen skall vara innesluten i ett kuvert eller annat omslag. Vissa öppna försändelser – vykort, brevkort o.d. – kan emellertid, liksom brev, innehålla förtroliga eller personliga meddelanden och de är därmed enligt propositionen förtjänta av ett motsvarande skydd. Därför jämföras vykort, brevkort och liknande försändelser med brev vid tillämpningen av lagen.

Öppna försändelser i övrigt, dvs. sådana som inte innehåller personliga meddelanden räknas däremot inte som brev. Om exempelvis tidningar, tidskrifter eller reklam befordras utan någon form av kuvert eller annat omslag, är försändelserna alltså inte brev i lagens mening.

Med *postnummersystemet* avses enligt 3 a § första stycket postlagen ett system av sifferserier som används för att dela in landet i postnummerområden för postbefordringsändamål. I andra stycket anges att postnummersystemet skall vara utformat så att det möjliggör en effektiv sortering och befordran av försändelser till hela landet.

Krav på den som bedriver postverksamhet

Ett antal bestämmelser i postlagen gäller krav på den som bedriver postverksamhet. Enligt 4 § postlagen krävs tillstånd enligt lagen för rätten att bedriva postverksamhet.

Postverksamhet skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls. Tillstånd skall endast beviljas om sökanden har förutsättningar att bedriva postverksamhet på ett sådant sätt (5 § postlagen).

I postlagen finns bestämmelser om obeställbara brev och om tystnadsplikt som också har att göra med skyddet för avsändarens och mottagarens integritet, som den som bedriver postverksamhet måste följa.

Ett tillstånd får förenas med vissa villkor. De villkor som uppställs kan därmed sägas utgöra krav på den som bedriver postverksamhet.

Tillståndsvillkor

Tillstånd att bedriva postverksamhet får enligt 5 b § postlagen förenas med vissa villkor om skyldigheter för tillståndshavare.

Tillståndsmyndigheten får förena ett tillstånd att bedriva postverksamhet för en eller flera tillståndshavare med en skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Myndigheten skall föreskriva på vilket sätt tillståndshavaren skall tillhandahålla tjänsten. Därigenom kan det generella kravet på att tjänsten skall vara av god kvalitet preciseras när det gäller insamlingsfrekvens, befordringstider m.m. på ett sådant sätt att postdirektivets krav på samhällsomfattande posttjänster uppfylls (prop. 199798:127). Enligt postförordningen skall sådana tillståndsvillkor innehålla vissa krav, vilka har redovisats ovan under rubriken *Samhällsomfattande posttjänst*.

Därutöver får tillståndsvillkor ställas upp som närmare anger hur kraven i 5 § postlagen på tillförlitlighet och integritetsskydd skall fullgöras, anpassat till de individuella förutsättningarna för varje operatör.

I tillståndsvillkoren får vidare anges skyldigheter för den som bedriver postverksamhet att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av särskilda posttjänster samt att beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap. Genom dessa bestämmelser kan viss service till funktionshindrade och vissa beredskapsåtgärder för totalförsvaret tillförsäkras genom föreskrifter i tillståndsvillkor. Tillståndshavaren blir då skyldig att utföra tjänsterna mot ersättning. Bestämmelsen hindrar inte att PTS i stället upphandlar tjänsterna. PTS upphandlar bl.a. utsträckt postservice till äldre och funktionshindrade i glesbygd samt vissa blindskriftsförsändelser till synskadade. PTS upphandlar också tjänster för att tillgodose samhällets behov av postkommunikation vid svåra påfrestningar på samhället och i krig.

I 5 b § andra stycket postlagen ges ett bemyndigande till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande tillståndsmyndigheten, att meddela närmare föreskrifter om tillståndsvillkoren. Genom detta bemyndigande ges bl.a. möjlighet att närmare reglera postdirektivets genomförande. Bemyndigandet ligger till grund för bestämmelserna i 7–8 §§ postförordningen om samhällsomfattande posttjänst. Något bemyndigande till tillståndsmyndigheten har däremot inte getts.

Prisreglering

Enligt 7 b § postlagen får regeringen föreskriva att priser för tjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer. Bestämmelsen omfattar numera endast brev och därmed i lagen jämställda försändelser. Adresserade tidningar och tidskrifter som inte är inneslutna i omslag omfattas således inte.

Enligt 9 § postförordningen får den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst inte höja priset per kalenderår för inrikes befordran av enstaka övernattbefordrade brev som väger högst 500 gram mer än förändringen i konsumentprisindex (KPI) mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan. Härvid får dock ett pris avrundas till närmaste femtiotal öre, även om detta innebär att höjningen blir större än förändringen i KPI. Ett utrymme för prishöjning som inte utnyttjats under ett kalenderår får användas under ett av de tre påföljande åren. Det totala utrymmet för prishöjning skall dock minskas med sådan höjning utöver ändringen i KPI som skett på grund av avrundning.

Postnummersystemet

Enligt 7 a § andra stycket postlagen skall regeringen utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Regeringen beslutade den 3 juni 1999 att Posten AB skall förvalta postnummersystemet.

Den som tillhandahåller postnummersystemet är enligt 7 c § första stycket postlagen skyldig att på begäran från andra tillståndshavare tilldela dem postnummer för postboxanläggningar inom begärda postnummerområden. På detta sätt ges alla postoperatörer möjlighet att erbjuda sina kunder en postbox med ett särskilt postnummer. Om en postoperatör vill tillhandahålla en postboxanläggning inom ett visst geografiskt område, kan operatören begära ett postnummer inom den postnummerserie som gäller för området.

Tillståndsmyndigheten får i enskilda fall bevilja undantag från skyldigheten att på begäran tilldela postnummer, om tilldelning av begärt postnummer i beaktansvärd utsträckning skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av postnummersystemet. En obegränsad möjlighet för andra postoperatörer är enligt förarbetena (prop. 1998/99:95, s. 32) inte genomförbar. Särskilt i storstadsområden är

tillgången till postnummer begränsad. Tillståndsmyndigheten kan väga operatörens intresse av att erbjuda postboxar inom det aktuella området mot att postnummersystemet skall fungera effektivt för sortering och befordran av försändelser över hela landet. Skulle en tilldelning av ett postnummer riskera att störa postnummersystemet strider detta mot syftet med systemet, som är att möjliggöra en effektiv sortering och befordran av försändelser till hela landet.

För en ändring i postnummersystemet som inte endast berör enskilda postadressater krävs enligt 7 d § postlagen tillståndsmyndighetens godkännande. Den som ålagts att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet förfogar också över systemet. Bestämmelsen skall garantera att ändringar i postnummersystemet blir tillgängliga för alla postoperatörer och andra aktörer samtidigt och i god tid (prop. 1998/99:95, s. 32).

Anläggningar för postöverlämning till mottagare (postboxar)

En tillståndshavare är enligt 5 d § postlagen skyldig att möjliggöra att försändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå de anläggningar för postöverlämning till mottagare som tillståndshavaren innehar. Villkoren för detta skall vara skäligen och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

Tillståndsmyndigheten har en medlingsroll i tvister som gäller tillståndshavarnas möjligheter att nå andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagare. Detta behandlas vidare nedan under rubriken *Myndigheternas uppgifter och roller*.

Eftersändning av adresserade försändelser

De postoperatörer, utöver Posten, som har etablerat sig på marknaden har valt att göra det inom geografiskt begränsade distributionsområden. En följd av detta är att operatörerna inte delar ut post till mottagare som har begärt eftersändning till adresser utanför det distributionsområde där postoperatörerna är verksamma. I regel träffar därför övriga postoperatörer avtal med Posten om att Posten skall distribuera eftersändningar i sådana fall. Dessutom förekommer det att privatpersoner själva adresserar om felaktigt

adresserade försändelser som distribuerats av en annan postoperatör än Posten och lägger dem på en brevlåda som tillhör Posten. Detta benämns *privat eftersändning*.

Postlagen innehåller inte någon reglering av eftersändning. Frågan om lagreglering av eftersändning var uppe i samband med propositionen Postal infrastruktur (prop. 1998/99:95, s. 27 f.). Regeringens bedömning var dock att det räckte att ge tillståndsmyndigheten i uppdrag att medverka i förhandlingar mellan tillståndshavarna angående villkor för eftersändning samt att redovisa resultaten av dessa förhandlingar till regeringen. Någon lagreglering av eftersändning föreslogs inte. Sådana frågor måste därför i dag hanteras av postoperatörerna genom frivilliga förhandlingar och avtal på civilrättslig grund.

Internationell postverksamhet

Postlagen innehåller vissa bestämmelser om internationell postverksamhet i 23–24 §§.

För att ett postbefordringsföretag skall få delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen, krävs det enligt 23 § postlagen att företaget har en verksamhet och organisation som garanterar att det på ett godtagbart sätt kan utföra internationell postbefordran och därvid tillämpa fördragens bestämmelser samt att regeringen godkännt företaget för sådant deltagande. Enligt specialmotiveringen till bestämmelsen (prop. 1993/94:38, s. 159) är Posten det enda företaget som vid den tiden och under överskådlig tid framåt kan komma i fråga för uppgiften.

I 24 § postlagen finns en bestämmelse som anger vilka frimärken som får användas vid internationell posttrafik som äger rum inom ramen för världspostfördragen.

2.4 Konkurrenslagen

Konkurrenslagen (1993:20) är en generell lagstiftning som omfattar alla sektorer av samhället, inklusive postsektorn. Lagens ändamål är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens när det gäller produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Konkurrenslagen bygger på samma principer

som gäller för EU:s konkurrensrätt. Lagen innehåller två grundläggande förbud:

- Det första förbudet gäller konkurrensbegränsande avtal mellan företag om dessa avtal har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat och framgår av 6 § konkurrenslagen.
- Det andra förbudet innebär enligt 19 § konkurrenslagen att företag som har en dominerande ställning på marknaden är förbjudna att missbruka denna ställning. Sådant missbruk kan särskilt bestå i att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen köps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor, begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna, tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner så att vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller ställa 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.

Den 1 juli 2004 trädde ett antal ändringar i konkurrenslagen i kraft, vilka innebär att den svenska konkurrenslagen anpassades till de konkurrensregler som började gälla inom EU den 1 maj 2004. De två svenska förbudsbestämmelserna i 6 och 19 §§ konkurrenslagen motsvaras av bestämmelserna i artiklarna 81 respektive 82 i EG-fördraget. EU:s konkurrensregler tillämpas parallellt med den svenska konkurrenslagstiftningen när handeln mellan medlemsstater påverkas av ett visst avtal eller förfarande. Detta benämns *samhandelskriteriet*. I vissa fall kan avtal och förfaranden som enbart gäller den svenska marknaden ändå påverka samhandeln. Även då tillämpas EU:s konkurrensregler. Den svenska konkurrenslagen tillämpas när ett avtal eller ett förfarande inte uppfyller samhandelskriteriet.

2.5 EG-rätt på området

Postdirektivet

I EG:s postdirektiv (artikel 1) stadgas följande gemensamma regler:

- tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster i gemenskapen,
- kriterier som bestämmer vilka tjänster som kan omfattas av monopol för dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och villkor som styr tillhandahållande av icke-monopoliserade tjänster,
- avgiftsprinciper och insyn i redovisningen för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster,
- fastställande av kvalitetsnormer för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster och inrättande av ett system för att säkerställa att dessa normer följs,
- harmonisering av tekniska standarder samt om inrättande av oberoende nationella tillsynsmyndigheter.

I direktivets andra artikel definieras bl.a. posttjänster som tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser.

Medlemsstaterna skall säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster (artikel 3) som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att säkerställa att den eller de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster garanterar att det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan – utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som de nationella tillsynsmyndigheterna bedömer vara undantagsvis förekommande – görs minst en insamling samt ett överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive hemvist. I undantagsfall kan ett överlämnande ske även vid lämpliga anläggningar. Varje sådant undantag som beviljas av en nationell tillsynsmyndighet måste meddelas kommissionen och samtliga nationella tillsynsmyndigheter. Varje medlemsstat skall vidare besluta om nödvändiga åtgärder för att de samhällsomfattande tjänsterna skall omfatta följande minimiprestationer:

- Insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser som väger högst 2 kg.

- Insamling, sortering, transport och utdelning av postpaket som väger högst 10 kg.
- Tjänster för rekommenderade och assurerade försändelser.

De nationella tillsynsmyndigheterna får enligt artikel 3.5 höja viktgränsen för vad som täcks av de samhällsomfattande tjänsterna när det gäller postpaket till högst 20 kg. Medlemsstaterna skall dock se till att postpaket som tas emot från andra medlemsstater och som väger högst 20 kg överlämnas inom deras territorium, oavsett vilken viktgräns för postpaket som bestämts beträffande de samhällsomfattande tjänsterna.

De samhällsomfattande tjänsterna som de definieras i artikeln skall täcka såväl nationella tjänster som gränsöverskridande tjänster.

Postdirektivet innehåller även bestämmelser om harmonisering av tjänster som får omfattas av monopol. I artikel 7, ändrad genom direktiv 2002/39/EG, anges att medlemsstaterna även fortsättningsvis får låta vissa tjänster omfattas av monopol för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, i den utsträckning som det är nödvändigt för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna upprätthålls. Dessa tjänster skall dock vara begränsade till insamling, sortering, transport och överlämnande av inrikes brevårsändelser och inkommande gränsöverskridande brevårsändelser inom vissa vikt- och prisgränser, oavsett om det gäller ilfårsändelser eller inte.

Viktgränsen skall vara 100 gram fr.o.m. den 1 januari 2003 och 50 gram fr.o.m. den 1 januari 2006. Dessa viktgränser gäller dock inte om priset för en brevårsändelse överstiger vissa nivåer. Fr.o.m. den 1 januari 2003 gäller inte viktgränsen om priset för försändelsen är lika med eller mer än tre gånger den allmänna avgiften för en brevårsändelse av första viktklassen inom den snabbaste kategorin. Fr.o.m. den 1 januari 2006 gäller inte viktgränsen om priset är lika med eller mer än två och en halv gång denna avgift. När det gäller den kostnadsfria posttjänsten för blinda och synskadade personer får undantag från vikt- och prisbegränsningar tillåtas.

Enligt artikel 7.3 i postdirektivet skall kommissionen beskriva konsekvenserna av att den inre marknaden för postsektorn genomförs fullt ut 2009. Kommissionen skall redovisa konsekvenser för de samhällsomfattande tjänsterna i respektive medlemsstat. Därefter skall kommissionen lämna en rapport till Europaparla-

mentet och rådet senast den 31 december 2006 med förslag som, om lämpligt, antingen bekräftar att den inre marknaden för postsektorn skall genomföras fullt ut 2009 eller bestämmer andra åtgärder mot bakgrund av de genomförda studierna.

Artiklarna 9–11 handlar om vilka villkor som styr tillhandahållande av icke-monopoliserade tjänster samt tillgången till nätet. I artikel 9.2 anges att medlemsstaterna får införa tillståndsförfaranden för icke-monopoliserade tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd som de definieras i artikel 3, inbegripet enskilda tillstånd, i den omfattning detta är nödvändigt för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls och för att skydda de samhällsomfattande tjänsterna. Utanför detta område får dock endast allmänna tillstånd tillämpas.

I artikel 9.4 anges att en medlemsstat får inrätta en kompensationsfond för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna skyddas, om staten anser att skyldigheten att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna är en orättvis ekonomisk belastning för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Kompensationsfonden skall för detta ändamål förvaltas av ett av förmånstagaren eller förmånstagarna oberoende organ. I 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 samhällsomfattande tjänster som anges i direktivet får finansieras på detta sätt.

Artiklarna 12–15 innehåller bestämmelser om avgiftsprinciper och insyn i redovisningen. I artikel 12, ändrad genom direktiv 2002/39/EG, anges att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att säkerställa att avgifterna för var och en av de tjänster som ingår i tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna stämmer överens med följande principer:

1. Priserna måste vara rimliga och ge samtliga användare möjlighet att få tillgång till de tjänster som tillhandahålls.
2. Priserna skall grunda sig på kostnaderna.
3. Medlemsstaterna får besluta att en enhetlig taxa skall gälla inom hela det nationella territoriet.
4. 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.

5. Avgifterna måste vara klara och tydliga samt icke-diskriminerande.
6. 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 på tillhörande villkor. Avgifterna skall ta hänsyn till de kostnader som sparats in jämfört med de 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.
7. Korssubventionering av samhällsomfattande tjänster utanför den sektor som omfattas av monopol som sker med inkomster från tjänster innanför den sektor som omfattas av monopol skall vara förbjuden, utom i fall där det kan visas att korssubventioneringen är absolut nödvändig för att fullgöra särskilda skyldigheter i fråga om samhällsomfattande tjänster som införts på det konkurrensutsatta området. Bestämmelser med detta innehåll skall, förutom i de medlemsstater där tjänsterna inte omfattas av monopol, antas av de nationella tillsynsmyndigheterna, som skall underrätta kommissionen om alla sådana åtgärder.

De som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster skall enligt artikel 14.2 i den interna redovisningen ha skilda konton, åtminstone dels för var och en av tjänsterna inom den monopoliserade sektorn, dels för de icke-monopoliserade tjänsterna. Kontona för de icke-monopoliserade tjänsterna skall tydligt skilja mellan tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och tjänster som inte gör det. Sådana interna redovisningssystem skall bygga på enhetligt tillämpade och objektiva försvarbara principer för kostnadsredovisning. Kostnaderna skall därvid fördelas på var och en av de monopoliserade och på de icke-monopoliserade tjänsterna på vissa angivna sätt. Detaljerade uppgifter om redovisningen enligt dessa system skall på begäran i förtrolighet tillhandahållas den nationella tillsynsmyndigheten och kommissionen.

Den nationella tillsynsmyndigheten får enligt artikel 14.8 besluta att inte tillämpa kraven på särskild redovisning enligt artikel 14, om en medlemsstat inte har monopol på någon av de tjänster som får omfattas av monopol, och inte heller har inrättat någon kompensationsfond för samhällsomfattande tjänster, och om den nationella tillsynsmyndigheten är övertygad om att ingen av dem som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster erhåller statliga subventioner, dolda eller ej. Den nationella tillsynsmyndigheten skall informera kommissionen om sådana beslut.

I artiklarna 16–19 regleras kvaliteten på tjänsterna och hanteringen av klagomål från användare. Medlemsstaterna skall säkerställa att normer för kvaliteten på de samhällsomfattande tjänsterna bestäms och offentliggörs. Kvalitetsnormerna skall särskilt riktas in på befordringstider samt på tjänsternas regelbundenhet och tillförlitlighet.

Dessa normer skall fastställas av medlemsstaterna när det gäller nationella tjänster och av Europaparlamentet och rådet när det gäller gränsöverskridande tjänster inom gemenskapen. Den framtida anpassningen av dessa normer till den tekniska utvecklingen eller till marknadens utveckling skall genomföras i enlighet med det kommittologiförfarande som föreskrivs i direktivet.

Medlemsstaterna skall besluta om kvalitetsnormer för post inom landet och säkerställa att dessa är förenliga med de normer som beslutas för gränsöverskridande tjänster inom gemenskapen.

Kvalitetsnormer för gränsöverskridande tjänster inom gemenskapen anges i bilagan till direktivet. Dessa normer innebär att 85 procent av alla gränsöverskridande postförsändelser skall vara framme tre dagar efter inlämningsdagen och 97 procent fem dagar efter inlämningsdagen. Normerna måste uppfyllas, inte bara för det totala flödet inom gemenskapstrafiken i dess helhet, utan också för varje bilateralt flöde mellan två medlemsstater.

Varje medlemsstat skall enligt artikel 22 utse en eller flera nationella tillsynsmyndigheter för postsektorn – juridiskt åtskilda och verksamhetsmässigt oberoende av postoperatörerna. De nationella tillsynsmyndigheterna skall ha som särskild uppgift att säkerställa att de förpliktelser som härrör från direktivet iakttas. De kan även ha till uppgift att säkerställa överensstämmelse med konkurrensreglerna inom postsektorn.

Enligt artikel 23, ändrad genom direktiv 2002/39/EG, skall kommissionen vartannat år överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktivet. Denna rapport

skall innefatta relevant information om utvecklingen inom sektorn, i synnerhet när det gäller de ekonomiska, sociala och tekniska aspekterna samt sysselsättningsaspekter och tjänsternas kvalitet. Denna rapport skall, om det är lämpligt, åtföljas av förslag till Europaparlamentet och rådet.

I artikel 26 klargörs att postdirektivet är ett minimidirektiv när det gäller liberalisering. Direktivet hindrar alltså inte en medlemsstat från att vidmakthålla eller införa åtgärder som är mer liberala än dem som föreskrivs i direktivet. Sådana åtgärder måste dock vara förenliga med fördraget. Skulle direktivet upphöra får de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att genomföra det vidmakthållas, i den mån de är förenliga med fördraget.

Enligt artikel 27 skall bestämmelserna i direktivet, med undantag av artikel 26, upphöra att gälla den 31 december 2008 såvida inte annat beslutas i enlighet med artikel 7.3. Det tillståndsförfarande som avses i artikel 9 skall däremot inte påverkas av detta datum.

2.6 Transparensdirektivet

I betänkandet *Införlivande av transparensdirektivet* (SOU 2003:48) föreslås en ny lag, transparenslagen, som skall införliva EG-kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska förhållanden, senast ändrat genom direktiv 2000/52/EG – det s.k. transparensdirektivet. Direktivet ställer krav på två särskilda redovisningar som skall underlätta kommissionens tillämpning av EG:s konkurrensregler.

Lagförslaget i den första delen innebär ett tydliggörande av de föreskrifter i direktivet som skall säkerställa kommissionens insyn i de finansiella förbindelserna mellan, å ena sidan, offentliga myndigheter (stat, kommun och andra territoriella myndigheter) och, å andra sidan, offentlig företagsverksamhet. Detta gäller oavsett om verksamheten bedrivs inom myndigheten eller i ett bolag där myndigheten har ett dominerande inflytande. Bestämmelserna innebär att det tydligt skall redovisas bl.a. vilka offentliga medel som myndigheten har tillfört företagsverksamheten och hur medlen har använts (öppen redovisning). Detta gäller särskilt kapitaltillskott och annat som kan vara offentligt stöd.

Förslaget i den andra delen innebär att företag som bedriver, å ena sidan, ekonomisk verksamhet med ett legalt monopol eller lik-

nande särställning och, å andra sidan, annan affärsverksamhet skall särredovisa intäkter och kostnader för de båda områdena (separat redovisning). Dessa bestämmelser kan omfatta både offentliga och privata företag. I fråga om offentlig företagsverksamhet gäller reglerna oavsett om verksamheten bedrivs inom myndigheten eller i ett bolag.

I huvudsak samma regler om bevarande skall gälla för information från den öppna och separata redovisningen som för annan räkenskapsinformation. Informationen skall på begäran lämnas in till Konkurrensverket samt överlämnas till EG-kommissionen.

För att kontrollera att redovisningskraven uppfylls föreslås i betänkandet att revisor eller annan oberoende sakkunnig skall granska redovisningarna. Konkurrensverket föreslås få en tillsynsroll. Verket skall även vidarebefordra den information från redovisningarna som EG-kommissionen begär. De nya redovisnings- och rapporteringskraven skall kunna genomdrivas genom vitesföreläggande. Bevarandet av information från redovisningarna föreslås bli straffrättsligt sanktionerat i samma omfattning som gäller för räkenskapsinformation enligt ordinarie redovisningsförfattningar.

I bilaga 4 till betänkandet redovisas ett uppdrag till Konkurrensrådet från Transparensutredningen att undersöka vilka företag som omfattas av transparensdirektivet. I Konkurrensrådets genomgång räknas Posten upp bland de statliga bolag och affärsverk som uppfyller omsättningskriteriet och som har både en skyddad och en konkurrensutsatt sektor. Detta innebär att Konkurrensrådet bedömt att Posten troligen kommer att omfattas av transparensdirektivet. De verksamheter som Posten bedriver som anses omfattas av den skyddade sektorn är dels grundläggande kassaservice, dels hushållsgenererad post för vilket ett faktiskt monopol anses föreligga.

Posten menar dock att Konkurrensrådets bedömning inte är korrekt med hänsyn till att Posten inte har något skydd för denna marknad. Man menar också att den omständigheten att företaget skulle ha ett faktiskt monopol saknar betydelse i sammanhanget.

Transparensutredningens förslag till ny transparenslag har ännu inte föranlett någon lagstiftning. Förslagen är för närvarande under beredning i Regeringskansliet.

2.7 Myndigheternas rollfördelning och ansvar

Sektorsmyndighet på postområdet

Enligt 1 § förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen (PTS) är PTS central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Sektorsansvaret för postområdet innebär enligt förarbetena (prop. 1997/98:127, s. 37) att PTS har ett omfattande allmänt ansvar att följa utvecklingen, bl.a. från ett konsumentperspektiv och ett regionalpolitiskt perspektiv. Samtidigt anges att PTS, liksom tidigare, inte skall ha någon generell konkurrensfrämjande roll på postområdet.

PTS skall följa utvecklingen och bevaka att postservicen motsvarar samhällets behov. I 9 § instruktionsförordningen anges därför att PTS, i enlighet med sitt sektorsansvar, skall främja att marknaderna för post och elektronisk kommunikation fungerar effektivt ur såväl ett konsumentperspektiv som ett regionalpolitiskt perspektiv samt att marknaden för elektronisk kommunikation fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Myndigheten skall vidare verka för att de handikappolitiska målen uppnås inom myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten skall därvid vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Myndigheten skall samråda med Konkurrensverket (KKV), Konsumentverket och Glesbygdsverket i konkurrens- och konsumentfrågor samt regionalpolitiska frågor, samråda med Radio- och TV-verket i massmediefrågor samt i övrigt ta initiativ till ett löpande informationsutbyte mellan myndigheterna.

Tillståndsmyndighet enligt postlagen

PTS skall pröva ansökningar om tillstånd att bedriva postverksamhet (4 a § postlagen och 2 § postförordningen), pröva ansökningar om förhandsbesked om huruvida sådant tillstånd behövs (4 b § postlagen och 2 § postförordningen), meddela tillstånd om sådana förutsättningar föreligger samt besluta om tillståndsvillkor.

PTS får enligt 5 § postlagen och 2 § postförordningen återkalla tillstånd om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i postlagen eller de föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen. Om det anses som tillräckligt får myndigheten meddela en varning

i stället för att återkalla ett tillstånd. Tillstånd skall också återkallas på begäran av tillståndshavaren.

Tillsynsmyndighet enligt postlagen

PTS skall ha tillsyn över efterlevnaden av postlagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen (15 § postlagen och 2 § postförordningen).

PTS skall övervaka prisutvecklingen på postområdet. Detta innebär att man skall bevaka att alla får möjlighet att få försändelser befordrade till rimliga och enhetliga priser samt att pristaket efterlevs.

Enligt 8 § instruktionsförordningen skall PTS fullgöra den prövning eller tillsyn som regeringen särskilt beslutar om i samband med avtal mellan staten och en postoperatör. Ett sådant avtal har tidigare gällt mellan staten och Posten. Sedan den 31 mars 2001 finns inte längre något gällande sådant avtal mellan staten och en postoperatör.

PTS skall även bevaka att samhällsomfattande posttjänster finns att tillgå. PTS skall vidare säkerställa att särskilda samhällsåtaganden på postområdet tillhandahålls.

Enligt 5 § instruktionsförordningen får PTS genom upphandling tillgodose funktionshindrades behov av särskilda post- och kassatjänster samt elektroniska kommunikationstjänster, tillgodose totalförsvarets behov av posttjänster och elektroniska kommunikationstjänster under höjd beredskap samt stärka samhällets beredskap mot allvarliga störningar av elektronisk kommunikation och posttjänster i fred. PTS upphandlar sådana särskilda samhällsåtaganden på postområdet i form av utsträckt postservice till äldre och funktionshindrade i glesbygd samt vissa blindskriftsförsändelser. PTS har också möjlighet att föreskriva om tillhandahållande av särskilda samhällsåtaganden genom tillståndsvillkor enligt postlagen.

PTS har som redan nämnts däremot inte till uppgift att bevaka konkurrensen på postområdet. PTS uppgift på konkurrensområdet inskränker sig enligt förarbetena till postlagen (prop. 1997:98:127, s. 39) i stället till att bevaka infrastrukturfrågor, dvs. postboxar, adressändringar och postnummersystemet. PTS uppgift skulle enligt propositionen bestå i att bistå parterna så att dessa genom förhandlingar kan uppnå acceptabla lösningar beträffande tillgång och kostnader för utnyttjandet av infrastrukturen. Ansvarsuppdel-

ningen gentemot KKV i konkurrensfrågor är enligt propositionen tydlig. PTS har inga befogenheter att aktivt främja konkurrensen eller lösa de konkurrensproblem som eventuellt kan uppstå på en fri marknad, utan skall tillämpa postlagen och utöva tillsyn enligt den lagstiftningen. Numera har dock PTS genom de lagändringar som föreslogs i propositionen Postal infrastruktur (prop. 1998/99:85) fått en särskild roll när det gäller avtal om att tillståndshavares försändelser skall kunna nå andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagare.

Enligt 16 a § första stycket postlagen skall tillståndsmyndigheten verka för att avtal träffas som gör att tillståndshavarnas försändelser når andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagare. Sådana anläggningar kan enligt propositionen (prop. 1998/99:95, s. 33) vara postboxar, s.k. låsta lådsamlingar etc. Tillståndsmyndigheten bör enligt propositionen behandla frågorna inom ramen för sin tillsynsverksamhet med särskilt beaktande av tillståndshavarnas skyldighet enligt postlagen att möjliggöra att försändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå postboxar och dylikt som tillståndshavaren innehar. Samtidigt nämns att det givetvis också är av betydelse för myndigheten att postverksamheten skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet samt den övergripande uppgiften att bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov.

Medlingsroll för PTS

Enligt 16 a § andra stycket postlagen skall tillståndsmyndigheten skyndsamt undersöka förhållandena och, om särskilda skäl inte talar för annat, medla mellan parterna, om tvist uppkommer om sådana avtal om tillståndshavares möjligheter att nå andra tillståndshavares postboxar och dylikt. I en sådan tvist får myndigheten också yttra sig på begäran av en part.

Förfarandet beskrivs i propositionen (prop. 1998/99:95, s. 24) som att en part bör kunna anmäla till tillståndsmyndigheten om det visar sig att någon överenskommelse inte kan nås. Myndighetens uppgift blir därefter att medla mellan parterna i syfte att nå en överenskommelse. På motsvarande sätt bör en anmälan i en tvist rörande redan ingångna avtal behandlas. I samband med medling bör myndigheten även, om en part begär det, kunna yttra sig om huruvida erbjudna eller tillämpade villkor är förenliga med före-

skrifter i postlagen. Ett sådant yttrande är dock inte bindande för parterna, utan det skall ses som en service till dem. Att tillståndsmyndigheten medlar mellan parterna eller yttrar sig på begäran av part hindrar inte att myndigheten tillgriper sina tillsynsbefogenheter genom att utfärda föreläggande för efterlevnaden av reglerna om tillgången till anläggningar för postöverlämning.

Förhållandet till konkurrenslagen

Konkurrenslagen innehåller allmänna regler som också är av betydelse för postmarknaden. I propositionen *Postal infrastruktur* (prop. 1998/99:95, s. 24 f.) anges att de närmare gränserna mellan konkurrensrätten och de regler som föreslås i propositionen i fråga om tillgång till viss infrastruktur får bestämmas i den praktiska tillämpningen. Av 9 § förordningen med instruktion för Post- och telestyrelsen följer att PTS skall samråda med KKV i konkurrensfrågor.

Postlagen innehåller en bestämmelse som syftar till att förhindra dubbla sanktioner. I 17 c § anges nämligen att om någon har ålagts att betala konkurrensskadeavgift eller dömts att betala vite enligt konkurrenslagen får vite enligt postlagen inte dömas ut för samma förfarande.

Konkurrensverkets uppgifter

KKV är enligt 1 § förordningen (1996:353) med instruktion för KKV central förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor. KKV skall enligt 2 § instruktionen verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. KKV skall fullgöra de uppgifter som följer av konkurrenslagen, lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling och lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler och är dessutom behörig myndighet enligt sistnämnda lag. KKV är också sådan behörig myndighet som avses i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer och KKV skall vidta de åtgärder som ankommer på en medlemsstat enligt vissa artiklar i EG-förordningen.

KKV har även tilldelats vissa uppgifter i samband med ett samråd som PTS skall utföra enligt lagstiftningen om elektronisk kommunikation, vilken innehåller sektorsspecifika konkurrensbestämmelser.

Bedömningar som skall göras enligt de konkurrensrättsliga bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation kan skilja sig från de bedömningar som KKV har att göra vid tillämpningen av konkurrenslagen. KKV är inte bundet i sin prövning vid tillämpning av de generella konkurrensreglerna av de bedömningar som görs i marknadsanalyserna enligt lagstiftningen om elektronisk kommunikation (prop. 2002/03:110, s. 275).

KKV har sedan 2002 deltagit i det projekt som PTS bedrivit för att ta fram beslutsutkast, och verket har på så sätt haft tillfälle att följa PTS arbete och löpande ge vissa synpunkter. Därutöver har KKV lämnat ett antal formella skriftliga yttranden över beslutsförslag från PTS beträffande marknadsanalyser och bedömningar av marknadsinflytande på en bestämd marknad. Dessa yttranden har PTS därefter offentliggjort i samband med att förslag till beslut sänts ut i ett samrådsförfarande till berörda parter. KKV:s yttrande finns således med som underlag för dem som skall yttra sig.

När det gäller att fastställa skyldigheter för ett företag med betydande inflytande på en fastställd marknad har PTS däremot ingen särskild samrådsskyldighet med KKV. Visst utbyte av synpunkter har dock skett inom ramen för KKV:s deltagande i PTS projekt. Därefter har KKV valt att, när PTS offentliggjort förslag till skyldigheter i samband med samråd med berörda parter, yttra sig när man haft något att framföra.

3 Den svenska postmarknadens utveckling

I detta kapitel har utredningen valt att beskriva och analysera marknaden utifrån följande uppdelning:

- brev¹
- oadresserad direktreklam
- paket.²

Detta är en bredare definition av postmarknaden än den som vanligtvis används. Många rapporter om postmarknaden tar sin utgångspunkt i den definition som finns i postlagen.³ I denna stadgas att med postverksamhet avses regelbunden befordran av brev mot avgift, och med brev menas adresserade försändelser som väger högst två kg. Distribution av paket och oadresserade försändelser som reklam ingår således inte postverksamhet. Däremot innefattas den samhällsomfattande posttjänsten som innebär att alla har rättighet att ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger upp till 20 kg.

Enligt EU:s definition i postdirektivet⁴ omfattar postförsändelser förutom brevörsändelser även t.ex. böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde. Däremot anses inte böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter vara brevörsändelser, och EU:s definition skiljer sig således i detta avseende från den i postlagen.

Utredningen har alltså valt att även beskriva marknaden för oadresserad direktreklam (ODR), eftersom adresserad direktreklam (ADR), som alltså hör till brevmarknaden, och ODR är två närbesläktade produkter ur ett kund- och mottagarperspektiv. De företag som verkar på marknaden erbjuder ofta båda produkterna,

¹ Adresserade inrikes försändelser som väger upp till två kg, dock inte paket.

² Inrikes paket med en vikt upp till 35 kg.

³ SFS 1993:1684 (2003:708).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997.

och dessutom kan de även ersätta varandra ibland. Marknaden för paketbefordran har inkluderats, eftersom delar av denna omfattar den samhällsomfattande tjänsten. Det finns dessutom en överströmning mellan brev- och paketmarknaden, där varuförsändelser som väger under 2 kg och som är av mindre värde ofta skickas som brev i stället för som paket.

Brevmarknaden är den största delmarknaden på postmarknaden; 2003 stod den för 51 procent av den sammanlagda volymen. Marknaden för oadresserad direktreklam är nästan lika stor, med en andel på 48 procent, medan den minsta av marknaderna är paketmarknaden som svarade för 1 procent av den totala volymen. Om postmarknaden i stället fördelas efter distributionsvärde motsvarar brevmarknaden 73 procent av värdet 2003, medan andelarna för paketmarknaden och ODR-marknaden uppgår till 17 procent respektive 10 procent.

Marknaden för tidningar och tidskrifter utan omslag berörs i kapitel 7, som tar upp frågan om samdistribution. Tidskriftsmarknaden berörs även av utredningen ur ett prisregleringsperspektiv i kapitel 8.

3.1 Den europeiska postmarknaden

Nuläge

Utvecklingen på den svenska postmarknaden är en del av utvecklingen på en delvis gemensam europeisk postmarknad.⁵ Utvecklingen av brevvolymer på den europeiska postmarknaden har under lång tid följt den ekonomiska tillväxten. Sedan 1998 har skillnaden mellan de båda utvecklingskurvorna blivit allt större, särskilt tydligt är detta sedan år 2000. År 1998 skickades 85,1 miljarder inrikesbrev i de 25 nuvarande EU-länderna; år 2000 hade den totala volymen ökat till 89,3 miljarder inrikesbrev. De därpå följande åren var försändelsevolymerna tämligen konstanta, trots att BNP fortsatte att stiga.

Skillnaderna mellan hur många brev som skickas per person i respektive medlemsland är stora. I åtta medlemsstater skickas färre än 100 inrikesbrev per person och år, varav man i några länder skickar så få som 50. I fem medlemsstater, däribland Sverige,

⁵ Avsnittet i sin helhet baseras på rapporten *Main Developments in the European Postal Sector*, wik-consult, Bad Honnef, 2004.

skickas i stället fler än 300 inrikesbrev per person och år. Dessa skillnader kan främst härledas till graden av ekonomisk utveckling. Ju högre BNP ett land har, desto fler inrikesbrev skickas per person.

Av de brev som skickas inom EU betalas portot för mer än 85 procent av breven av företag, och dessa brev skickas antingen till konsumenter eller till andra företag. Privatkunderna skickar således färre än 15 procent av inrikesbreven inom EU.

Framtida utveckling

Det är svårt att sia om marknadsutvecklingen inom EU i framtiden, men en undersökning bland postoperatörer och posttillsynsmyndigheter kan vara en kvalificerad förutsägelse. Studien visar att brevvolymerna förväntas minska med 3,5 procent mellan 2004 och 2009 i EU som helhet. Ser man till de nio EU-länder som i dag skickar flest brev per person, så förväntas minskningen under samma period bli ännu större – 4,3 procent. Minskningen av brevvolymerna förväntas dock uppvägas något av en viss ökning av mängden direktreklam.

Samma undersökning visar att övergången till elektronisk kommunikation är den faktor som främst påverkar brevvolymerna. Inom direktreklamen anses den allmänna ekonomiska utvecklingen ha störst betydelse för den framtida volymutvecklingen.

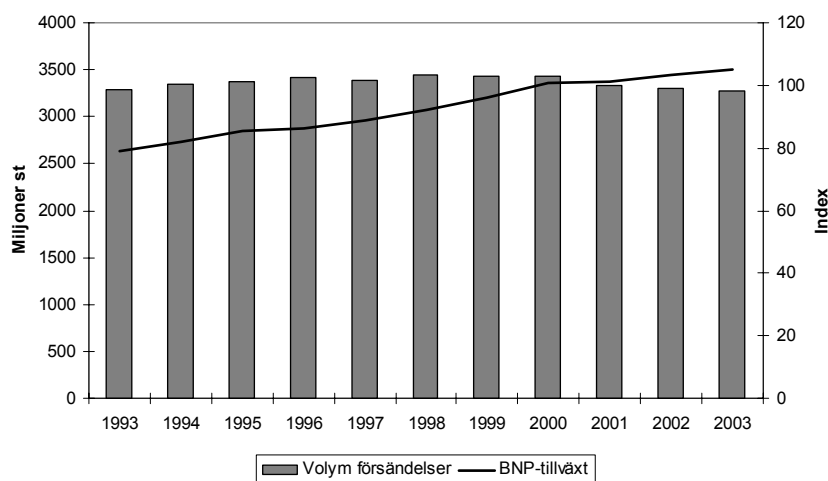
3.2 Brevmarknaden

På brevmarknaden går en viktig skiljelinje mellan det som av operatörerna marknadsförs som sändningar (ofta kallad industriell post) och enstaka försändelser (s.k. kontors- och brevlådepost), där försändelser som ingår i sändningar ofta är betydligt billigare än enstaka försändelser. Sändningar, kontorspost och brevlådepost skiljer sig åt enligt följande:

- *Sändningar* – serier av försändelser med samma format och vikt som ofta produceras industriellt, med hjälp av datorstöd och vanligtvis lämnas in till postoperatören för sorterad.
- *Enstaka försändelser*

- *Kontorspost* – post som normalt frankeras i frankeringsmaskin och vanligtvis distribueras som enstaka försändelser.
- *Brevlådepost* – post som postas i brevlåda, vanligtvis frankerad med frimärken, och distribueras som enstaka försändelser.

Den svenska brevmarknaden⁶ växte under perioden 1970–1990 då volymen nästan fördubblades från 1,6 miljarder försändelser till 3,0 miljarder försändelser.⁷ Perioden 1993–2003 uppvisade marknaden tämligen stabila volymer på omkring 3,3 miljarder försändelser, dock med en nedåtgående trend på i genomsnitt 1,5 procent per år under 2001–2003. Åren 1993–2003 uppvisade svensk ekonomi en relativt jämn tillväxt i BNP under framför allt 1993–2000, medan tillväxten mattades av väsentligt under 2001–2003.



Figur 3:1. Den svenska brevmarknadens volymutveckling⁸ samt Sveriges BNP tillväxt,⁹ 1993–2003.

Källa: PTS och SCB, 2004

⁶ Adresserade inrikes försändelser som väger upp till två kg, exklusive paket.

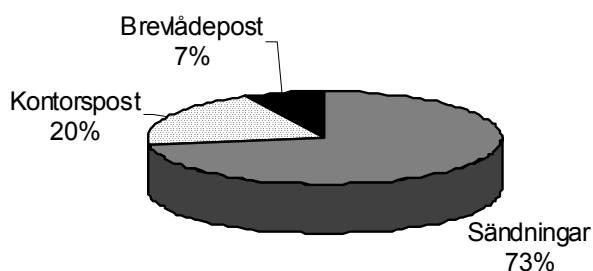
⁷ Enligt Postens årsredovisning 1997.

⁸ Totalt antal befordrade adresserade försändelser upp till två kg, exklusive paket.

⁹ Index 2000 = 100. Fasta priser. Säsongsrensade värden. Avser tredje kvartalet respektive år.

En uppdelning av brevmarknaden i övernattbefordrade brev och ekonomibrev, dvs. brev som befordras inom 1–3 dagar, visar att andelen övernattbefordrade brev har sjunkit kontinuerligt sedan 1998, medan ekonomibreven andel av den totala brevvolymen har ökat. År 2003 utgjorde a-breven ca 39 procent och ekonomibreven 61 procent av den totala volymen försändelser på brevmarknaden.

Enligt Post- och telestyrelsens (PTS) beräkningar för 2003 befordrades omkring 73 procent av brevmarknadens totala volym som sändningar, 20 procent som kontorspost och resterande 7 procent som brevlådepost. Under perioden 1998–2003 har volymen för sändningar ökat med 3 procent, medan kontors- och brevlådeposten har minskat med 20 respektive 24 procent.



Figur 3:2. Den svenska brevmarknaden 2003, baserat på fakturerade försändelser (procent).

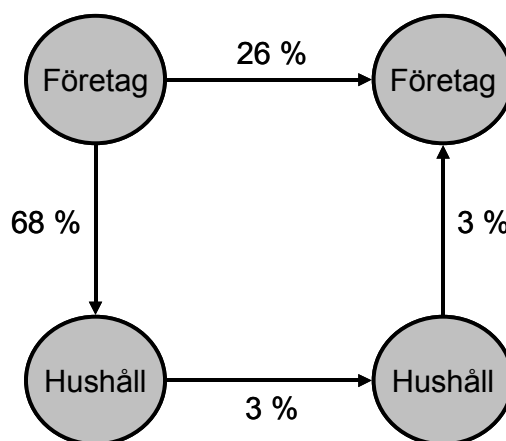
Källa: PTS, 2004.

Marknadssituation

De största kunderna på brevmarknaden finns inom branscherna finansiell sektor, offentlig sektor, tjänsteproduktion, handel (grossister), energi, tele, detaljhandel, postorder, industri samt förlag. Dessa branscher har stora brevflöden – framför allt i form av fakturor, kontoutdrag, girosvar, blanketter, adresserad marknadsföring m.m.

Dagens brev utgör i första hand en kanal för information från företag till hushåll. Av 2003 års 3 270 miljoner brev stod företagen

för portokostnaden för 3 133 miljoner brev, eller 95,8 procent av alla befordrade brev.¹⁰ Privatpersoner utgör en mindre andel av kunderna, både vad gäller volym och omsättning. Hushållen bestodade 137 miljoner brev,¹¹ vilket motsvarade 4,2 procent av alla befordrade brev. Figur 3:3 nedan visar kommunikationsmönstret på den svenska brevmarknaden 2003 och i vilken omfattning företag och hushåll skickade brevöversändelser mellan varandra.



Figur 3:3. Kommunikationsmönster på den svenska brevmarknaden (procent).

Källa: PTS, 2004.

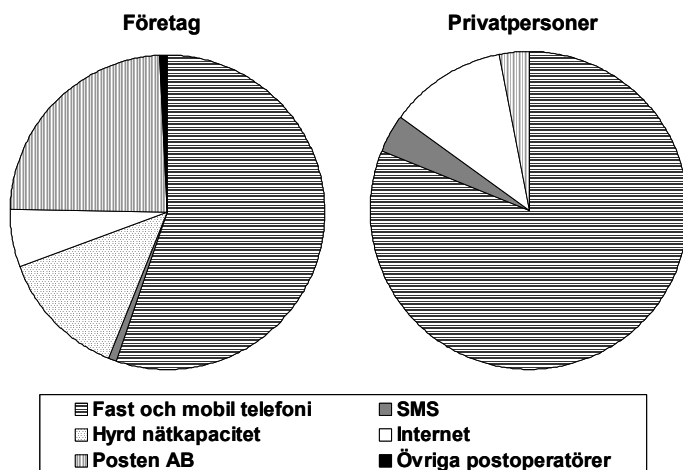
När företag och hushåll vill kommunicera med en annan part kan de välja mellan olika produkter och aktörer på brevmarknaden, men de kan också välja helt andra kommunikationsformer som inte alls är relaterade till postmarknaden. Den främsta konkurrenten eller ersättningen till brevet är olika former av elektronisk kommunikation, men beroende på vilken delmarknad (sändningar, kontorspost eller brevlådepost) som analyseras har denna ersättning utvecklats olika långt. Den största ersättningseffekten de senaste åren har setts på marknaden för kontors- och brevlådepost. Kommunikatio-

¹⁰ I företagets volym ingår omkring 100 miljoner svarspostöversändelser som skickas från såväl hushåll som företag men som betalas av företaget.

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

nen inom och mellan företag har utvecklats mer mot e-post och telefoni snarare än mot fysiska brev.

Även privatpersoner, vilka utgör en stor andel av den brevlåde-post som skickas, har konvergerat till nya elektroniska tjänster. I dag ringer, e-postar eller skickar vi SMS och MMS hellre än vi skriver brev. Marknaden för sändningar har däremot lyckats bibehålla och öka sina volymer de senaste åren, då ersättningseffekten ännu inte har påverkat den marknaden i så stor utsträckning.



Figur 3:4. Företag och privatpersoners kommunikation 2002.

Källa: Postens Årsredovisning, 2003.

Marknadsandelen för post varierar på de olika delarna av kommunikationsmarknaden.

Telefoni, både fast telefoni och mobiltelefoni, är det i särklass vanligaste kommunikationssättet för både företag och privatpersoner. För företagen är dock post fortfarande ett viktigt sätt att kommunicera och utgör 25 procent av den totala kommunikationskakan. Även Internet, intranät m.m. är viktiga kommunikationsformer.

När det gäller hushållen utgör Internet den viktigaste kommunikationsformen efter telefoni, medan SMS utgör 4 procent och post 3 procent av den totala kommunikationskakan.

Generella trender på post- och kommunikationsmarknaden

Sverige var ett av de första länderna i världen att liberalisera postmarknaden. Däremot har liberaliseringstakten i resten av Europa varit betydligt långsammare. Detta har medfört att internationella postaktörer kommit in på delar av den svenska postmarknaden, men att de också expanderat sin verksamhet i andra europeiska länder. Tyska Posten (Deutsche Post AG) har exempelvis som mål att bygga upp ett globalt brevnätverk genom att köpa andra postoperatörer så snart avregleringen tillåter detta. Man har bl.a. köpt Speedmail International, en brittisk brevoperatör, och sägs vara intresserade av att köpa den aktiepost i Post Danmark som den danska staten bjuder ut till försäljning. Norska Posten är representerade på den svenska marknaden via CityMail där de är huvudägare. Mail & Logistics Sweden har tecknat ett franchiseavtal med Swiss Post International rörande internationell post.

Det har alltså skett en ökad internationalisering av brevmarknaden de senaste åren, men de internationella aktörerna har i huvudsak valt att koncentrera verksamheten till internationella brev- och paketjänster samt till företagsområdet. Detta medför att Posten och övriga aktörer på brevmarknaden kommer att möta konkurrens i Sverige av andra utländska postoperatörer, samtidigt som dessa andra operatörer delvis skyddas av monopol på sina respektive hemmamarknader. Dessa aktörer har alltså möjlighet att finansiera den internationella expansionen med monopolvinster från respektive hemmamarknad.

Trenden att företagen koncentrerar sig mer på sin kärnverksamhet och väljer att utlokalisera de delar av verksamheten som inte är affärskritiska (s.k. *outsourcing*) kan också skönjas på brevmarknaden. Storkunder med en internationell verksamhet koncentrerar i ökad grad gemensamma funktioner till en eller ett fåtal platser i världen. Denna centralisering kombineras ofta med outsourcing av olika funktioner, t.ex. utskrift och kuvertering av brev.

De ökade kraven på effektivisering och tillväxt leder också till att företagen allt mer satsar på elektroniska hjälpmedel för service och distribution för att öka kostnadseffektiviteten. Dessutom väljer allt fler företag billigare försändelseslag, såsom ADR, ODR och ekonomibrev, framför de dyrare produkterna. Ett annat sätt att uppnå kostnadssänkningar är att göra gemensamma upphandlingar av brevtjänster på en central nivå i företaget, eller genom att flera

organisationer går samman, t.ex. som har skett vid Skatteverkets upphandling å statens vägar.

Hur ser då utvecklingen på kommunikationsmarknaden ut i Sverige? I de flesta företag, kommuner och myndigheter pågår ett aktivt arbete med att minska kostnaderna för kommunikation. Tjänster som tidigare främst hanterats via brev finns nu tillgängliga via hemsidan eller telefonen, och dit styrs kunden för en enklare, snabbare och mer kostnadseffektiv hantering. Några exempel på detta:

- Banker och andra finansiella företag kommunicerar med kunderna via Internetbanken, och man väljer exempelvis att skicka färre kontoutdrag via brev.
- Skatteverket arbetar med att styra över företag och privatpersoner till att göra sina deklarationer via Internet eller SMS, och dessutom kan broschyrer och blanketter enkelt laddas ned från hemsidan.

Även det omfattande projekt som för närvarande bedrivs för att skapa s.k. 24-timmarsmyndigheter kommer sannolikt att minska flödet av post. Den mer tillgängliga 24-timmarsmyndigheten skall framför allt uppnås genom att man nyttjar ny teknik, där möjligheten till elektronisk kommunikation ges en framskjuten position.

Enligt PTS tyder dessutom mycket på att antalet s.k. e-fakturor (fakturor som skickas elektroniskt) till privatpersoner kommer att öka de kommande åren, vilket i sin tur kommer att påverka brevvolymerna. I PTS årliga Temoundersökning¹² konstaterades att befolkningens betalning av fakturor via Internet 2004 hade passerat de postala gireringarna i popularitet och blivit det vanligaste sättet för hushållen att betala sina räkningar. Däremot sker den stora majoriteten av faktureringar fortfarande via fysiska brev. Enligt uppgift till PTS arbetar dock flera banker med att försöka styra över utflödet av företagens pappersfakturor till e-fakturor, där det framför allt handlar om att marknadsföra den teknik som redan finns för att uppnå en kritisk volym av antalet fakturautställare.

Privatpersoner nyttjar också Internet i större utsträckning än tidigare för att kommunicera med företag och myndigheter. En undersökning av SCB¹³ visade att 41 procent av de tillfrågade hade använt Internet under perioden januari – mars 2003 för att hämta

¹² PTS Temoundersökning, *Befolkningens post- och kassavägar*, 2004.

¹³ SCB, *Privatpersoners användning av datorer och Internet år 2003*, 2003.

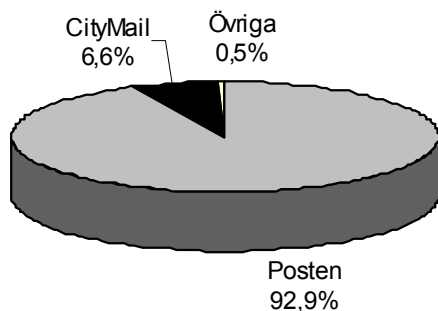
information från olika myndigheters hemsidor. Dessutom hade 23 procent laddat ned formulär eller blanketter, och 12 procent hade använt Internet för att skicka ifyllda formulär eller blanketter till myndigheter.

De senaste årens tekniska utveckling och ökade användning av datorer och Internet har medfört en ökad acceptans för elektronisk kommunikation. Kunderna har börjat vänja sig vid att kommunicera med företag och myndigheter via elektroniska kanaler, t.ex. bank på Internet, elektronisk deklaration samt blankettbeställningar och information på olika hemsidor. Även kundernas beteendemönster har förändrats från ett allmänt ”surfande på nätet” till att man i större utsträckning använder nyttotjänster på Internet – något som i sin tur genererar ett ökat utbud av elektroniska tjänster hos företag och myndigheter.

Trots en snabb utveckling av elektronisk kommunikation har brevmarknaden fram tills nu påverkats relativt måttligt. Detta beror på att den elektroniska kommunikationen delvis skapat nya flöden av fysisk kommunikation såsom e-handeln.

Aktörer

Posten är den dominerade aktören på brevmarknaden; 1993 hade man en marknadsandel på 92,9 procent, mätt i antal försändelser. Under perioden 1996–2003 har dock Postens volymer fallit med 9,6 procent, samtidigt som den totala nedgången på marknaden varit 4,4 procent. Utvecklingen från toppåret 1996 när Posten befordrade 3 361 miljoner brev, till 3 037 miljoner brev 2003, motsvarar en genomsnittlig minskningstakt på cirka 1,4 procent per år, eller drygt 30 miljoner brev per år.



Figur 3:5. Marknadsandelar på brevmarknaden, 2003 (procent av antalet försändelser).

Källa: PTS, 2004.

Den näst största operatören på brevmarknaden är CityMail, som befordrade 216 miljoner försändelser 2003. Med en stadig volymtillväxt har företaget ökat sin marknadsandel på brevmarknaden från 1,5 till 6,6 procent sedan 1996. Den brevvolym som 2003 befördades av övriga 26 aktiva postoperatörer uppgick till ca 17 miljoner försändelser, eller 0,5 procent av brevmarknaden, där de åtta volymmässigt största stod för närmare 90 procent av volymen.

Produktionen av brev

Det som generellt kännetecknar brevdistribution är stordrifts- och samproduktionsfördelar samt ett finmaskigt nätverk som kräver koordinering och tidsmässig synkronisering. På den svenska brevmarknaden distribueras dagligen omkring 13 miljoner adresserade försändelser mellan hushåll och företag.¹⁴ Men logiken i produktionen skiljer sig åt, beroende på vilken delmarknad av brevmarknaden som beskrivs, dvs. enstaka övernattbefordrade brev eller sändningar.

Det finns i dag endast en aktör i Sverige som har en betydande produktion av enstaka övernattbefordrade försändelser till hela riket och det är Posten. Produktionen kan delas upp i fyra huvud-

¹⁴ Andersson, *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag* (2004).

moment – inlämning, sortering, transport och utdelning. Sorteringen består i sin tur av två moment: utgående post som uppsamlingssorteras till ett antal mottagarområden och inkommande post som spridningssorteras till varje brevbärardistrikt.

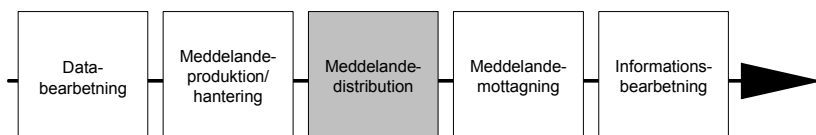
Det som kännetecknar produktionen av enstaka övernattbefordrade försändelser är följande:

- insamling av brev från många inlämningsställen
- varierande format och innehåll
- höga krav på tidsprecision i logistikkedjan
- möjlighet att skicka försändelser övernatt från hela riket till alla i hela riket
- postoperatören hanterar och ansvarar för samtliga delar i produktionskedjan.

Vad gäller produktion av sändningar finns två aktörer på brevmarknaden – Posten och CityMail. Här bygger produktionsprocessen på att företagen väljer att utföra delar av postproduktionen själva. Sändningar kan ofta försorteras i postnummerordning, eftersom företaget eller en partner har adressregister i sina datorer. De skriver då ut och kuverterar posten samt lämnar den färdigsorterad till postterminalen. De kan även själva ombesörja hela eller delar av transporten till respektive region och därmed också överta transportledet. En modern variant av brevproduktion är också den s.k. hybridposten, som sänds elektroniskt till postoperatörens terminaler och därmed eliminerar transportledet. Postoperatören skriver därefter ut samt kuverterar innehållet i datafilerna, spridningssorterar och delar ut dem.

Förädlingskedja för brev

Marknaden för brevdistribution gränsar mot flera närliggande marknader där postoperatörer och andra aktörer finns etablerade och konkurrerar. Nedanstående figur visar brevvägens väg från idé till efterbearbetning, främst vad gäller större volymer av brev som ingår i sändningar.



Figur 3:6. Brevets förädlingskedja.

I det första steget tas adresserna fram till befintliga kunder eller till potentiella kunder som skall bearbetas i t.ex. en marknadsföringskampanj. I vissa fall finns uppgifterna redan lagrade i företagets databaser, eller så köps de in från företag som specialiserat sig på att sälja adresser. Exempel på adressförsäljningsföretag är PAR. Här görs också en viss selektering av målgrupper beroende på vem avsändaren skall skicka meddelandet till. Om det gäller t.ex. utskick av en faktura görs körningar mot företagets kundregister.

I nästa steg utformas själva meddelandet/brevet. Beroende på vad som skall skickas ut och till vem anlitas t.ex. en reklambyrå för formgivningen och ett tryckeri för produktionen. Här verkar också företag som har specialiserat sig på att skriva ut t.ex. fakturor och kontoutdrag samt kivertera och sortera dessa. Dessa företag kallas distributörer och exempel på sådana företag är Strålfors och Ralton. Distributörerna kan även ansvara för att sortera försändelserna på olika postoperatörer och transportera respektive volymer till dessa.

Det tredje steget utgörs av själva brevmarknaden och omfattar således postoperatörens distribution av meddelandet.

I steget därefter återfinns företag som erbjuder andra företag och privatpersoner t.ex. postboxar, utkörning av post samt internpost-service.

I det sista steget görs en informationsbearbetning och återrapportering till avsändaren. Detta kan omfatta Postens svarspost-tjänst, datafiler med gjorda betalningar för utskickade fakturor, uppdatering av adressregister samt rapportering av svarsfrekvens och genomslag på en marknadsföringskampanj.

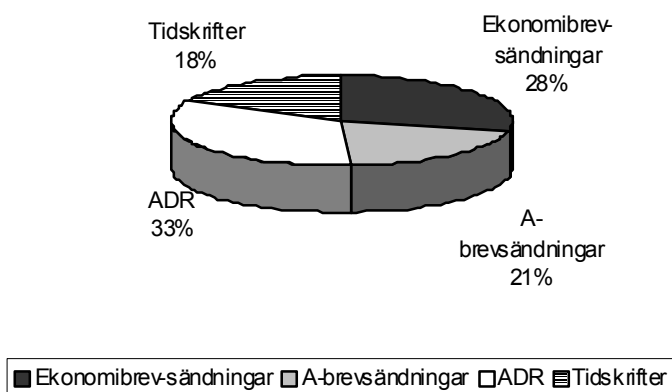
De olika delarna i förädlingskedjan har de senaste åren integrerats allt mer, och flera företag verkar inom hela eller delar av förädlingskedjan. Posten erbjuder t.ex. tjänster inom i stort sett samtliga delar av förädlingskedjan, medan CityMail har fokuserat på distribution och informationsbearbetning. De lokala postoperatörerna erbjuder både distribution av brev samt hantering av mottagen post, eftersom de ofta fungerar som företags och myndigheters internpostservice.

Den tekniska utvecklingen har också medfört att distributörerna har tagit över en stor del av det arbete som postoperatörerna tidigare ansvarade för, t.ex. sortering och transport. Detta medför att postoperatörerna möter olika konkurrerande företag beroende på vilka delar av förädlingskedjan de verkar inom. Dessutom har företag som traditionellt har verkat inom andra delar av förädlingskedjan än meddelandedistribution utvecklat sina tjänster till att även omfatta denna.

3.3 Sändningar

Delmarknaden *sändningar* utgör den största andelen av brevmarknaden med omkring 73 procent av den fakturerade/betalda volymen 2003. Under förutsättning att avsändaren kommer upp i den volym som krävs av postoperatören för att klassas som sändning kan avsändaren få avsevärda rabatter jämfört med portot för enskilda försändelser.

Under 2003 uppgick volymen sändningar till drygt 2,1 miljarder fakturerade/betalda försändelser fördelade på fyra huvudprodukter: ekonomibrevsändningar, a-brevsändningar, adresserad direktreklam (ADR) samt tidskrifter. Den största andelen av volymen svarar ADR för, 33 procent, och därefter följer ekonomibrevsändningar med 28 procent av volymen.

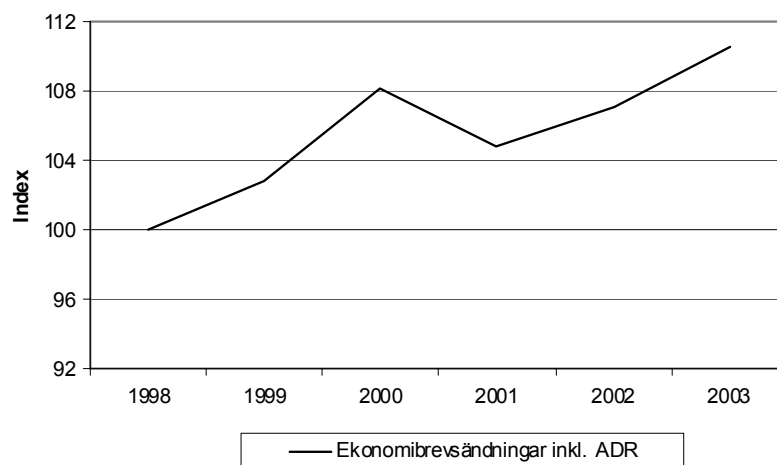


Figur 3:7. Fördelningen av volymer per produkt 2003 (procent).
Källa: PTS, 2004.

Ekonomibrevsändningar

Ekonomibrevsändningar (och även a-brevsändningar) består till största delen av företagsfakturor och annan typ av finansiell information, t.ex. kontoutdrag och annan kundunik information från banker och försäkringsbolag, samt information och andra meddelanden från myndigheter och förvaltningar. Enligt PTS beräkningar uppgick den svenska marknaden för ekonomibrevssändningar 2003 till omkring 600 miljoner försändelser, med ett distributionsvärde på runt 1,7 miljarder kronor.

Posten dominerar delmarknaden med omkring 90 procent av volymen, och CityMail har i princip resterade volym. Volymutvecklingen för området har varit positiv under perioden 1998–2003; år 2003 uppgick ökningen till omkring 4 procent jämfört med året innan.



Figur 3:8. Volymutveckling per produkt¹⁵ 1998–2003, index 1998 = 100.

Källa: PTS, 2004.

Ekonomibrevet har flera egenskaper som de stora postkunderna uppskattar, bl.a. ett förhållandevis lågt pris till en god tidsmässig utdelningsprecision. Priserabatten i förhållande till övernattbefordran är betydande, och den precision i utdelningstidpunkt som erbjuds i förhållande till inlämning upplevs som tillräcklig för att de flesta stora postkunder skall välja ekonomibrevet framför det dyrare övernattalternativet. Informationen i försändelsen är ofta inte brådskande utan precisionen, dvs. vilken dag utdelningen sker är viktigare. Företagen kan då bemanna med extra personal i t.ex. kundtjänst för att svara på frågor eller ta emot beställningar från kunder.

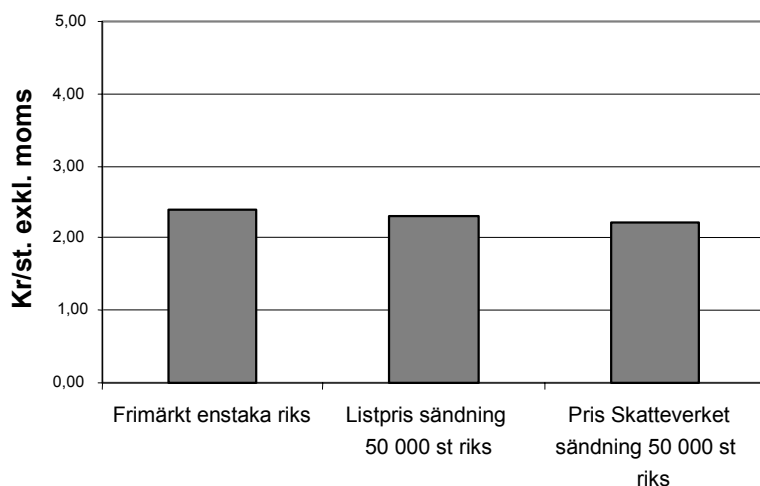
Sedan liberaliseringen har kvaliteten och precisionen i ekonomibrevet blivit högre, priserna lägre och efterfrågan på produkten har ökat. De senaste tio åren har ekonomibreven tagit marknadsandelar från övernattprodukterna, vilket medfört att dagens andel försändelser med långsammare befordran än den som sker övernatt för sändningar uppgår till ca 80 procent, jämfört med omkring 75 procent år 1994.

¹⁵ Volymerna för ekonomibrevsändningar inkluderar ADR, eftersom fullständig information per produkt saknas.

Prisutveckling

PTS har tidigare granskat de svenska priserna för ekonomibrevsändningar, och för vissa typer av sändningar har man funnit prisfall på upp till 50 procent i reala termer sedan liberaliseringen 1993. Det finns dock ingen offentlig statistik över hur priset för sändningar har utvecklats över tid, eftersom denna produkt inte omfattas av den samhällsomfattande tjänsten. Priset bestäms i avtal mellan kunden och postoperatören.

För att visa prisutvecklingen beskrivs i följande avsnitt hur priset på sändningar för en stor statlig postkund, Skatteverket (förutvarande Riksskatteverket), har utvecklats. I figuren nedan visas prisbilden 1993 för en 20 grams ekonomibrevförsändelse med riksbefordran. År 1993 var rabatten för ett brev i sändningen i förhållande till det enstaka frimärkta 4,2 procent enligt listpris och totalt 7,1 procent enligt Postens avtal med Skatteverket.



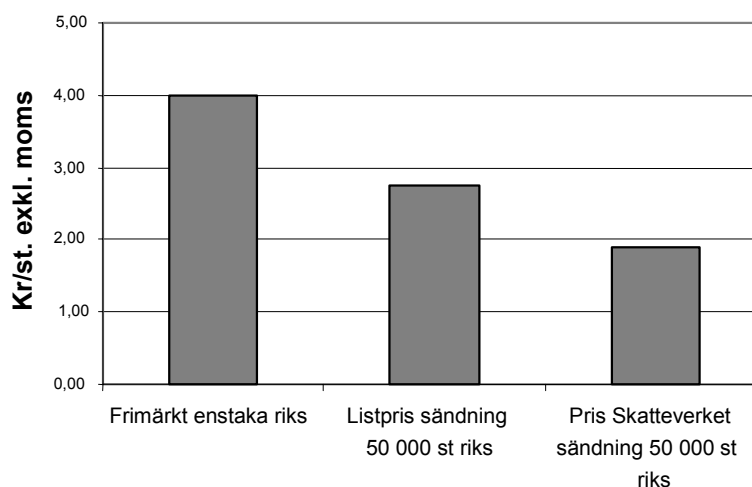
Figur 3:9. Postens pris per brev 1993, enligt 1993 års penningvärde (kronor).

Källa: PTS, 2004.

Tio år senare, 2003, tecknade Skatteverket å hela statens vägnar ett nytt ramavtal¹⁶ med Posten om brevförmedlingstjänster. Priserna i

¹⁶ Ramavtal RSV-11329-01/840-8.

detta avtal gäller fram till den 31 mars 2005 och innehåller, som framgår av figuren nedan, kraftiga rabatter i förhållande till Postens listpriser.



Figur 3:10. Postens pris per brev 2004, enligt 2004 års penningvärde (kronor).

Källa: PTS, 2004.

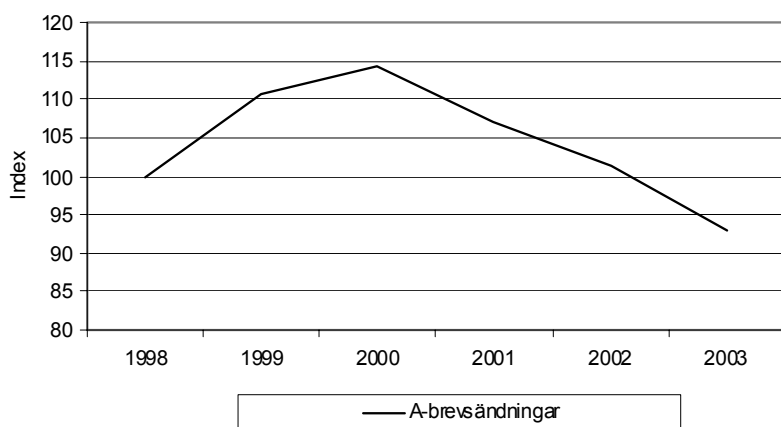
Rabattnivåerna för samma sändningsstorlek som 1993 i förhållande till priset för det enstaka frimärkta ekonomibrevet ser helt annorlunda ut 2004. Listpriset för sändningen innebär en rabatt på 31,5 procent och avtalet ger ytterligare drygt 21 procent, vilket betyder en total rabattsats på närmare 53 procent i förhållande till det enstaka frimärkta brevet. Det framgår även att statens pris 2004 i nominella termer är lägre jämfört med för 11 år sedan – detta under en period då KPI har ökat med 14 procent och arbetskraftskostnaden per timme har stigit med mer än 40 procent.¹⁷

¹⁷ Arbetskostnadsindex (AKI) för arbetare inom privat sektor ökade från 100 till 144 mellan 1993 och 2004.

A-brevsändningar

A-brev är försändelser som normalt delas ut med övernattbefordran, dvs. där utdelning sker till mottagaren den första vardagen efter inlämningsdagen, under förutsättning att försändelsen lämnats in före ett visst klockslag. När det gäller rikstäckande övernattbefordran är Posten ensam aktör på marknaden. Endast ett fåtal regioner i landet uppvisar konkurrens i form av lokala operatörer som erbjuder övernattbefordran inom ett geografiskt begränsat område. Volymen rikstäckande a-brevsändningar uppgick 2003 till 439 miljoner försändelser.

CityMail har en utdelningsmodell där omkring en tredjedel av försändelserna delas ut den första vardagen efter inlämningsdagen. Men trots att kunden med hjälp av modern databashantering och planering i samråd med CityMail har möjlighet att skicka en tredjedel av sändningen övernatt, har utredningen, valt att behandla CityMails totala volym som ekonomibrev, i enlighet med de överväganden som PTS gjort i sin rapport till utredningen. Det totala antalet försändelser i Postens a-brevsändningar (1:a-klassbrevsändningar) har minskat med omkring 18 procent mellan åren 2000 och 2003. Under samma period minskade den totala försändelsevolymen med 4,6 procent, vilket visar på en klar mixförskjutning från produkter med övernattbefordran till ekonomibrev.

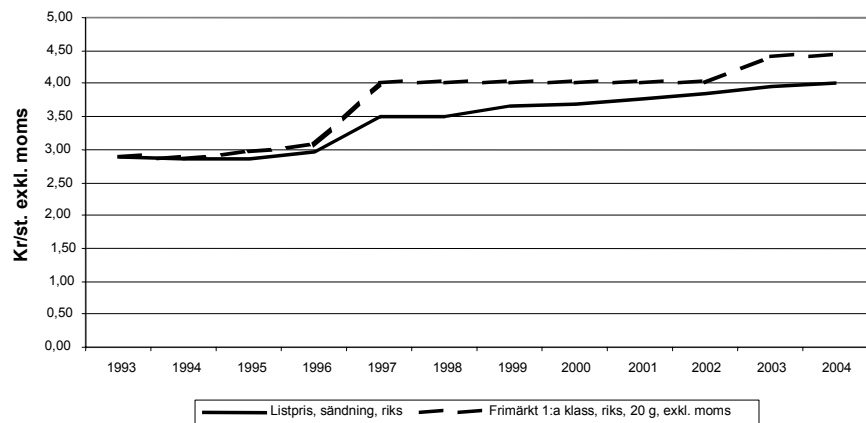


Figur 3:11. Volymutveckling per produkt 1998–2003, index 1998 = 100

Källa: PTS, 2004.

Prisutveckling

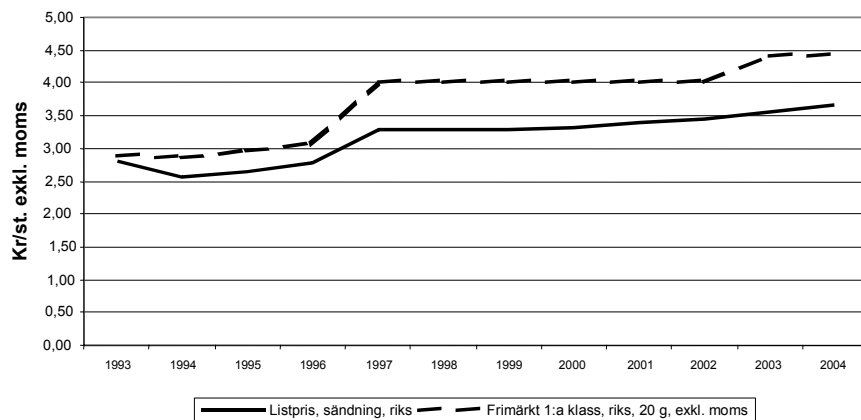
För att beskriva prisbilden har PTS i sin rapport till utredningen valt att följa prisutvecklingen för de mest frekventa sändningsstorlekarna enligt statistik från Posten, samtliga priser gäller per den 1 januari respektive år. Den vanligast förekommande sändningsstorleken för 1:a-klassbrev består av 500–4 999 osorterade försändelser respektive 10 001–25 000 sorterade försändelser. Priset består av två komponenter – ett styckepris och ett kilopris – vilka båda minskar vid ökad sändningsstorlek. För att underlätta jämförbarheten bortser PTS i prisuppföljningen från andra eventuella priskomponenter än stycke- och kilopris, och man har genomgående valt att studera försändelser på 20 gram.



Figur 3:12. Postens listpris för osorterad 1:a-klassbrevsändning, riks, osorterat vid 500–4 999 brev à 20 gram (kronor).

Källa: PTS, 2004.

Innan Posten introducerade begreppet sändningar 1995 existerade inga eller små rabatter för större volymer a-brev. Åren närmast efter 1995 rabatterades däremot sändningar med omkring 3 procent för osorterad post och omkring 10 procent för sorterad post, jämfört med priset för enstaka frimärkt brev. I 2004 års prislista lämnar Posten en rabatt på 9 procent för osorterade sändningar och 17–19 procent för sorterade sändningar, jämfört med priset för frimärkta försändelser.



Figur 3:13. Postens listpris för sorterad 1:a-klassbrevsändning, riks, vid 10 000–25 000 brev à 20 gram (kronor).

Källa: PTS, 2004.

Utöver dessa listprisrabatter erbjuder Posten sändningsrabatter till storkunder. Detta framgår bl.a. av statens ramavtal med Posten,¹⁸ där Posten lämnar en ytterligare rabatt på 7 procent på listpriset 2004 för sändningar på 10 001–25 000 sorterade försändelser.

Regionala och lokala produkter

Posten säljer sedan 1999 en s.k. storstadssändning, vars försändelsepris är reducerat jämfört med sändningar till övriga riket. Priset är satt enligt en s.k. 2-zonsprislista, som innebär att brev-sändningar på minst 5 000 försändelser till de 19 största storstadsområdena är 40 öre billigare per försändelse.

År 1997 etablerade Posten kommunpostprodukten *Dagligpost inom kommun*. Denna produkt gäller minst 250 försändelser per inlämning som skall lämnas in välordnad på särskilda inlämningsställen för utdelning inom samma kommun. Produkten prissattes mellan rikssändning och storstadssändning och ligger även 2004 mitt emellan dessa båda priser. Prissättningen är enhetlig i landet.

¹⁸ Skatteverkets upphandling av brevförmedlings- och paketförmedlingstjänster (Dnr 11329-01/840) med avtalsperiod den 1 april 2003 – 31 mars 2005.

Adresserad direktreklam

Adresserad direktreklam (ADR) har utvecklats från att ha varit en del av det normala brevtubudet till att bli ett fristående media. ADR är numera en tjänst som vänder sig till köpare av reklam, som ingår som en del av ett företags marknadsföring av varor och tjänster.

Den svenska ADR-marknaden uppgick 2003 enligt Institutet för reklam- och mediastatistik (IRM)¹⁹ till 728 miljoner försändelser med ett distributionsvärde på 2,0 miljarder kronor. Dagens volymer ligger cirka 35 procent över volymen 1993, och ökningen under 2003 uppgick till knappt 3 procent. En bidragande orsak till att volymen av ADR har ökat de senaste åren är att den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt att kommunicera individanpassade budskap i stor skala. Många företag samlar in och lagrar information i databaser om nuvarande och potentiella kunder, vilket gör det möjligt att rikta erbjudanden och vissa produkter och tjänster till en specifik målgrupp. Exempel på detta är de olika kundklubbs- och kortkoncept som har vuxit fram de senaste åren. Den största andelen av kunderna inom ADR återfinns inom post-order- och detaljhandelsbranschen.

Posten är den dominerande aktören på ADR-marknaden med omkring 85 procent av volymen. Produkterna, som heter *Standard* och *Budget*, säljs sorterade eller osorterade med riks- eller storstadsdistribution under hög- eller normaltrafik. Standard delas ut den tredje vardagen efter inlämning medan Budget delas ut inom tre vardagar. Under perioden 1998–2001 listades ingen separat ADR-produkt, utan volymen av adresserad direktreklam inkluderades i ekonomibrevsändningarna.

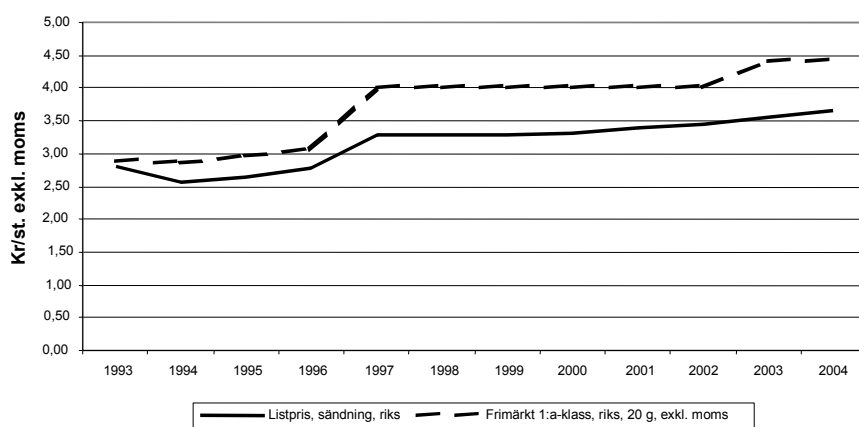
Priset för en ADR-försändelse består av en kombination av stycke- och kilokostnad, och för en 20 grams försändelse pendlar det, enligt prislistan, mellan det 2,14 kronor för *Budget sorterad storstad* med fler än 75 000 försändelser i normaltrafik, vilket är det billigaste alternativet, och 3,73 kronor för *Standard osorterad riks* i högtrafik, vilket är det dyraste alternativet. Med högtrafik menas tidpunkter när volymerna är högre – vid månadsslut, jul, påsk etc.

CityMail har omkring 15 procent av marknaden med en produkt som distribueras på tre bestämda och garanterade utdelningsdagar.

¹⁹ IRM är ett oberoende, självfinansierat, institut vars syfte är att kontinuerligt undersöka och kartlägga den svenska reklam- och mediemarknaden.

I de geografiska områden där både CityMail och Posten verkar har CityMail en marknadsandel på ca 40 procent. Priset består av en kombination av stycke- och kilokostnad och är enhetligt inom hela utdelningsområdet. Priserna offereras från fall till fall, eftersom även andra faktorer än vikt och volym påverkar det offererade priset, exempelvis transportlösning, returhantering och adresskvalitet. Priset för en 20 grams försändelse i en sändning på cirka 75 000 försändelser kan därför i dagsläget variera mellan 2,05 kronor och 2,25 kronor per försändelse.

PTS har följt Postens listprisutveckling på en sorterad rikssändning, och man konstaterar att listpriset för ADR-försändelsen har varit identiskt med ekonomibrevet under perioden 1997–2003; under 2004 har dock ADR-försändelsen blivit något billigare än ekonomibrevet (se figur 3:14 nedan).



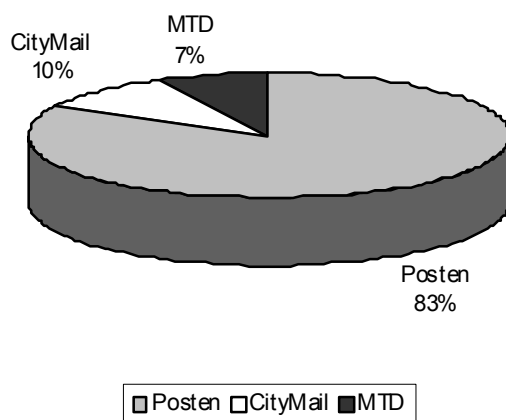
Figur 3:14. Postens listpris för ADR och ekonomibrev, 20 gram vid sändningsstorlek 5 000–10 000 st. (kronor).

Källa: PTS, 2004.

Adresserade tidskrifter

Den svenska marknaden för distribution av adresserade tidskrifter uppgick 2003 till 374 miljoner försändelser med ett uppskattat distributionsvärde omkring 1 miljard kronor enligt PTS. Till detta kan adderas de volymer som Morgontidningsdistribution KB (MTD, se vidare kapitel 6) samdistribuerar med morgontidningen och som

inte ingår i PTS volymstatistik eftersom dessa inte omfattas av postlagstiftningen. Om hänsyn tas även till detta är Posten marknadsledare med omkring 83 procent av volymen, CityMail har 10 procent och MTD resterande 7 procent. I följande avsnitt kommer endast de volymer som PTS har uppgifter om att ligga till grund för beskrivningen av marknaden.



Figur 3:15. Marknadsandelar 2003 (procent).

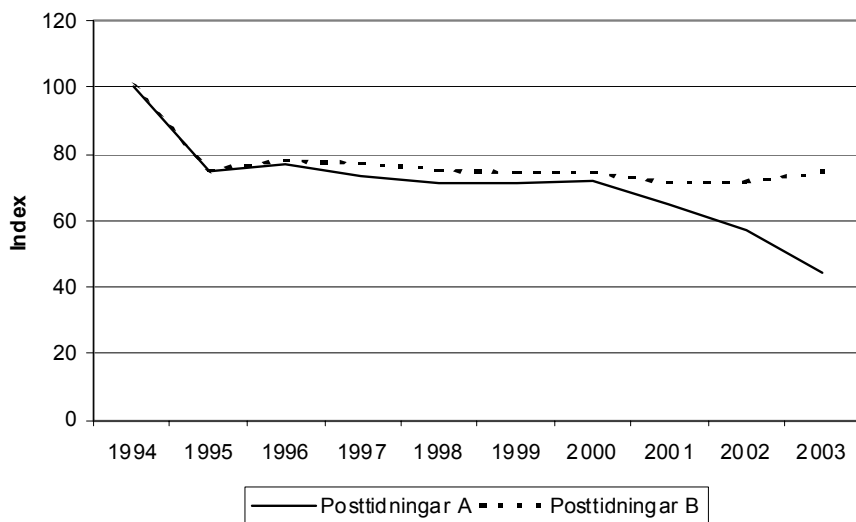
Källa: PTS och Posten, 2004.

Tidskrifterna kan delas upp i två produkter: adresserade tidskrifter som befordras övernatt samt adresserade tidskrifter som delas ut en viss dag, vanligen 2–3 dagar efter inlämning. De aktörer som erbjuder en övernattbefordrad produkt, är Posten (Posttidningar A), som är marknadsledande samt MTD. Vad gäller vissdagsutdelning erbjuder Posten (Posttidningar B) och CityMail denna distributionstjänst.

Av Postens volym är 10–15 procent Posttidningar A, med rikstäckande övernattbefordran, vilket motsvarar ca 450 tidningskunder, och 85–90 procent Posttidningar B, med utdelning dag två eller dag tre, vilket motsvarar ca 1 350 tidningskunder.

Volymutvecklingen för Posttidningar A har varit sjunkande sedan 1995, framför allt under perioden 2000–2003 då volymerna minskade med nästan 40 procent. Några förklaringar till denna utveckling kan vara en överströmning till Posttidningar B, eftersom

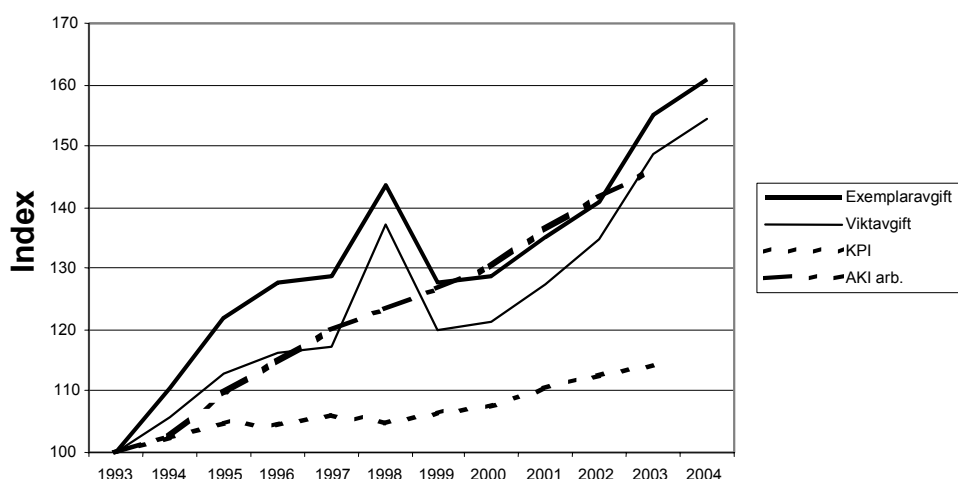
priset för denna produkt är lägre, samt att det i statistiken saknas volymuppgifter för den andel som delas ut av MTD. MTD har arbetat aktivt de senaste åren med att komplettera sin verksamhet av budutdelade morgontidningar med utdelning av tidskrifter, och man distribuerar i dag Computer Sweden, Ny Teknik, Kyrkans Tidning m.fl. Volymutvecklingen för Posttidningar B har däremot varit relativt konstant under perioden 1995–2003.



Figur 3:16. Volymutveckling per produkt 1994–2003, index 1994 = 100.

Källa: PTS, 2004.

Prisutvecklingen för Posttidning A har varit mycket kraftig, med ett pris som i dag ligger mer än 50 procent högre än 1993. Figuren nedan visar prisutvecklingen för Posttidning A mellan 1993 och 2004.

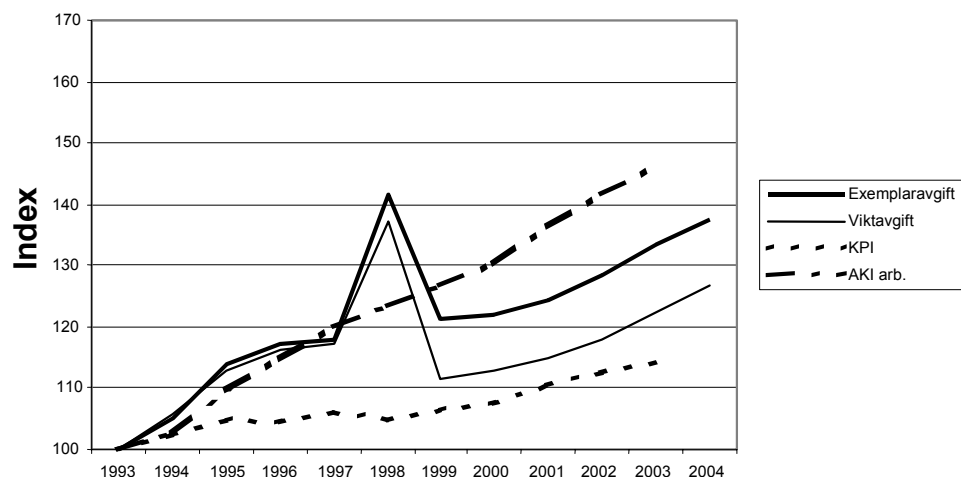


Figur 3:17. Prisutveckling²⁰ för Postens Posttidning A (sorterad, riks), jämfört med konsumentprisindex och arbetskostnadsindex för arbetare, index 1993 = 100.

Källa: PTS, 2004

Prisutvecklingen för Postens Posttidning B, där CityMail konkurrerar med egen utdelning till 35–40 procent av landets adressater, visar däremot en mindre dramatisk prisökning än Posttidning A; denna prisökning har uppgått till ca 30 procent under perioden 1993–2003.

²⁰ Enligt Posten är inte priserna i diagrammet helt jämförbara mellan åren 1993–2004 eftersom prislistan för posttidningar tidigare inte inkluderade bilagekostnad och flygtillägg. År 1993 fanns separata tilläggsavgifter för bilage- och flygbefordran vilket ingår i prislistan för 2004.



Figur 3:18. Prisutveckling för Postens Posttidning B (sorterad, riks), jämfört med konsumentprisindex och arbetskostnadsindex för arbetare, index 1993 = 100.

Källa: PTS, 2004

Framtida utveckling av sändningar

Den totala sändningsvolymen har enligt PTS uppgifter legat på 2,1 miljarder försändelser under de senaste tre åren. PTS har inte gjort några prognoser för den framtida volymutvecklingen för sändningar. Man anser dock att landets allmänna ekonomiska konjunkturutveckling, utvecklingen inom övriga kanaler för marknadskommunikation och då speciellt inom området för elektronisk kommunikation, samt fortsatta avregleringar och effekter av redan genomförda avregleringar inom områden som telekom, energi och finansiella tjänster är viktiga volymdrivare.

Nedanstående tabell visar en sammanställning av drivkrafterna för utvecklingen av marknaden samt konsekvenserna därav för olika kundgrupper.

Tabell 3:1. Prognos för utvecklingen av ekonomi- och a-brevsändningar.

Område	Utveckling	Effekter för brevmarknaden
Finansiella sektorn	Ökad användning av Internetbanker. Färre kontoutdrag och giro-svarspost. Minskat antal fakturor från andra företag.	Lägre volymer och minskade intäkter för postoperatörerna. Konkurrens från elektroniska tjänster.
Myndigheter, kommuner och landsting	Allt mer elektronisk blanketthantering. En gradvis allt mer elektronisk hantering av myndigheternas ärenden.	Lägre volymer och minskade intäkter för postoperatörerna. Konkurrens från elektroniska tjänster.
Energi & telekom	Viss kvarstående effekt från avregleringen, vilket kan leda till ökade brevvolymer – även om ökningstakten har planat ut.	Oförändrade volymerna på kort sikt. En övergång på längre sikt till elektronisk fakturering.
Kundernas kunder (hushåll)	Användning av flera kanaler, t.ex. telefoni och Internet, i kommunikationen med företag och myndigheter. Pågående utveckling av 24-timmarsmyndigheten.	Lägre volymer och minskade intäkter för postoperatörerna. Konkurrens från elektroniska tjänster.
Postorder, förslag	Ökad Internethandel.	Ökade volymer men varuvärdet och tyngd minskar. Intäktpotential finns.

Mycket talar för att volymen ekonomibrevsändningar kommer att vara relativt konstant eller något ökande de närmsta fem åren, för att därefter sjunka som en följd av att de elektroniska alternativen vinner allt mer mark. Volymutvecklingen för a-brevsändningar bedöms fortsätta sjunka de närmsta fem åren på grund av ersättnings-effekten och en överströmning till billigare typer av försändelser, pga. att företagen vill minska kostnaderna och att allt färre försändelser blir tidskritiska.

Vad gäller volymerna för ADR kommer dessa sannolikt att fortsätta öka de kommande åren – dels beroende på att företagens totala investeringar inom reklam förväntas öka, dels beroende på att ADR har visat sig vara en effektiv marknadsföringskanal där budskapet kan skraddarsys till den målgrupp som företaget vill nå. Men på längre sikt kommer de elektroniska marknadsföringskanalerna att bli allt mer etablerade, vilket kan medföra att volymerna planar ut eller sjunker. Det är inte heller osannolikt att en viss överströmning kommer att ske till ODR, pga. att detta är en billigare typ av försändelse och att denna produkt har utvecklats så att viss selektion av kundgrupper kan göras.

Trenden för tidskrifter är tydlig – den går mot allt fler titlar samt mer nischade tidningar till specifika målgrupper. De tidskrifter som ökar i upplaga är s.k. kändistidningar och familjtidningar; trots detta bedöms den totala volymen av adresserade tidskrifter att vara relativt konstant de närmsta fem åren. För de flesta tidskrifter utgör inte Internet eller annan typ av elektronisk kommunikation något reellt hot i det korta perspektivet, utan dessa är snarare ett komplement till papperstidningen. Undantaget är tidskrifter med ekonomiskt eller finansiellt innehåll, där Internet är en stark konkurrent som ger möjlighet till snabbare information.

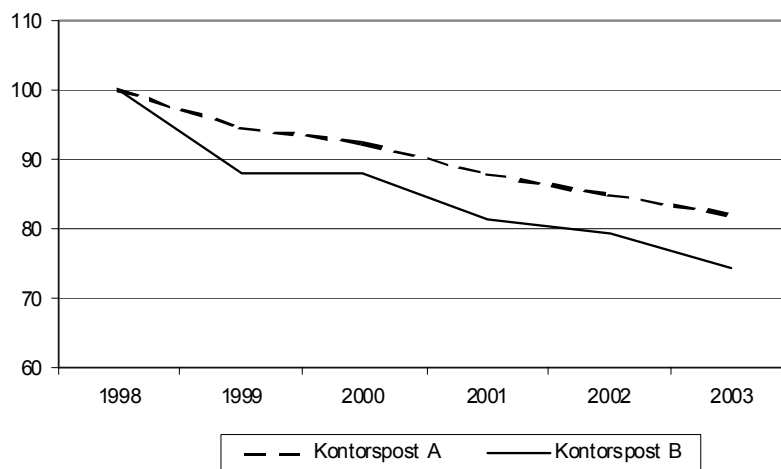
3.4 Enstaka försändelser

Kontorspost

Kontorspost omfattar post som distribueras som enstaka försändelser. Avsändaren når inte upp till de volymer som krävs av postoperatörerna för att försändelserna skall klassas som sändningar, och man kan därför inte åtnjuta de rabatter som erbjuds kunder med större volymer post. Kontorsposten är det näst största området på brevmarknaden med omkring 20 procent av volymen, och 2003 uppgick den totala volymen kontorspost till knappt 600 miljoner fakturerade och betalda försändelser fördelade på omkring 80 procent övernattbefordrade brev (a-brev) och 20 procent ekonomibrev.

Inom rikstäckande kontorspost är Posten den helt dominerande aktören. CityMail förmedlar årligen omkring 3 miljoner osorterade enstaka försändelser via OptiMail, och på lokal nivå begränsas kon-

kurrensen till ett 30-tal postoperatörer som delar ut omkring 15 miljoner försändelser.



Figur 3:19. Volymutveckling för kontorspost som a-brev och ekonomibrev 1998–2003, index 1998 = 100.

Källa: PTS, 2004.

Mängden kontorspost har under perioden 1998–2003 sjunkit för både a-brev och ekonomibrev, med en nedgång på 18 procent respektive 26 procent. Kontorsposten består framför allt av enstaka försändelser som skickas från företag och andra organisationer till hushåll och företag enligt tre olika typer av betalningssätt:

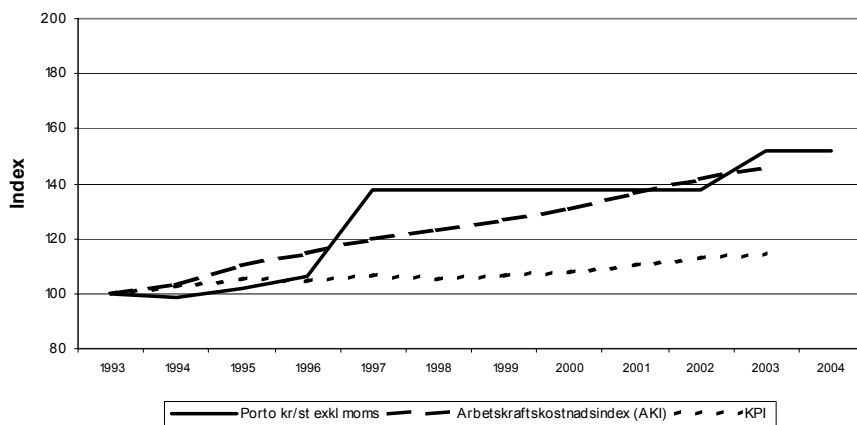
- frankostämplat, där betalningen görs i förskott.
- frankering med frimärke och köp av förfrankerad försändelse, s.k. helsak, som vanligtvis betalas kontant
- porto betalt, där betalningen görs mot faktura.

Det valda betalningssättet påverkar priset per försändelse men inte försändelsernas fysiska befordran. Frankostämplat och porto betalt är något lägre prissatt än den frimärkta försändelsen. Frimärket används framför allt av mindre företag, medan frankostämpling och porto betalt är vanligt hos större kunder. Gemensamt för alla betalningssätt är att priserna höjs enligt en vikttrappa med tillägg för skrymmande försändelser.

Den största volymen enstaka försändelser utgörs av frankostämplade och fakturerade försändelser (porto betalt), med omkring 445 miljoner försändelser 2003, vilket motsvarar 74 procent av volymen. Kunderna består av företag och organisationer med frankeringsmaskin eller avtal om en s.k. Porto-betaltjänst. Resterande volym utgörs i huvudsak av frimärkta försändelser, och den volymandel svarspost som skickas från företag och organisationer.

Posten har under hela perioden 1993–2004 tillhandahållit den samhällsomfattande posttjänsten och därmed distribuerat alla sina enstaka försändelser i enlighet med gällande pristak. Som framgår av , figur 3:20 har Postens pris ökat kraftigare än KPI. En orsak till detta är den tidigare pristakskonstruktionen som gällde under perioden 1994–1997, som medförde att Posten 1997 kunde höja priserna med i genomsnitt 30 procent. Dessutom kan det inte uteslutas att en höjning av priset har skett för att kompensera för kontorspostens sjunkande volymer, eftersom detta medfört en högre kostnad per försändelse. (Se vidare kapitel 7 för fakta om prisregleringen.)

I figuren nedan ställs portoutvecklingen för 20 grams inrikes riksförsändelser mot den allmänna prisutvecklingen (KPI) och kostnaden för arbetskraft (AKI = arbetare inom privat sektor).



Figur 3:20. Postens pris för 1:a-klassbrev inrikes exkl. moms, index 1993 = 100.

Källa: PTS, 2004.

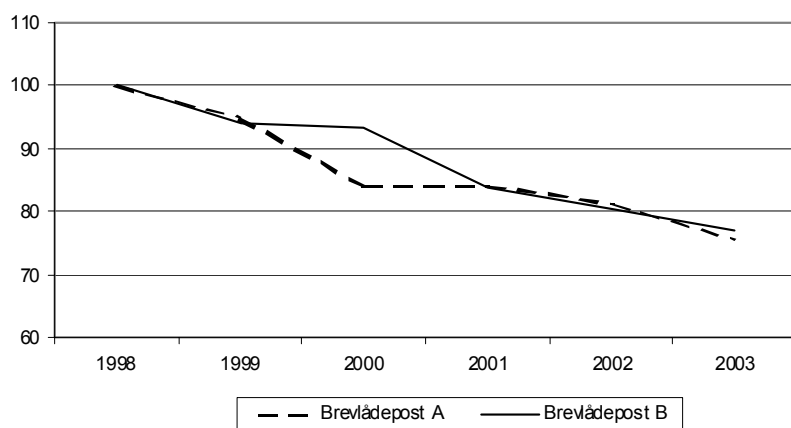
Figuren visar att de kundgrupper som betalar ordinarie pris för det enstaka portot har sett kostnaden per försändelse öka med mer än 50 procent (exkl. moms) under en tioårsperiod. Under samma period har KPI endast ökat med 14 procent.

Brevlådepost

Brevlådepost är post som postas i brevlåda av privatpersoner – vanligtvis frankerad med frimärken – vilken distribueras som enstaka försändelser. Området är det minsta inom brevmarknaden med mellan 5 och 10 procent av alla fakturerade och betalda brevfrönsändelser, beroende bl.a. på hur flödet av svarspost klassificeras och hur hushållens andel av det totala antalet försålda frimärken uppskattas.

Posten är i praktiken ensam aktör på all rikstäckande brevlådepost. Enligt Postens uppgifter härrör omkring 60 procent av intäkterna från frimärksförsäljningen för inrikes försändelser från hushållen. För 2003 skulle det betyda en volym på omkring 137 miljoner brev, vilket motsvarar 4,5 procent av Postens totala antal befordrade brev. Svarspost står för totalt omkring 100 miljoner försändelser, varav den största andelen antas skickas från hushåll till företag.

Volymutvecklingen för brevlådepost har varit negativ under hela perioden 1998–2003. De båda produkterna a-brev och ekonomibrev har sjunkit med ca 25 procent vardera under perioden. Sett ur ett något längre perspektiv har det frimärkta brevet uppvisat den kraftigaste minskningen; 2003 hade årsvolymen halverats jämfört med 1994.



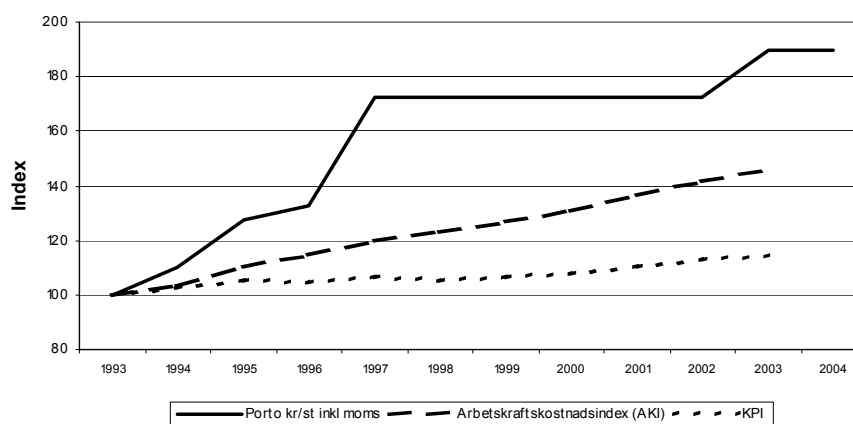
Figur 3:21. Volymutveckling för a-brev och ekonomibrev 1998–2003, index 1998 = 100.

Källa: PTS, 2004.

Sannolikt beror en stor del av volymnedgången hos hushållen på en övergång till att kommunicera via andra kanaler, t.ex. telefon, Internet och e-post.

Som tidigare nämnts har Posten under hela perioden 1993–2004 tillhandahållit den samhällsomfattande posttjänsten, vilket betyder att de enstaka försändelserna i brevlådeposten har omfattats av ett pristak. Att Postens pris inkl. moms har ökat kraftigare än inflationen (se figur 3:22 nedan) har framför allt två orsaker. För det första infördes moms på posttjänster 1994 med 12 procent, vilken höjdes till 25 procent året därpå. För det andra byggde det tidigare pristaket på en annan konstruktion, vilket medförde att Posten 1997 kunde höja priserna med i genomsnitt 30 procent. Det går dock inte att utesluta att det höjda priset också är en spegling av de sjunkande volymerna för brevlådepost. (Se vidare kapitel 7 för fakta om prisregleringen.)

I figur 3:22 nedan ställs portoutvecklingen för 20 grams inrikes riksförsändelser mot den allmänna prisutvecklingen (KPI) och kostnaden för arbetskraft (AKI = arbetare inom privat sektor). Eftersom hushållen inte kan dra av momskostnaden är priset inkl. moms det bästa sättet att beskriva kostnadsutvecklingen för hushållen.



Figur 3:22. Postens pris för 1:a-klassbrev inrikes enstaka försändelser, inkl. moms.

Källa: PTS, 2004.

Således har denna kundgrupp under en tioårsperiod sett kostnaden per försändelse gå upp med 90 procent, medan KPI endast ökat med 14 procent.

Även hushållen kan välja att skicka sina brev som ekonomibrev. Postens enstaka ekonomibrev delas ut senast den tredje vardagen efter inlämningsdagen. Som kompensation för den långsammare distributionen får kunden för närvarande en prisrabatt på 9 procent jämfört med 1:a-klassbrevet. Under 2003 sålde Posten 150 miljoner enstaka ekonomibrev, varav omkring 50 miljoner var frimärkta.

Framtiden för enstaka försändelser

Under tioårsperioden 1994–2003 har den sammanlagda volymen av enstaka brev minskat med omkring 200 miljoner försändelser, eller drygt 20 procent. Den största minskningen har mängden övernattbefordrade brev inom brevlådepost uppvisat, vilken halverades under perioden. Denna utveckling beror till stor del på att kommunikation via brev har ersatts med andra former av kommunikation, t.ex. mobiltelefon, Internet och e-post. Detta är en utveckling som kan antas fortsätta under de kommande åren.

En annan trend som påverkar volymerna negativt är att mindre företag lägger ut postproduktionen på tredje part, vilket gör det möjligt att konsolidera enstaka brev till sändningar och därmed minska antalet enstaka försändelser även vid oförändrade totalvolymerna.

3.5 Sammanfattning av brevmarknaden

Sändningar utgör det största området på brevmarknaden med ca 73 procent av den totala volymen, medan kontorspost svarar för 20 procent av marknaden och andelen för brevlådepost uppgår till 7 procent. I området sändningar ingår delområdena ekonomibrevsändningar, a-brevsändningar, adresserad direktreklam och adresserade tidskrifter.

Tabell 3:2. Sammanfattning av utvecklingen under perioden 1993–2003 per delområde.

	Marknadsandelar	Volymutveckling	Prisutveckling
<u>Sändningar:</u>	Posten 90 %	Ökade volymer, perioden 1998–2003	Lägre priser för stora sändningar ²¹
Ekonomibrevsändningar	CityMail 10 %		
A-brevsändningar	Posten i princip ensam aktör	Sjunkande volymer, perioden 1998–2003	Något högre pris enligt prislista ²²
Adresserad direktreklam	Posten 85 % och CityMail 15 % (dock ca 40 % inom eget utdelningsområde)	Ökade volymer, en ökning med 35 % sedan 1993	Högre priser enligt prislista, men troligtvis lägre priser pga. individuella avtal ²³

²¹ Priset enligt Postens prislista har ökat något under perioden 1993–2003. Detta ger dock ingen rättvisande bild av utvecklingen, eftersom Posten erbjuder storkunderna sändningsrabatter utöver listpriset, något som försvårar en analys av prisutvecklingen. Gällande stora sändningar har de faktiska priserna sänkts avsevärt.

²² Priset enligt Postens prislista har ökat något under perioden 1993–2003. Detta ger dock ingen rättvisande bild av utvecklingen, eftersom Posten erbjuder storkunderna sändningsrabatter utöver listpriset, något som försvårar en analys av prisutvecklingen.

²³ Prisutvecklingen enligt Postens listpris har varit kontinuerligt ökande sedan 1994, men även här försvåras analysen av att både Posten och CityMail tecknar unika avtal med rabatter med en majoritet av kunderna. Analysen visar dock att listpriset för ADR-sändningar i princip har följt listpriset för ekonomibrevsändningar. Eftersom delområdena har flera likheter, och det t.o.m. ibland kan vara svårt att skilja dem, åt kan det dock antas att de verkliga

Adresserade tidskrifter	Posten ca 83 %, CityMail 10 % och MTD 7 %. Posten är i princip enda aktör på övernattbefordrade tidskrifter.	Posttidningar A – sjunkande volymer, minskning med 40 % under perioden 2000–2003. Posttidningar B – konstanta volymer	Högre priser på både Posttidningar A och B
<u>Enstaka brev:</u> Kontorspost	Posten är i princip enda aktör.	Sjunkande volymer för både övernattbefordrade brev och ekonomibrev under 1998–2003, med ca 18 % respektive 26 %	Priset på övernattbefordrade brev (20 g) har ökat med 50 % exkl. moms
Brevlådepost	Posten är i princip enda aktör	Sjunkande volymer 1998–2003, frimärkta övernattbefordrade brev har minskat med 50 % sedan 1994	Priset på övernattbefordrade brev (20 g) har ökat med 90 % inkl. moms bl.a. beroende på att moms infördes 1994/1995

3.6 Oadresserad direktreklam

Till oadresserad direktreklam, vanligen förkortat ODR, räknas alla försändelser som inte bär mottagarens personliga adress. ODR kan delas in i tre typer:

- *Gruppreklam*, som är den vanligaste distributionsformen för kommersiell reklam till hushåll och företag. Den delas inte ut till dem som undanbett sig reklam.

priserna för ADR har uppvisat samma tendens som priserna för ekonomibrevsändningar och således har sjunkit sedan 1993.

- *Gruppförsändelser*, som är avsedda för information av icke kommersiell karaktär, t ex. information från statliga och kommunala organ, politiska partier och ideella föreningar. Mottagarna är hushåll, och även de som tackat nej till reklam får försändelsen.
- *Selekterad direktreklam*, som är en förfinad form av ODR. Den delas ut i områden där kundens målgrupp finns bäst representerad, exempelvis till unga eller gamla, barnfamiljer i lägenhet eller villa.

Endast 11 procent av Sveriges hushåll tackar nej till oadresserad direktreklam; i storstäderna är denna siffra något högre medan det på många mindre orter är det betydligt färre som tackar nej.

Marknadssituation

De största köparna av ODR är framför allt de stora kedjorna inom dagligvaruhandeln och sällanköpshandel med produkter som vitvaror, möbler, hemelektronik etc. Kunderna kännetecknas av att de är mycket kommunikationsintensiva. De är dessutom professionella medieköpare som är starkt prismedvetna samt har höga krav på flexibilitet och anpassning.

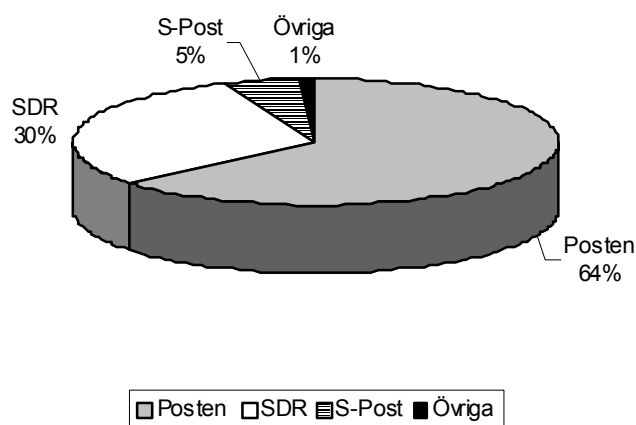
Den oadresserade direktreklamen konkurrerar inte bara med adresserad direktreklam utan också med andra mediekkanaler. Enligt uppgifter som publiceras av IRM utgör distributionen av oadresserad direktreklam ca 3,2 procent av de totala reklaminvesteringarna i Sverige. ODR omsätter ca 1,5 miljarder kronor av de 45 miljarder kronor som omsätts på den totala mediemarknaden i Sverige.

Enligt IRM ökade reklaminvesteringarna i ODR 2003 med nära 7 procent jämfört med 2002, och det var endast annonseringen via Internet som visade en starkare tillväxtsiffra.

Aktörer

År 2003 distribuerades drygt 3 miljarder ODR-försändelser i Sverige. Det innebär att nästan hälften av antalet försändelser på den svenska postmarknaden utgörs av oadresserad direktreklam. Detta kan jämföras med antalet ADR-försändelser som för samma period uppgick till ca 700 miljoner stycken.

Det finns två stora företag för distribution av ODR i Sverige – Posten och Svensk Direktreklam AB (SDR). Posten är den klart dominerande aktören med en marknadsandel på 64 procent, följt av SDR vars marknadsandel uppgår till 30 procent. Av de resterande 6 procenten av marknaden svarar företaget S-Post för ca 5 procent och ett antal mindre lokala distributionsföretag och idrottsföreningar för någon procent.



Figur 3:23. Marknadsandelar inom distribution av ODR-försändelser 2003 (procent).

Källa: PTS, 2004.

Pris- och volymutveckling

Det totala antalet oadresserade försändelser har ökat med 55 procent under perioden 1993 till 2003. Snittpriset för en oadresserad försändelse sjönk med över 10 procent fram till slutet av 1990-talet, därefter ökade snittpriset successivt igen och var 2003 detsamma som 1993. Att priserna började stiga igen efter 2000 kan vara ett utslag av att marginalerna pressats så lågt i konkurrensen att företagen behövde höja sina priser för att slå vakt om sin lönsamhet. Något som ytterligare talar för att konkurrensen pressat priserna är att snittvikten per oadresserad försändelse ökat under perioden, vilket borde ha medfört prisjusteringar uppåt i stället för nedåt.

Prisutveckling för Postens ODR-tjänster

I början av 1990-talet var ODR en marginalprodukt för Posten, men 1993 integrerades utdelningen av oadresserade försändelser med den ordinarie brevbäringen. Enligt Posten förbättrades lönsamheten väsentligt och nådde en topp 1998 i samband med rationalisering av bladningen, men därefter sjönk marginalen. Posten anser att det inte har varit möjligt att höja priset fullt ut i samma takt som kostnaderna ökat.

Under 2004 har en differentierad prislista införts genom att kunden betalar ett högre pris för utdelning under s.k. högtrafikveckor (t.ex. i samband med löneutbetalningar) än under normala trafikveckor.

Framtida utveckling

IRM:s rapport för andra kvartalet 2004 visade att prognosen om ökande reklaminvesteringar infriats; de totala investeringarna i medieutrymme ökade med 1,8 procent jämfört med samma kvartal 2003. Mest ökade de direktkommunicerande medierna Internet och direktreklam, men även de tryckta medierna visade starka tillväxttal.

De trender som präglar marknaden för direktreklam är ökade krav från kunderna att leverantörerna kan ta ett helhetsansvar samt att produkter kan skräddarsys efter kundens unika behov. Detta ställer krav på aktörerna att det måste bli enklare att köpa direktreklam både nationellt och på nordisk nivå, och att aktörerna kan garantera en viss avtalad medie- och reklameffekt. Dessutom kommer efterfrågan på olika kombinationer av media att öka, liksom efterfrågan på olika kombinationer av elektroniska och fysiska medier.

Oadresserad direktreklam antas ligga på en ganska konstant tillväxtnivå de närmaste åren på mellan 2 och 6 procent per år. På tio års sikt kan dock utvecklingen av marknadsföring i lokal tv till viss del komma att ersätta traditionella ODR-utskick. Framför allt kommer oadresserad direktreklam att kombineras med andra medier i större utsträckning. Utvecklingen av digital tv kommer också att innebära möjligheter att skapa och sälja direktreklam. Det som talar emot en fortsatt tillväxt av ODR är lönsamheten, eftersom

ökad konkurrens skapar prispress, vilket i sin tur kan ge försämringar av kvalitet, leveranssäkerhet etc.

3.7 Paket

Paketmarknaden definieras vanligtvis utifrån försändelsernas vikt, där paket som väger upp till 35 kg brukar benämnas lättgods, till skillnad från tunggods dit man räknar försändelser med vikt över 35 kg som ofta lastas på pall. I denna beskrivning har vi valt att koncentrera oss på den svenska inrikesmarknaden för lättgods, eftersom detta område innefattar den samhällsomfattande tjänsten och eftersom Posten har den största andelen av sitt logistiksortiment här.

Paketmarknaden i Sverige har aldrig varit reglerad, utan det har rått fri konkurrens mellan marknadens aktörer. Posten är, genom sitt uppdrag att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, dock den enda paketdistributör i Sverige som står under PTS tillsyn. Beskrivningen av paketmarknaden tar därför sin utgångspunkt i Postens utbud av pakettjänster, eftersom uppgifter om volymer och priser för övriga paketdistributörer i Sverige saknas. I analysen inkluderas samtliga försändelser som följer Postens paketvillkor – även de som väger under två kg.

Avgränsningar mot kurir- och expressmarknaden

Den traditionella logistikmarknaden har förändrats mot allt mer kundanpassade distributionslösningar beroende på ökade krav på snabbare leveranser och högre leveranssäkerhet. Paketdistributörerna samarbetar ofta och köper transportkapacitet av varandra, allt efter kundernas önskemål. Mot den här bakgrunden blir gränsdragningen mellan traditionell distribution av paket respektive kurir- och expressbefordran allt mer otydlig.

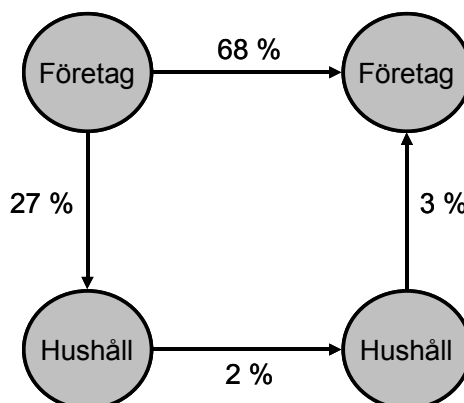
Enligt SIKA förmedlades nästan 1,9 miljoner express- och kurirförsändelser under 2002, och antalet bud- och kurirtjänster ökade kraftigt jämfört med 2001. Någon närmare beskrivning av kurir- och expressmarknaden görs emellertid inte i detta avsnitt.

Marknadssituation

Varor utgör en liten del av postmarknaden och omfattar både små och stora paket samt den omfattande distributionen av postorderprodukter och pakettjänster mellan företag. Närmaste konkurrerande marknad är brevmarknaden, där lättare varor av mindre värde – t.ex. böcker, skivor, fotografier och liknande produkter – ofta skickas som brev tack vare det förmånligare priset. I någon mån konkurrerar även bud och kurirverksamhet med paketverksamheten, åtminstone i storstäderna. Den direkta konkurrensen till distribution av brev som innehåller varor och paket utgörs av vanliga godstransporter.

På den svenska inrikesmarknaden för lättgods hade Posten en helt dominerande ställning fram till mitten av 1970-talet. Sedan tilltog konkurrensen från den traditionella transportsektorn, när företag som Bilspedition, ASG samt ett stort antal budfirmor började köra paket dörr till dörr mellan företag. Utvecklingen på marknaden för paket och frakttjänster kännetecknas på senare år av att stora internationella aktörer med väsentligt större hemmamarknader och marknadstäckning har köpt upp transportbolag i Sverige. I flera fall är det internationella postföretag som köpt svenska transportföretag. Schenker och DHL/Danzas är exempel på sådana företag.

Figur 3:24 nedan illustrerar kommunikationsmönstret för Postens pakettjänster, dvs. hur företag och privatpersoner skickar paket mellan sig. Av Postens pakettjänster svarar företagskunderna för 95 procent av volymerna, medan endast 5 procent härrör sig från privatpersoner. De paket som privatpersoner skickar till företag består i huvudsak av returnerade postorderpaket. Sett till samtliga pakettjänstleverantörer på den svenska marknaden blir andelen paket som privatpersoner skickar ännu mindre, eftersom övriga pakettjänstleverantörer så gott som uteslutande vänder sig till företagskunder.



Figur 3:24. Kommunikationsmönstret för Postens lättgodstjänster 2003 (procent).

Källa: Posten, 2004.

Jämfört med 1999 skickade privatpersoner hälften så många paket till varandra under 2003, men man skickade ca 50 procent fler paket till företag. Antalet paket som skickas från företag till privatpersoner har också ökat. Ökningen beror enligt Svenska Postorderföreningen, som är de svenska postorderföretagens branschorganisation, på en uppgång för postorderföretagens försäljning. Paketströmmen mellan företag har däremot minskat med ca 8 procent mellan åren 1999 och 2003.

En viktig kundgrupp för paketdistributörerna är postorder- och e-handelsföretag. Enligt Svenska Postorderföreningen uppgår antalet varuleveranser i Sverige till 14 miljoner, vilket är omkring en fjärdedel av det totala antalet lättgodsförsändelser som distribueras på inrikesmarknaden i Sverige. Eftersom övervägande delen av postorderföretagens kunder är privatpersoner runt om i landet har paketdistributörer som har ett rikstäckande nät av hämtställen för paketen en klar konkurrensfördel.

Aktörer

De flesta transportföretag vänder sig till företagskunder. Även om det inte finns något som formellt hindrar en privatperson från att anlita dessa, krävs det i allmänhet en större volym per transporttillfälle (transportkostnaden beräknas i regel efter kubikvolym) än vad en privatperson vanligtvis skickar. Posten är därför i stort sett den enda paketdistributör som privatpersoner och andra konsumenter som skickar små paketvolymmer kan vända sig till för rikstäckande paketbefordran i landet.

När det gäller företagspaket, dvs. paket som skickas av företag antingen till andra företag eller till privatpersoner, kan företagskunderna välja mellan ett antal paketdistributörer i Sverige. Förutom Posten är de största paketdistributörerna i Sverige DHL/Danzas som ägs av tyska Posten (Deutsche Post), Schenker Privpak, som ytterst ägs av Deutsche Bahn, TNT som ägs av holländska Posten samt Pan Nordic Logistics (PNL) som ägs av Post Danmark och Posten Norge. Därtill kommer ett antal mindre lokala transportföretag. Posten har varit den största aktören på inrikesmarknaden i Sverige för företagspaket med vikten 0–35 kg under perioden 1993–2003, trots konkurrens från ett antal paketdistributörer. Posten uppskattar sin andel på denna marknad till mellan 60 och 70 procent.

För närvarande är Posten och Schenker Privpak ensamma om att erbjuda paketdistribution till privatpersoner via paketombud i Sverige. Posten och Privpak uppskattar sina marknadsandelar av alla postorderpaket som skickas i Sverige till 75–80 procent respektive 20–25 procent. Enligt Svenska Postorderföreningen finns förutsättningar för en väl fungerande konkurrens när det gäller distributionen av postorderpaket i Sverige, eftersom Postens och Privpaks produktinnehåll och servicekoncept är ungefär detsamma. Posten har dock en konkurrensfördel genom att man kan erbjuda både rikstäckande brev- och paketdistribution, jämfört med de europeiska konkurrenterna som enbart kan erbjuda paketdistribution, eftersom en inte obetydlig del av postorderförsändelserna skickas som brev. Dessutom skickar postorderföretagen ca 150 miljoner kataloger, fakturor, kundmeddelanden etc. till de svenska hushållen.²⁴

En förutsättning för fortsatt konkurrens är dock att paketombuden, som svarar för bland annat utlämning av paket, inte binds upp

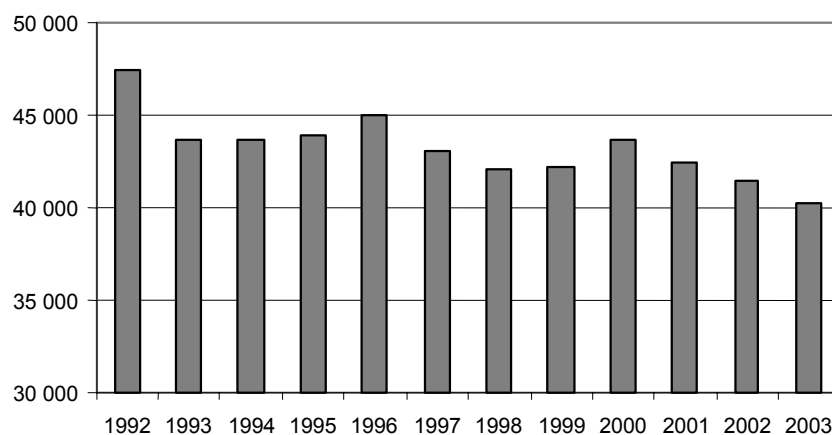
²⁴ Enligt Svenska Postorderföreningens branschfakta 2004-01-28 på www.postorder.se.

uteslutande till en viss paketdistributör. Något annat som påverkar konkurrensen är att kundgrupperna ser väldigt olika ut storleksmässigt, vilket ger dem olika förhandlingsposition gentemot distributörerna. Av Svenska Postorderföreningens ca 45 medlemmar står en handfull företag för över hälften av den totala omsättningen på postordermarknaden.

Volym- och prisutveckling

Postens inrikes paketvolym har under den senaste femårsperioden uppgått till mellan 40 och 43 miljoner paket per år. De senast fem åren har antalet förmedlade inrikespaket minskat med nästan 5 procent. Däremot har Postens totala volymer av förmedlade paket ökat, beroende på att utrikespaketen har ökat kraftigt de senaste åren. Det är företagets ökade internationalisering samt Postens medverkan inom det europeiska paketnätverket DPD som har möjliggjort denna utveckling.

Miljoner st.



Figur 3:25. Volymutveckling för Postens inrikes paketvolymer 1993–2003.

Källa: PTS, 2004.

Av Postens inrikes pakettjänster är tjänsten DPD Företagspaket den största, och den utgör ca två tredjedelar av Postens totala inrikes paketvolym. Tjänsterna Postpaket, Postorderpaket och Hempaket utgör tillsammans en knapp tredjedel av den inrikes paketvolymen. Ytterligare två pakettjänster ingår i analysen – Postorder Kundretur samt en tjänst som består av en förfrankerad kartong (520 x 320 x 123mm) som tidigare har benämnts som Sverigepaketet. I följande beskrivning kommer dock tjänsten Inrikes kartong med porto benämnas som Sverigepaketet.

Här redovisas bara prisutvecklingen för Posten inrikes paket, eftersom PTS endast har tillgång till dessa uppgifter och inte till uppgifter för övriga paketdistributörer. Tabellerna nedan visar att priset för de pakettjänster (Postpaket och Sverigepaket) som används av kunder som betalar kontant (hushåll och mindre företag) har ökat betydligt mer än priserna för tjänsterna Företagspaket och Hempaket som vänder sig enbart till företag. Överlag (inbegripet alla viktklasser – 3, 5, 10, 15 och 20 kg) har priserna för pakettjänster ökat med mellan 13 och 239 procentenheter mer än KPI.

Tabell 3:3. Sammanfattning av prisutvecklingen för Postens inrikes pakettjänster, 1 januari 1993 – 1 januari 2003 (procent).

Pakettjänst	3 kg	10 kg	20 kg
Postpaket	120 %	105 %	95 %
Sverigepaket (kartong med porto)			253 %
Postorder Kundretur			70 %
DPD Företagspaket 16.00	75 %	70 %	75 %
Hempaket (1999–2003)	40 %	27 %	54 %
Utveckling av KPI	14 %		

Källa: PTS bearbetning av prisstatistik, 2004.

Tabell 3:4. Prisöversikt för Postens inrikes pakettjänster 2003–01–01, priser inkl. moms (kronor)

2003	3 kg	10 kg	20 kg
Postpaket	110 kr	170 kr	237 kr
Sverigepaket (kartong med porto)	137,50 kr	137,50 kr	137,50 kr
DPD Företagspaket 16.00	140 kr	201,25 kr	265 kr
Hempaket	140 kr	201,25 kr	265 kr

Källa: PTS bearbetning av prisstatistik, 2004.

År 2001 började Posten med olika prislistor för kontant betalande kunder respektive avtalskunder.

Priset per viktklass är ca 15 procent lägre för avtalskunder jämfört med om kunden betalar kontant. En viktig skillnad är dock att avtalskundens pris bestäms av paketets volym²⁵ och att kunden betalar det högsta priset beräknat efter antingen verklig vikt eller volym. Avtalskundernas paket hanteras dessutom annorlunda, eftersom paketens volym avläses elektroniskt medan kontantkunderna alltid betalar efter verklig vikt enligt fastställda viktintervall.

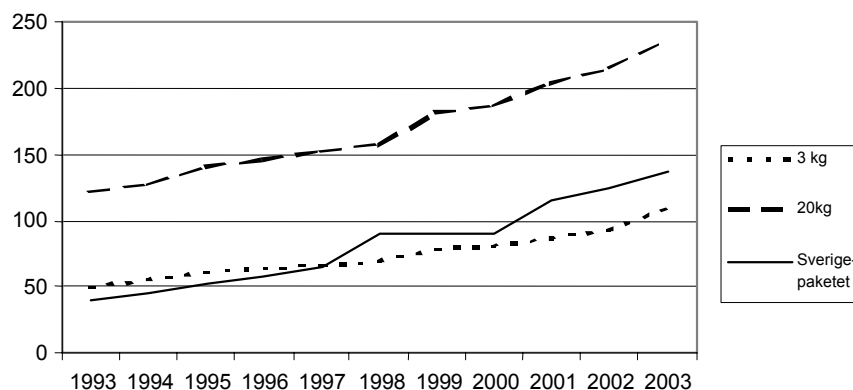
Eftersom kontantkundernas paketpriser fastställs mer schabloniserat innebär detta att två identiska paket kan kosta olika beroende på om kunden betalar kontant eller är avtalskund. I regel betalar kontantkunden mer än avtalskunden.

Posten menar att prisskillnader mellan avtalskunder och kontantkunder är kostnadsmotiverade pga. att både sättet att ta betalt och hanteringen av avtalskundernas paket sker mer rationellt än den oftast styckevisa hanteringen av kontantkundernas paket.

I diagrammet nedan jämförs Företagspaket ekonomi mellan åren 1993 och 1998 och Postpaket för perioden 1998 och 2003 med Sverigepaketet motsvarande period, eftersom Postpaketet och Sverigepaketet är de två pakettjänster som främst används av privatpersoner. Postpaketet prissätts utifrån olika viktklasser, medan Sverigepaketet har ett enhetspris oavsett vikt upp till 20 kg. Detta gör Sverigepaketet till det billigaste alternativet vid vikter över 3 kg. Trots att Sverigepaketet får väga upp till 20 kg ligger enhetspriset betydligt närmare priset för ett 3 kilos Postpaket än priset för ett Postpaket på 20 kg. Prissättningen kan förklaras av att den faktiska snittvikten för alla paket, även Sverigepaketet, ligger på drygt 3 kg.

²⁵ Fraktpriset utgår från antagandet 280kg/m³. Volymen beräknas genom att multiplicera längd x bredd x höjd. För att beräkna volymvikten multipliceras volymen med 280 kg. Källa: www.posten.se samt www.btl.se/schenker

Pris inkl. moms

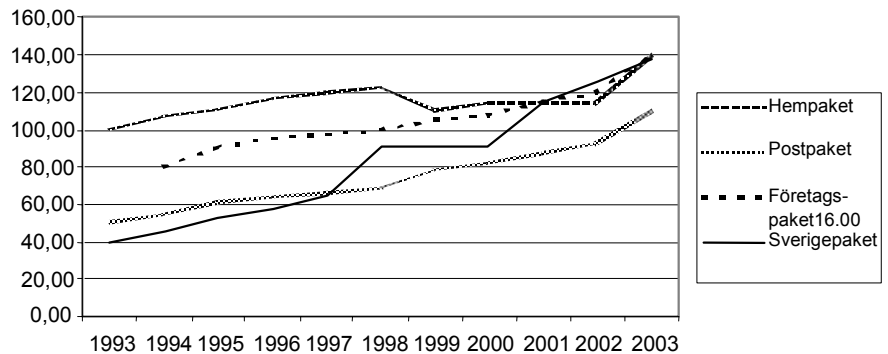


Figur 3:26. Prisjämförelse inkl. moms mellan Sverigepaketet och Postpaket på 3 respektive 20 kg (kronor).

Källa: PTS bearbetning av prisstatistik, 2004.

Figur 3:27 nedan visar prisutvecklingen för DPD Företagspaket 16.00, Postpaket, Hempaket och Sverigepaketet mellan åren 1993 och 2003 för viktklassen 3 kg. Jämförelsen visar att Postpaketet sedan 1998 utgör det billigaste alternativet för paket som väger högst 3 kg; detsamma gäller för 5 kilos försändelser. När försändelsen väger 20 kg är Sverigepaketet det billigaste alternativet, vilket också gäller om försändelserna väger 10 kg. Hempaket har under nästan hela perioden varit den dyraste tjänsten, följt av DPD Företagspaket 16.00. År 2003 höjdes dock priset för Hempaket i nivå med DPD Företagspaket.

Pris inkl. moms



Figur 3:27. Prisjämförelse inkl. moms mellan Postens inrikes paketjänster, 3 kg, 1993–2003 (kronor).

Källa: PTS bearbetning av prisstatistik, 2004.

Framtida utveckling

De trender som kan skönjas på paketmarknaden är en ökad internationalisering av företagskunderna. Den tekniska utvecklingen tillsammans med EU-utvidgningen har bidragit till att nya gränsöverskridande handelsmönster har skapats, och detta är en utveckling som förväntas fortsätta. Dessutom genomför många storföretag omstruktureringar som syftar till att effektivisera verksamheten, bl.a. genom att man centraliserar beslutsfattandet till större geografiska områden samt koncentrerar tillverkningen till ett fåtal platser. Detta gör att antalet platser med lager minskar och att t.ex. hela Europamarknaden försörjs via ett centrallager. Målet är att hålla låga lagernivåer för att minska kapitalbindningen, vilket i sin tur leder till att lagren trycks bakåt i försörjningskedjan. Sammantaget ställer detta höga krav på logistikleverantören att hitta kundanpassade lösningar samt att hålla hög kvalitet i leveranserna.

Denna utveckling speglar sig i aktörernas agerande på logistikmarknaden. För att möta kundernas behov måste företagen bli allt mer internationella och därför strukturerar man nu om sin verksamhet. Detta har medfört en ökad koncentring av företagen på

den europeiska logistikmarknaden med allianser, partnerskap och uppköp som följd. De stora företagen blir allt större; exempel på detta är DHL och Schenker som bl.a. finns representerade på den svenska marknaden. Dessutom sker en ökad satsning på de områden som förväntas ha en god tillväxt de kommande åren – paket, express, tredjepartslogistik och fjärdepartslogistik – samt etablering av *one stop shopping*, dvs. att kunden kan hitta samtliga tjänster hos en leverantör.

Den totala marknaden för paket (inrikes och utrikes) kommer troligtvis att fortsätta växa de närmaste åren. Marknaden för inrikespaket förväntas vara relativt konstant eller växande, framför allt inom områdena företagspaket samt postpaket vilka skickas av postorderföretagen. Det är främst en önskan från företagen om att hålla låga lagernivåer, tillsammans med en ökad distanshandel, som driver denna utveckling. Andelen paket som hushållen skickar, framför allt till andra hushåll, förväntas minska ytterligare de kommande åren.

4 Den samhällsomfattande posttjänsten

Posten tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten utifrån vad som stadgas i postlag och postförordning samt utifrån de preciseringar som görs i Postens tillståndsvillkor.¹

I detta kapitel beskriver vi hur Posten har levt upp till kraven på den samhällsomfattande tjänsten. Vi tar också upp kostnaderna för tjänsten samt alternativ finansiering.

4.1 Uppfyllelse av kraven på den samhällsomfattande tjänsten

Femdagarsservice i alla delar av landet

Enligt postförordningen skall det göras minst en insamling och utdelning av försändelser varje arbetsdag, minst fem dagar i veckan. Detta krav har förtydligats i Postens tillståndsvillkor till att insamlingen och överlämnandet skall ske helgfri måndag till fredag vid de insamlings- och utdelningsställen där tillståndshavaren hämtar och delar ut försändelser vid den tidpunkt när tillståndsvillkoren träder i kraft.

Uppgifter från Posten visar att 1 187 hushåll saknade *daglig postutdelning* 2002. År 1990 var motsvarande siffra 1 594 hushåll.² Detta innebär att det skett en viss minskning av antalet hushåll som saknar daglig utdelning under den senaste tioårsperioden. De flesta av dessa hushåll är enligt belägna och återfinns i fjälltrakterna eller i skärgården. I stället för femdagarsservice får dessa hushåll sin post två till fyra dagar i veckan med postväska eller lantbrevbärare.

Postens nuvarande struktur för lantbrevbäring tillkom, liksom utdelningspolicyn, i början av 1960-talet. Policyn förtydligades i

¹ PTS dnr 01-12858/30, förlängda dnr 04-7877/39.

² Post- och telestyrelsen, *Service och konkurrens 2004*, PTS-ER-2004:17.

dialog mellan Posten och PTS under 2002 och anpassades till de senaste decenniernas demografiska förändringar.

Postens policy för utdelning i glesbygd innehåller bl.a. riktlinjer för hur lantbrevbärarens färdväg ska dras, service till kunder på sidovägar, grundkrav på vägar, lådsamlingars placering, värdeförmedling, särskilda regler för säsonsboende samt utsträckt service för äldre och funktionshindrade. År 2004 fanns knappt 2 500 lantbrevbärlinjer som totalt betjänade ca 730 000 hushåll.³ Antalet lantbrevbärlinjer har ökat efter införandet av det nya servicenätet; sedan 2003 har ytterligare ca 15 000 hushåll fått lantbrevbärlservice. Denna utökning har till viss del uppvägt nedläggningen av fasta serviceställen i gles- och landsbygden.⁴ Enligt PTS är statens krav när det gäller utdelningsservice i landsbygd uppfyllt genom att Posten tillämpar utdelningspolicyn i lantbrevbäringen.

Enligt PTS uppfyller Posten även kraven på *inlämning av post*. För inlämning för i första hand hushåll och småföretag fanns det 2004 ca 30 000 brevlådor, varav 17 000 är s.k. lantbrevbärlådor, dvs. där lantbrevbäraren tömmer postlådan. Det motsvarar ca 33 brevlådor per 10 000 invånare, vilket kan jämföras med exempelvis Finland (16 lådor per 10 000 invånare) och Schweiz (28 brevlådor per 10 000 invånare).⁵

Utöver brevlådenätet kan man lämna in försändelser vid vissa kontor i Postens servicenät. Dessutom erbjuds även en särskild tjänst med hämtning och utkörning direkt till kund. Det finns omkring 15 000 fasta avtal om denna service och ungefär lika många sporadiska avtal. Slutligen kan man själv lämna in sorterade sändningar vid s.k. direktinlämning på 34 platser i landet.

Ett servicenät som beaktar användarnas behov

Under 2001 inledde Posten en omstrukturering av servicenätet för brev- och pakettjänster. Bakgrunden till denna förändring var främst att efterfrågan på kassatjänster hade minskat, vilket i sin tur medförde att Postens behov av egna postkontor minskade. Därför valde man att vid omläggningen separera kassaservicen från brev- och pakettjänsten. Kassaservicen flyttades till ett fristående bolag,

³ Post- och telestyrelsen, *Tillgänglighet i Postens Servicenät – en lägesbeskrivning och analys*, PTS-ER-2004:38.

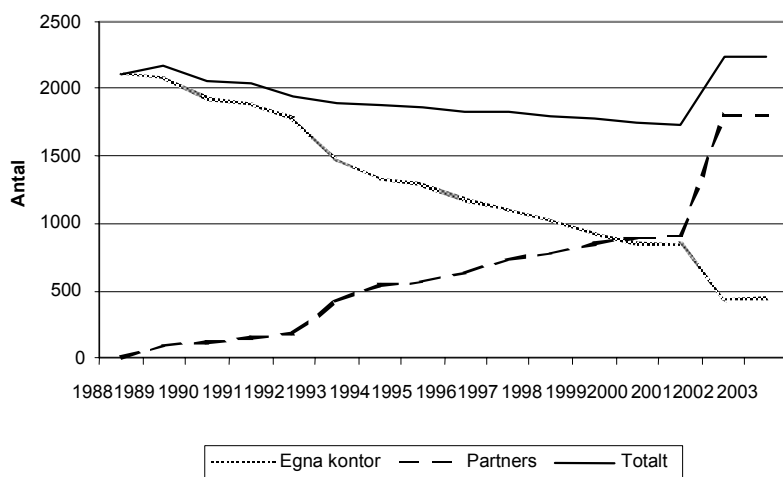
⁴ Glesbygdverket *Årsbok 2004*.

⁵ Post- och telestyrelsen, *Tillgänglighet i Postens Servicenät – en lägesbeskrivning och analys*, PTS-ER-2004:38.

Svensk Kassaservice AB, medan brev- och paketverksamheten till övervägande delen lades över på partners, t.ex. dagligvarubutiker och bensinstationer.

De traditionella postkontoren med ett fullständigt utbud av brev-, paket- och finansiella tjänster försvann när det nya servicenätet lanserades. Postkontor på entreprenad var emellertid inget nytt fenomen utan sådana hade lanserats redan 1989, när 94 postkontor hos partner öppnades. Omstruktureringen 2001 kan därför ses som ytterligare ett steg i en redan påbörjad utveckling.

Figur 4:1 nedan illustrerar förändringen när det gäller Postens serviceställen mellan 1988 och 2003. Det kan konstateras att det totala antalet postserviceställen ökade mellan åren 1988 och 1989, när Postverket påbörjade införandet av postkontor hos partners. Därefter följde en konstant minskning av antalet postserviceställen fram till 2000. Därefter, i samband med omstruktureringen av servicenätet, har det totala antalet serviceställen ökat avsevärt. Av figuren framgår också att antalet serviceställen hos partners ökat markant efter omläggningen och att Postens egna servicekontor minskat i antal. Det totala antalet serviceställen har stigit till samma nivå som 1989.⁶



Figur 4:1. Postens serviceställen 1988–2003 (antal).

Källa: Posten AB/SIKA, 2004.

⁶ SIKA, *Postverksamhet 2002*.

Det går inte att göra en direkt jämförelse mellan antalet ”gamla” postkontor före omläggningen och de nuvarande postserviceställen, eftersom de inte tillhandahåller samma slags tjänster. I det nya servicenätet finns tre olika servicenivåer:

- Ett fullsortiment av brev- och pakettjänster som oftast tillhandahålls genom detaljhandeln.
- En begränsad tjänst som endast gäller brevprodukter.
- Postens egna postcenter, vilka erbjuder full postservice till i första hand företag och som dessutom tillhandahåller värdeförsändelser och vissa andra tjänster.

Det nya servicenätet har förbättrat tillgängligheten för de allra flesta kunder. Antalet serviceställen har ökat markant och öppettiderna har förbättrats. Det är ofta möjligt för kunderna att utföra sina posttjänster på både kvällar och helger.

I tabell 4:1 nedan beskrivs utvecklingen av antalet postserviceställen mellan 2001 och 2004 uppdelat på Glesbygdsverkets s.k. områdestypsindelning. Som en följd av omläggningen har antalet serviceställen med brev- och paketservice ökat från 1 452 ställen 2001 till 2 039 ställen 2004. Detta ger en total ökning med 587 serviceställen, eller drygt 40 procent, under perioden. Ökningen har främst skett i tätorterna, medan gles- och landsbygden däremot har upplevt en minskning av antalet serviceställen under samma period. I samband med att Posten byggde ut det nya servicenätet kunde det konstateras att det saknades tillräckligt kundunderlag för ett serviceställe på vissa platser, vilka då ersattes med lantbrevbäring.

Tabell 4:1. Utvecklingen av antalet postserviceställen mellan 2001 och mars 2004 (antal och procent).

Områdestyp	2001	2003	2004	2001–2004	Förändring i procent
Glesbygd	129	109	99	-30	-23
Tätortsnära lands- bygd	542	480	462	-80	-15
Tätort	781	1 498	1 478	697	+89
Totalt	1 452	2 087	2 039	587	+40

Källa: Posten AB och Glesbygdsverket, mars 2004.

PTS genomför årligen en Temo-undersökning där ett representativt urval av befolkningen bl.a. får bedöma tillgänglighet och service vad gäller Postens Partner. Undersökningen 2004 visade att nästan tre av fyra svarande är nöjda med tillgängligheten när det gäller öppettider hos Postens Partner, och sju av tio är nöjda med personalens service. Knappt sju av tio (67 procent) är också nöjda med tillgängligheten när det gäller den tid det tar för att komma till Postens Partner och drygt sex av tio (62 procent) är nöjda när det gäller kötiderna. Temo kunde konstatera att andelen nöjda hade ökat med i genomsnitt cirka 5 procentenheter jämfört med mätningen 2003 för samtliga frågor om tillgänglighet och service.⁷

Enligt PTS bedömning uppfyller Posten i dag kravet att servicenätet skall beakta användarnas behov.

Kvalitetskrav

I postdirektivet föreskrivs kvalitetsnormer för gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen.⁸ Målet är satt till att 85 procent av försändelserna skall vara mottagaren tillhanda tre arbetsdagar efter att de har lämnats in och att 97 procent skall vara framme efter fem arbetsdagar. Dessa EU-direktiv har sedan omarbetats och införlivats i den nationella lagstiftningen.

För att klara tidsgränserna för gränsöverskridande befordran har det svenska målet för inrikes postbefordran angetts till att minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran skall ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag oavsett var i landet de lämnats in, och minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom de tre påföljande arbetsdagarna.⁹

Under 1997 införde Posten ett nytt mätsystem, *Swedish External Monitoring* (SWEX), för att mäta kvaliteten i brevbefordran och för att säkerställa att den svarade mot de krav som ställs. Mätningen görs genom att testbrev skickas, och dessa brev följs därefter genom hela produktionskedjan – från avsändare till mottagare. Även olika sätt att posta och dela ut brev ingår i testet. Mätningarna utförs av ett fristående konsultföretag och systemet granskades nyligen av Det Norske Veritas. Av de försändelser som lämnats in för övernattbefordran under 2003 kom 95,7 procent fram

⁷ Post- och telestyrelsen, *Undersökning av befolkningens post- och kassavanor 2004*, PTS-ER-2004:9.

⁸ 97/67/EG av den 15 december 1997.

⁹ Postförordningen 1993:1709.

påföljande arbetsdag medan 99,8 procent av försändelserna var framme inom tre arbetsdagar.¹⁰ Posten överträffade därmed med bred marginal de krav som finns i lagstiftningen, och man motive- rar den höga kvaliteten med ett kommersiellt ställningstagande.

Tabell 4:2 nedan visar några andra länders måluppfyllelse när det gäller de nationella kvalitetskraven avseende andel övernattbefordrade 1:a-klassbrev. Uppgifterna gäller ländernas övernattbefordran av motsvarande Sveriges 1:a-klassbrev för 2003. Tabellen visar att kvaliteten i den svenska brevbefordran är hög, även i ett internationellt perspektiv.

Tabell 4:2. Uppfyllelse av kvalitetskraven (procent).

Postverk	Nationella krav	Resultat
Posten Sverige	85 %	95,7 %
Posten Norge	85 %	87,7 %
Deutsche Post	80 %	94,5 %
Post Danmark	97 %	95,1 %

Källa: Posten, 2004.

Klagomålshantering

I Postens tillståndsvillkor anges att tillståndshavaren årligen skall rapportera antalet klagomål beträffande samtliga samhällsomfattande tjänster. Posten skall även beskriva vilka olika kategorier av klagomål som tagits emot samt redogöra för hur dessa klagomål har hanterats.¹¹

Tabellerna 4:3 och 4:5 nedan visar det totala antalet klagomål när det gäller inrikes respektive utrikes brev och paket samt vad klagomålen främst gäller. Antalet klagomål beträffande brev har minskat något medan de ökat på paketsidan. Fortfarande är dock antalet klagomål mycket lågt i förhållande till de försäljningsvolymerna som Posten har för de redovisade tjänsterna. Antalet klagomål på försvunna försändelser har minskat för alla redovisade tjänster. Enligt Postens bedömning är detta en effekt av den höga leveranssäkerhet som Posten har haft på både brev och paket under hela 2003.¹²

¹⁰ Post- och telestyrelsen, *Service och konkurrens 2004*, PTS-ER-2004:17.

¹¹ Postens tillståndsvillkor 2.3, dnr 01-12858/30, dnr 04-7877/39.

¹² Post- och telestyrelsen, *Service och konkurrens 2004*, PTS-ER-2004:17.

Tabell 4:3. Andelen klagomål i förhållande till det totala antalet försändelser 2003 (procent).

	Totala antalet försändelser	Procent av totala antalet med klagomål	Procent av totala antalet där kompensation betalats ut
Inrikes brev	1 257 600 000	0,002 %	-
Utrikes brev	51 225 984	0,017 %	-
Inrikes paket	11 936 000	0,214 %	0,076 %
Utrikes paket	369 000	1,915 %	0,121 %

Källa: PTS, Service och konkurrens 2004, PTS-ER-2004:17, s. 26.

Tabell 4:4. Totalt antal klagomål 2003 samt orsak till klagomålet (antal).

	Antal klagomål	Antal klagomål där kompensation utgått-betalats ut
Alla kategorier	70 486	9 670
Saknad försändelse	40 115	2 370
Försenad försändelse	2 221	0
Skadad försändelse	3 838	740

Källa: PTS, Service och konkurrens 2004, PTS-ER-2004:17, s. 25.

Ett annat mått för att bedöma Postens servicenivå är att se till de egna mätningar som Posten genomför årligen bland kunderna, det s.k. nöjdhetsindex (NKI). Metoden bygger på vedertagna statistiska analysmetoder och mätningen genomförs löpande under hela året. Kunderna får betygsätta enskilda faktorer som påverkar kundnöjdheten, exempelvis tillförlitlighet, tjänsteutbud, bemötande och väntetider. En analys av perioden 1991–2003 visar att index har varierat mellan olika år men i relativt liten omfattning.

Under perioden 1992 till 1996 varierade kundernas nöjdhet mellan 70 och 75 på en 100-gradig skala. Metoden för beräkning av NKI ändrades 1997 vilket till stor del kan förklara varför värdena ligger på en tydligt lägre nivå sedan dess. Mellan 1997 och 2003 har resultaten fluktuerat runt 60 på samma skala. En annan förklaring till förändringen av resultaten 1997 kan vara Postens kraftiga pris-höjningar detta år, ca 30 procent, vilket troligtvis medförde ett ökat missnöje – åtminstone bland privatkunderna.

Ett annat sätt att mäta privatpersonernas och de små företagens nöjdhet gällande Postens service är att studera ett s.k. lokalt serviceindex (LSI). Värderna för detta finns tillgängliga för perioden 2001–2004. Vid införandet av det nya servicenätet sjönk det lokala serviceindexet markant. Kundernas nöjdhet är fortfarande avsevärt lägre än tidigare, men sedan andra halvan 2003 har trenden vänt svagt uppåt.

Enhetliga och rimliga priser

Priserna för den samhällsomfattande posttjänsten skall vara enhetliga och rimliga. Utredningen bedömer att Posten i huvudsak har uppfyllt detta krav eftersom priserna för den samhällsomfattande tjänsten i huvudsak faller under pristaket. Det har dock i många fall varit svårt för tillsynsmyndigheten att utöva tillsyn över om samtliga rabatter, vid exempelvis sändningar, har varit kostnadsmotiverade.

4.2 Kostnaderna för den samhällsomfattande tjänsten

Ett antal beräkningar av kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten har gjorts under de senaste åren. Det är dock inte helt okomplicerat att göra dessa beräkningar eftersom det visat sig svårt att härleda de merkostnader i postverksamheten som följer med den samhällsomfattande tjänsten. En annan svårighet är att räkna fram de intäkter som uppstår till följd av att tjänsten också erbjuds som en del av en kommersiell affärsverksamhet. Vi har valt att sammanställa befintliga beräkningar, och därefter anger vi ett troligt intervall för kostnaderna för den samhällsomfattande tjänsten.

Den senaste svenska beräkningen gjordes i departementspromemorian *Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet*.¹³ I den anges att en stor del av de merkostnader som Posten fört fram som uttalade respektive upplevda statliga krav är kostnader som Posten ändå måste bära för att upprätthålla sin egen kommersiellt motiverade posttjänst. Den prognos som i detta sammanhang gjordes t.o.m. 2003 visade en fallande vinstmarginal inom brevvärksamheten. Enligt rapporten beror dock inte detta på kraven avseende den samhällsomfattande tjänsten utan på marknadens utveckling och

¹³ Ds 1997:58 *Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet*.

konkurrensen från ny teknik. Dessa faktorer bedömdes leda till en prisanpassning och viss volymminskning av antalet fysiska försändelser. Den slutliga uppskattningen stannade vid att Postens ”verkliga” merkostnader för att upprätthålla den samhällsomfattande tjänsten kunde motsvara ca 100 miljoner kronor.

Norska Posten har uppskattat kostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten i Norge. Kostnaderna för tjänsten beräknas uppgå till 2 procent av försäljningen för Posten Norge. Den norska staten betalar en ersättning till Posten Norge, som har monopol på brevbefordran, enligt denna kalkyl. För 2004 innebar det att Posten Norge fick ett bidrag för den samhällsomfattande tjänsten motsvarande 316 miljoner norska kronor.

Samtidigt har man angett att ett mer ”flexibelt” åtagande när det gäller posttjänsten kan innebära att tjänsten inte behöver medföra några merkostnader över huvud taget. Det som avses är frekvensen i utdelningen, som i dag är sex dagar i veckan i Norge.¹⁴

Konsultföretaget NERA genomförde 1998 en studie av kostnaderna för att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i åtta EU-länder. De länder som studerades var Österrike, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Portugal och Storbritannien. Enligt NERA är merkostnaden lägre än 0,5 procent av omsättningen för postoperatörerna.¹⁵

De här refererade studierna visar att kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten skulle motsvara mellan 0,5 och 2 procent av postoperatörens omsättning. År 2003 omsatte Postens rörelsegren *Meddelande och logistik* ca 23 miljarder kronor.¹⁶ Intervallet 0,5 till 2 procent innebär därmed att kostnaderna för posttjänsten kan uppgå till mellan 115 till 460 miljoner kronor.

Den norska procentsatsen (2 procent av omsättningen) baseras alltså på utdelning sex dagar per vecka. Det bör dock framhållas att den beräknade kostnaden ej tar hänsyn till de omfattande intäkter som följer av att vara rikstäckande, den visar således inte den finansiella belastningen utan bara kostnaderna för detta.

¹⁴ Posten Norge, Kristin Bergum *The Universal Service Obligation – a strategic perspective on service level and cost – Calculating the burden of the USO – the Norwegian experience.*

¹⁵ NERA (1998), *Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union*, Final Report for EC DG XIII.

¹⁶ Källa PTS: I koncernen står rörelsegrenen *Meddelanden och logistik* för all försäljning utom försäljningen inom rörelsegrenen *Kassaservice*.

4.3 Alternativa finansieringsmodeller

I de allra flesta länder upprätthålls den samhällsomfattande posttjänsten av det nationella postföretaget. Denna modell gäller, som tidigare beskrivits, även i Sverige. Det finns några alternativa sätt att finansiera kostnaderna för en samhällsomfattande tjänst. Vi redovisar här tre alternativa modeller – solidarisk finansiering, koncessionsavgifter samt upphandling.

Solidarisk finansiering

En ofta presenterad princip för att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten är någon form av solidarisk finansiering. Denna princip bygger på att alla som är verksamma på marknaden skall vara med och finansiera den samhällsomfattande tjänsten. I departementspromemorian *Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet* presenteras ett förslag där avgifter från samtliga tillståndshavare skall bidra till att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten.

Förslaget bygger på årliga avgifter från tillståndshavarna, där avgiften räknas fram utifrån tillståndshavarens förmedling av brevfräsändelser närmast föregående år. Konkret föreslogs att avgiften skulle vara 3 öre per förmedlad försändelse.¹⁷ Avgiften skulle vara låg för att inte begränsa marknadstillträdet eller verka konkurrens-hämmande. Den i postdirektivet möjliggjorda kompensationsfonden för finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten är en variant av solidarisk finansiering. Enligt vad vi erfarit används inte denna finansieringsform på postområdet i något av de länder som utredningen har studerat.

Koncessionsavgifter

Ett besläktat alternativ till solidarisk finansiering är ett system med koncessionsavgifter. Ett land som har valt denna lösning är Finland, som har en liberaliserad postmarknad sedan 1994. Regulatörmyndigheten Kommunikationsverket bevakar att marknaden uppfyller kraven för den samhällsomfattande posttjänsten.

För att bedriva postverksamhet i Finland krävs ett tillstånd som är förenat med en avgift till finska staten. Avgiften beräknas enligt

¹⁷ Ds 1997:58 *Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet*.

en procentsats på 5–20 procent av postföretagets intäkter, beroende på befolkningstätheten i det område licensen omfattar. Den operatör som enbart är verksam i en tätort betalar en koncessionsavgift på 20 procent, och denna avgift minskar sedan i relation till hur stort område operatören täcker och befolkningstätheten i området. För den operatör som täcker hela landet utgår ingen avgift.¹⁸

Den viktiga skillnaden mellan solidarisk finansiering och koncessionsavgifter är att alla operatörer på marknaden bidrar till den samhällsomfattande tjänsten i det förra fallet, medan insatsen kan variera med utdelningsområdets struktur och omfattning i det senare fallet, som t.ex. i Finland, där den rikstäckande operatören inte betalar någon koncessionsavgift alls.

Enligt det finska Kommunikationsverket har utformningen av koncessionssystemet medverkat till att ingen konkurrerande postoperatör har etablerats i Finland.

Upphandling

Såväl solidarisk finansiering som koncessionsavgifter kan kombineras med ett system där tjänsterna upphandlas i konkurrens. Medel för upphandling skulle även kunna anvisas i statsbudgeten utan att motsvarande summa tas in i form av avgifter från operatörerna. Denna modell har diskuterats i Sverige¹⁹ med avsikten att låta tillståndsmyndigheten på postområdet upphandla s.k. grundläggande postservice i konkurrens. I det förslaget skulle medlen anvisas över statsbudgeten, och motsvarande belopp skulle därefter tas in genom någon form av avgift i samband med tillståndsgivningen.

Enligt vad vi erfarit används inte denna finansieringsform på postområdet i något av de länder som vi har studerat.

En möjlig fördel med ett system där alla operatörer på marknaden bidrar till finansieringen av den samhällsomfattande tjänsten är att detta kan utöva ett visst rationaliseringsstryck, jämfört med en situation där tjänsten skattefinansieras, eftersom ökade kostnader i ett sådant fall även drabbar utföraren.

¹⁸ Ds 1997:58 *Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet*.

¹⁹ Ds 1995:76 *Post- och kassaservice för alla*.

5 Internationell utblick

5.1 Norge

Den norska postmarknaden domineras av det statliga företaget Posten Norge AS (Posten Norge). På brevmarknaden, som omsatte omkring 7,5 miljarder norska kronor 2002, befordrade Posten Norge 99,7 procent av breven och 99,9 procent av posttidningarna. Posten Norges marknadsandelar för befordran av oadresserad direktreklam (ODR) uppgick till 79,5 procent och för befordran av dagstidningar till 36,9 procent.

Den samhällsomfattande posttjänsten fastställs i postlagen, föreskriften om förmedling av rikstäckande postsändningar och i koncessionen till Posten Norge, och den innebär bl.a. följande:

- rikstäckande postsändning omfattande brev och tidningar m.m. som väger upp till 2 kg och paket som väger upp till 20 kg till rimligt pris och med god kvalitet, med insamling och utdelning av post sex dagar i veckan
- minst ett fast serviceställe i varje kommun med lokalt anpassade öppettider alla vardagar
- god tillgänglighet genom ett tillräckligt antal brevlådor för insamling av post.

Posten Norge har krav på sig att 85 procent av den inrikes prioriterade brevposten (A-post) skall vara framme dagen efter inlämnandet. Kravet gäller genomsnittet för ett kvartal och är alltså ingen tidsgaranti för varje enskild sändning. Om förmedlingen i ett bestämt område inte fungerar tillfredsställande över tiden, kan detta dock vara ett brott mot koncessionsvillkoren. Posten Norge har tidigare haft problem med att uppfylla kravet, men sedan fjärde kvartalet 2000 har man klarat det.

För 2004 betalar staten 316 miljoner norska kronor till Posten Norge som ersättning för företagsekonomiskt olönsamma posttjänster.

Posten Norge har till utgången av 2005 ensamrätt på regelbunden befordran av adresserade inrikes försändelser och inkommande post från utlandet med en vikt upp till 100 gram och med ett pris upp till tre gånger grundtaxan för ett inrikes prioriterat brev i första viktklassen. Den 1 januari 2006 kommer denna ensamrätt enligt postlagen att minskas till försändelser med en vikt upp till 50 gram med ett pris upp till två och en halv gånger grundtaxan för ett inrikes prioriterat brev av första viktklassen.

I ett remitterat förslag från Samferdselsdepartementet den 5 maj 2004 vad gäller rapporten *Konkurrens på postmarkedet* föreslås att Posten Norges monopol avvecklas den 1 januari 2007.

Rikstäckande postsändning skall tillhandahållas till kostnadsbaserade priser. Ett geografiskt enhetsporto skall gälla för posttjänster som omfattas av ensamrätten. I december 2003 ålade den norska tillsynsmyndigheten *Post- og teletilsynet* Posten Norge att dra tillbaka aviserade prisökningar för brev mellan 100 och 350 gram. Vidare beordrades prissänkningar med minst 10 procent för viktklasser över 350 gram, där rörelsemarginalen för 2002 konstaterades ligga så högt som 23 procent. Som skäl för dessa åtgärder angavs postlagens krav på kostnadsbaserade priser. Portot för försändelser med en vikt upp till 100 gram skall godkännas av Samferdselsdepartementet efter förslag från Posten Norge.

Enligt den norska postlagen krävs koncession från Samferdselsdepartementet för att bedriva rikstäckande regelbunden postsändning. En postoperatör som förmedlar adresserade postsändningar behöver dock endast anmäla verksamheten till *Post- og teletilsynet*. Postlagstiftningen ställer dessutom upp vissa krav på hur postoperatörer bedriver verksamheten.

Norge, som omfattas av EES-avtalet, följer postdirektivets föreskrifter i den nationella lagstiftningen.

5.2 Finland

Posten Finland Abp är för närvarande den enda postoperatör som bedriver sådan postverksamhet som fordrar tillstånd i Finland. År 2001 blev den statsägda postkoncernen ett publikt aktiebolag som 2002 omsatte 1 112 miljoner euro. Lagen om posttjänster omfattar

dock inte alla posttjänster; t.ex. gäller den inte transport och utdelning av tidningar och tidskrifter. I övrigt tar lagen främst sikte på de samhällsomfattande tjänsterna.

Postmarknaden i Finland avreglerades helt 1994. Några marknadsinträden av nya aktörer har dock inte ägt rum. Två viktiga skäl till detta torde vara de kvalitetskrav och finansiella villkor som uppställs för nya operatörer.¹ Den finska postlagen ställer nämligen krav på att varje postoperatör – inte bara den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster – skall dela ut och samla in post dagligen. Dessutom är en operatör som väljer att etablera sig i en tätbefolkad del av landet, t.ex. i Helsingforsområdet, skyldig att betala en avgift för att finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster i glesare befolkade delar av landet. Enligt det finska Kommunikationsverket är anledningarna till att inga konkurrerande postoperatörer har startat brevverksamhet i Finland dels de sjunkande brevvolymerna, dels utformningen av avgifterna för nyetablerade postföretag.

Den samhällsomfattande posttjänsten definieras i den finska *lagen om posttjänster*² som befordran av brev som väger upp till 2 kg, postpaket som väger upp till 10 kg, till landet ankommande försändelser som väger högst 30 kg samt tjänster som gäller rekommenderade och assurerade försändelser.

I varje kommun skall det enligt lag finnas åtminstone ett verksamhetsställe som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster. Insamlingsställen (brevlådor m.m.) skall placeras inom rimligt avstånd från användarnas bostad.

Till de samhällsomfattande posttjänsterna hör minst en insamling och utdelning varje arbetsdag. Detta krav gäller för alla postföretag. Av de inhemska brevörsändelser som ingår i de samhällsomfattande posttjänsterna skall minst 95 procent av försändelserna som har lämnats in för att delas ut följande arbetsdag vara framme följande arbetsdag. Detta krav uppfylls.³ Postpaketen skall delas ut inom rimlig tid. Kravet på insamling och utdelning för hushåll belägna i svårtillgängliga skärgårds- eller ödemarksområden är minskat till minst en gång per vecka. Antalet sådana hushåll får uppgå till höst 300 stycken.

Den allmänna styrningen och utvecklandet av postverksamheten ankommer på det finska Kommunikationsministeriet. *Kommuni-*

¹ Wik-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 61.

² Lagen trädde i kraft den 1 januari 2002.

³ Wik-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 173.

kationsverket är tillsynsmyndighet enligt lagen om posttjänster, och man bevakar att marknaden uppfyller kraven för den samhällsomfattande posttjänsten. Till sin hjälp har Kommunikationsverket en delegation för postärenden som är ett rådgivande organ med representanter för konsumenterna, företagen, postverken och myndigheterna. Kommunikationsverket har även till uppgift att säkerställa postgången genom att hantera obeställbara postförsändelser.

Priserna för samhällsomfattande posttjänster skall vara skäliga, opartiska samt sådana att tjänsterna är tillgängliga för alla användare. Priserna för vanliga brevörsändelser som skall delas ut på följande arbetsdag och som ingår i de samhällsomfattande posttjänsterna skall vara enhetliga över landet. Skyldigheten gäller allmänt tillämpligt betalningssätt för enstaka brev. En enhetlig prissättning hindrar dock inte tillhandahållaren av samhällsomfattande posttjänster från att ingå enskilda prisavtal med kunderna. Priserna skall anpassas till kostnaderna. Finland har inget pristakssystem utan Kommunikationsverket granskar vid behov Posten Finlands prissättning i efterhand från fall till fall.

I Finland krävs koncession för att bedriva postverksamhet som omfattas av lagen om posttjänster. Koncessionen är förenad med en avgift till finska staten som regleras i förordningen om Kommunikationsverkets avgifter. Avgiften beräknas efter en procentsats på mellan 5 och 20 procent av postföretagets intäkter, beroende på befolkningstätheten i det område där koncessionen gäller. Endast en koncession har beviljats, utöver Posten Finland. Någon postverksamhet inleddes dock aldrig och koncessionsperioden har nu löpt ut.

I den finska postlagen regleras krav på samarbete mellan postföretag när det gäller dels skyldigheten att eftersända post i visst fall, dels tillgången till postboxar och liknande anordningar. Skyldigheten till eftersändning gäller när en brevörsändelse som av misstag inlämnats till postföretaget för förmedling skall vidarebefordras av företaget för att förmedlas av ett annat postföretag, om mottagarens adress inte är belägen inom det förstnämnda företagets koncessionsområde. Avtalsvillkoren mellan postföretagen skall vara rättvisa och rimliga, och de skall innehålla överlåtelsevillkoren och grunderna för prissättningen. Avtalsvillkoren skall godkännas av Kommunikationsverket som också kan kräva att avtalet ändras om man anser att villkoren inte följer lagen.

5.3 Danmark

Den danska postmarknaden domineras av det statliga aktiebolaget Post Danmark A/S (Post Danmark) som 2003 hade en marknadsandel för brevpost på 98 procent.⁴ Post Danmark bolagiserades 2002. I det danska regeringsprogrammet 2004 ingick insatser för en liberalisering av postmarknaden och förberedelser för en privatisering av Post Danmark. En ny lag, *lov om postbefordring* (nr 472 av den 9 juni 2004), som reglerar postverksamheten har nyligen antagits. Lagen gäller förvärvsmässig postbefordran av försändelser som väger upp till 20 kg. Genom lagen fastställs en befodringsplikt för en bastjänst till ett enhetligt pris över hela landet, vilken alla användare kan använda sig av. Detta kan förenas med en ensamrätt för vissa slag av försändelser. Lagen innehåller också bestämmelser om vilka villkor i form av rättigheter och skyldigheter som skall gälla för Post Danmarks befodringsplikt i ett rikstäckande nät. *Faerdselestyrelsen*, som är en myndighet under Trafikministeriet, utövar tillsyn över postområdet enligt lagen om postverksamhet.

Post Danmark tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten (USO) som bl.a. innebär utdelning sex dagar per vecka och krav på ett enhetligt porto för hela landet. Post Danmark har koncession på att utföra befodringsplikten. Post Danmark har monopol på befodrigan av försändelser som väger upp till 100 gram. Viktklassen för monopolet kommer dock att sänkas till 50 gram 2005. Genom detta öppnas marknaden ytterligare för konkurrens. Ensamrätten omfattar däremot inte försändelser med tryckt likartat innehåll som befodrigan i genomskinligt emballage.

Kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten är hög. Av den prioriterade posten levereras 95 procent dagen efter inlämnandet.⁵ Kvalitetsmålet är att 97 procent av sådan post skall levereras dagen efter inlämnandet.

Post Danmark är också skyldigt enligt lag att upprätthålla ett rikstäckande postkontorsnät. Den 31 december 2003 hade bolaget 1 019 postkontor, varav 339 i egen drift och 577 postbutiker exempelvis hos lokala handlare samt 103 butiker med begränsad service.

Ett pristak begränsar portohöjningar för brev med en vikt under 100 gram.

Utöver den verksamhet som har med befodringsplikten och koncessionen för Post Danmark att göra innehåller lagen vissa

⁴ Wik-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 193.

⁵ Wik-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 193.

generella krav på dem som bedriver postverksamhet angående anmälningsplikt, skyldighet att lämna information och skydd för brevhemligheten m.m. Anmälningsplikten omfattar även paketbefordringsföretag. Det finns därför ett stort antal anmälda postverksamheter i Danmark.

Det finns i dag inga bestämmelser som tillförsäkrar andra operatörer och postkunder tillgång till Post Danmarks rikstäckande nät eller delar av detta. Andra som bedriver postverksamhet kommer dock med den nya lagen att mot betalning att få tillgång till vissa uppgifter i Post Danmarks databaser över mottagare.

Den danska postlagen innehåller även en bestämmelse som reglerar vad som skall hända med en försändelse som felaktigt kommer en annan postverksamhet tillhanda i samband med befordran.

5.4 Förenade kungariket

Den brittiska postmarknaden är en av de största i Europa. Den domineras av det statliga Royal Mail Group Plc (Royal Mail) som har 99,7 procent av brevmarknaden.⁶ Vid sidan om Royal Mail fanns första halvåret 2003 sju aktiva operatörer. *Postcomm* (eg. The Postal Services Commission) är tillsynsmyndighet och har därtill med stöd av den brittiska postlagen, *Postal Services Act 2000*, stora regulativa befogenheter. Dessutom finns ett fristående organ som handlägger frågor som rör konsumentskydd inom postområdet, *Postwatch* (eg. The Consumer Council for Postal Services).

Den brittiska postmarknaden är en av de postmarknader i Europa som alltjämt har en växande volym. Tvärt emot tidigare prognoser har den totala volymen brev ökat med omkring 2 procent per år under de senaste tre åren. När det gäller prioriterad post levereras ca 90 procent dagen efter inlämnandet.⁷

Den samhällsomfattande tjänsten fastläggs i den brittiska postlagen och i tillståndsvillkoren för Royal Mail. Ramen för den samhällsomfattande tjänsten anges i postlagen. Lagen kräver att sådana tjänster skall tillhandahålla insamling och leverans varje arbetsdag till ett överkomligt och enhetligt pris, enligt klara definierade standarder för kvalitet på tjänsten. *Postcomm* ges i lagen befogenhet att

⁶ *Postcomm, The UK Letters Market 2000/2003*, januari. 2004, s. 29; mätt som andel av intäkter (99,73 procent) eller volym (99,75 procent).

⁷ *Wik-Consult, Main Developments in the European Postal Sector*, s. 173.

säkerställa tillhandahållandet av tjänsten på det sätt man anser vara bäst.

Enligt tillståndet skall Royal Mail tillhandahålla en samhällsombfattande posttjänst över hela landet. Det finns dock ingen klar specifikation ens i tillståndsvillkoren över vilka produkter som ingår i den brittiska samhällsombfattande posttjänsten. Historiskt sett har samtliga Royal Mails hundratals produkter förmodats ingå i den samhällsombfattande posttjänsten. Samtidigt framgår av tillståndsvillkoren vilka tjänster Royal Mail alltid måste hålla förtecknade och som skall tillhandahållas användare, och vilka minimistandarder som skall gälla för tjänsten. Förteckningen får ändras – men bara efter ett föreskrivet samrådsförfarande med Postcomm och Postwatch.

Samtidigt anges på annat håll i tillståndet vilka tjänster som skall tillhandahållas och för vilka tjänster priserna är reglerade. I ett pågående arbete har Postcomm börjat definiera vilka tjänster som framdeles skall ingå i den samhällsombfattande posttjänsten.

I allmänna termer skall följande tjänster ingå:

- prioriterade och icke-prioriterade posttjänster gällande brev och paket som väger upp till 2 kg, även sändningar
- icke-prioriterad pakettjänst gällande brev och paket som väger upp till 20 kg
- rekommenderad och assurerad tjänst
- en uppsättning stödfunktioner, t.ex. inlämningskvitto, eftersändning och förvaring av post
- utgående utrikes tjänster för postförsändelser och rekommenderade samt assurerade försändelser, dock inte sändningar.

Postcomm anser att man bäst tillförsäkrar ett fortsatt tillhandahållande av den samhällsombfattande posttjänsten genom att uppmuntra till konkurrens. Postcomm anser dock att avregleringen måste ske stegvis.

Ensamrätten för Royal Mail omfattar sedan januari 2003 befordran av brev med vikt understigande 100 gram eller med ett porto under 80 pence (ca 10 kronor) och en sändningsstorlek på upp till 4 000 brev. Monopolet omfattar däremot inte inleverans av egna brev till terminaler eller insamling av post åt andra för sådan inleverans till Royal Mail som bedrivs av s.k. *consolidators*, dvs. sådana

som samlar upp post från slutkunderna för vidare distribution. Monopolet avser endast utdelningsledet.

Postcomm har sedan 2002 en dagordning för att införa konkurrens på postmarknaden. Denna dagordning har hittills bestått av tre steg, där det sista steget, som är planerat till den 1 april 2007, innebär helt fri konkurrens på brevmarknaden. Det första steget, som togs den 1 januari 2003, innebär bl.a. fri konkurrens för brevsändningar med fler än 4 000 försändelser, vilket motsvarar omkring 30 procent av brevmarknadens totala omsättning. Det andra steget, som planeras börja gälla den 1 april 2005, kommer att innebära att omkring 60 procent av brevmarknadens totala omsättning utsätts för konkurrens genom att man justerar tröskeln för sändningar till omkring 500 försändelser. I en rapport från september 2004 lämnar dock Postcomm förslag på en ny tidtabell för öppnandet av marknaden för konkurrens. Rapporten har sänts ut på remiss. Förslaget innebär att marknaden skall öppnas för konkurrens fullt ut från den 1 januari 2006. Samtidigt föreslås att det första steget i den nuvarande tidtabellen förlängs med 9 månader.

Royal Mail har alltså en rad konkurrensfördelar gentemot nya operatörer. Ett exempel är den momsbefrielse som företaget åtnjuter. Denna lagstiftade rättighet innebär att Royal Mail, till skillnad från övriga operatörer, slipper ta ut moms på befördran. Detta är en stor konkurrensfördel i försäljningen till finansiella företag, t.ex. banker, försäkringsbolag och pensionsförvaltare, vilka i sin tur inte har någon avdragsrätt för momskostnader. Andra exempel på fördelar är den förenklade tullprocess enligt vilken Royal Mails gränsöverskridande försändelser hanteras samt rätten till fri parkering för Royal Mails tjänstefordon.

Postcomm reglerar Royal Mails priser för ett stort antal tjänster. Prisregleringen återfinns i tillståndsvillkoren för Royal Mail och den bygger på ett antal parametrar. Det index som används är detaljhandelsprisindex (eng. *Retail Price Index – RPI*, som offentliggörs av *Office for National Statistics*). Prisregleringen tar även hänsyn till uppnådd kvalitet på tjänsterna. Postcomm införde i april 2001 ett tvåårigt prisstopp för de flesta av Royal Mails produkter.

Regeringen har gett Royal Mail betydande frihet att utveckla den kommersiella verksamheten samtidigt som Postcomm 2003 införde en treårig pristaksmodell som kallas *overall price cap*, vilken ger Royal Mail en viss frihet att justera produktspecifika priser i sitt sortiment så länge som det totala prisläget klarar pristaket. En översyn av prisregleringen skall göras, där Royal Mails kostnader i

framtiden och volymer kommer att utredas. En ny prisreglering är tänkt att börja tillämpas från april 2006.

Postoperatörer som befordrar brev med en vikt understigande 350 gram till ett porto under 1 brittiskt pund (drygt 13 kronor) måste ha licens från Postcomm för att bedriva verksamhet.

Med stöd av sin rätt enligt postlagen att ställa upp tillståndsvillkor, och uppdraget enligt postlagen att gynna användarnas intressen genom att främja konkurrensen mellan postoperatörer, har Postcomm infört tillståndsvillkor för Royal Mail som innebär en skyldighet att förhandla om tillträde till de egna anordningarna för postverksamhet med andra postoperatörer eller användare som begär det. Avtal som följer på sådana förhandlingar skall innebära en rimlig fördelning av kostnader samt vara icke-diskriminerande. Om förhandlingar inte leder till en överenskommelse kan den som vill få tillträde till Royal Mails anordningar vända sig till Postcomm som då enligt en fastställd procedur ytterst kan föreskriva om tillträde. Den 10 februari 2004 undertecknades det första avtalet enligt vilket en konkurrent, UK Mail, garanteras tillträde till monopolistens utdelningsnät till ett förhandlat och reducerat fast pris per försändelse i relation till Royals Mails prislista. Priset varierar beroende på vikt och sorteringsgrad m.m. Avtalet innehåller olika nivåer för olika typer av försändelser. Numera har även det nederländska TPG och Deutsche Post slutit avtal med Royal Mail om tillträde.

5.5 Tyskland

Den tyska postmarknaden är en av de största i Europa. Den domineras av det börsnoterade bolaget Deutsche Post AG (DPAG) som hade en omsättning över 40 miljarder euro 2003. Den tyska regeringen innehar för närvarande en aktiemajoritet i bolaget genom direkt och indirekt ägande. En avsiktsförklaring har dock lämnats om att det statliga ägandet skall minskas under en femårsperiod.

Brevmarknaden, som omsatte 10,4 miljarder euro 2002, består till största delen av produkter där DPAG har monopol och därutöver av en mindre del som är konkurrensutsatt. DPAG stod 2002 för 96,8 procent av brevmarknadens totala omsättning och 91 procent av den konkurrensutsatta delmarknaden. Företaget hade ca 23 procent av brevmarknaden 2002 efter intäkter, och ungefär

samma andel av marknaden för kurirpost, paket och express (den s.k. CEP-marknaden) 2001 efter intäkter inom EU.⁸

Företaget har aktivt förvärvat företag i andra länder inom marknaderna för brev och oadresserade försändelser, paket och express-tjänster samt logistik. Beträffande marknaderna utomlands för brev och oadresserade försändelser har bolaget inriktat sig på de brittiska och nederländska marknaderna.

Under paraplynamnet *DHL* för exprestjänster och logistik försöker företaget etablera ett av världens största logistikföretag.

Posttjänster regleras i den tyska postlagen, *Postgesetz*, som trädde i kraft den 1 januari 1998.

Den samhällsomfattande posttjänsten är väl definierad i en förordning utfärdad av regeringen. Denna förordning omfattar befordran av brev som väger upp till 2 kg och paket som väger upp till 20 kg, inkl. böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter. Vidare skall det enligt förordningen bl.a. finnas möjlighet att rekommendera och assurera brev samt skicka och ta emot brevpostförskott och expressbrev.

Vad gäller brevtjänster skall det finnas minst 12 000 fasta servicepunkter fram till den 31 december 2007, varav minst 5 000 skall drivas med egen personal från det företag som ansvarar för den samhällsomfattande posttjänsten. För varje kommun med fler än 2 000 invånare skall det finnas minst ett fast serviceställe, och i kommuner med fler än 4 000 invånare eller med funktion som centralort enligt planläggningen skall ingen invånare ha mer än 2 km till närmaste fasta serviceställe. På landsbygden skall det finnas minst ett fast serviceställe per 80 kvadratkilometer. I övrigt skall mobil service tillhandahållas.

Brevlådor skall vara utplacerade så att ingen person i tätort behöver färdas mer än 1 km till närmaste låda. Lådorna skall tömmas varje vardag, vid behov även sön- och helgdag, och minst 80 procent av de inrikes breven måste delas ut nästa vardag och 95 procent nästföljande vardag; 96 procent av breven delas i dag ut dagen efter inlämnandet.⁹ Kraven gäller dock inte sändningar över 50 försändelser.

Utdelning till adressat skall äga rum minst en gång per vardag. Några 2-klassförsändelser eller icke-prioriterad brevtjänst finns inte.

⁸ Wik-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 26 f.

⁹ Wik-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 193.

Tillsynsmyndighet är *Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post* (Reg TP), som utövar tillsyn enligt postlagen och bevakar att marknaden uppfyller kraven för den samhällsomfattande posttjänsten. Myndigheten kan vid avvikelser beordra DPAG att tillhandahålla tjänster.

DPAG har enligt den tyska postlagen, fram till den 31 december 2005, monopol på distribution av brev och adresserade kataloger som väger upp till 100 gram och med ett pris understigande tre gånger priset för lägsta viktklass. Därefter, fram till den 31 december 2007, har man monopol på brev och adresserade kataloger som väger upp till 50 gram och med ett pris understigande två och en halv gånger priset för lägsta viktklass. Ensamrätten är tidsbegränsad till detta datum. Monopolet gäller med följande undantag:

- distribution av brevsändning om minst 50 identiskt utformade brev med en styckevikt över 50 gram
- dokumentutväxlingstjänster
- befordran av brevsändningar som inte fordrar tillstånd
- tjänster med mer funktionalitet och kvalitet än det som gäller för den samhällsomfattande posttjänsten
- insamling av postkunders brev för överlämning till närmaste inlämningsställe som är anvisat av DPAG
- distribution av post från postkunds postbox hos DPAG till belägenhetsadress
- distribution av utgående utrikes brev
- distribution av inkommande utrikes brev till mottagningsställe som är anvisat av DPAG.

Undantagen ändras från den 1 januari 2006.

Den ersättning som en tillståndshavare på en marknad för tillståndspliktiga posttjänster får skall godkännas av Reg TP, om tillståndshavaren har marknadsmakt, dvs. dominerande ställning på marknaden. Undantag gäller för befordran av sändningar om minst 50 försändelser. Sådana avgifter skall sättas utifrån effektiva kostnader. Detta medför att portot för postbefordran av försändelser som väger upp till 1 000 gram kontrolleras innan höjningen träder i kraft (s.k. *ex ante*), medan portot för försändelser över 1 000 gram kontrolleras i efterhand (s.k. *ex post*).

Portot för försändelser som väger upp till 1 000 gram omfattas av pristaket. Undantagna från pristaket är däremot sändningar med adresserad direktreklam (ADR) som väger upp till 50 gram. Prista-

ket administreras av Reg TP och består av en avancerad formel med bl.a. konsumentprisindex och produktivetsfaktor. Nuvarande pristak gäller till den 31 december 2007, och den årliga produktivetsfaktorn har av Reg TP satts till 1,8 procent.

Portot för 2004 för ett inrikes 20-grams brev med övernattbefordran är 0,55 euro, vilket även gäller som Europaporto.

För att befordra brev som väger upp till 1 000 gram krävs tillstånd från Reg TP. År 2003 var antalet tillståndshavare över 800 stycken.

Enligt den tyska postlagen gäller att en tillståndshavare på en marknad för tillståndspliktiga posttjänster som har marknadsmakt är skyldig att på begäran särskilt erbjuda delar av den egna befordringskapaciteten på denna marknad, i den utsträckning detta är företagsmässigt rimligt. Gentemot en annan tillhandahållare av posttjänster gäller skyldigheten endast om den som begär det inte själv har marknadsmakt och när konkurrens på densamma eller en annan marknad annars skulle hindras oproportionerligt. Ersättningen för erbjudandet skall godkännas i förväg och den skall sättas utifrån effektiva kostnader om det är fråga om ett allmänt erbjudande; i annat fall skall erbjudandet kunna överprövas i efterhand. Genom denna reglering tillförsäkras konkurrenter och kunder tillgång till DPAG:s postala nätverk vid två olika postsorteringsfunktioner i distributionskedjan.

Vid en tidig insortering i DPAG:s flöde har Reg TP fastställt rabattsatser i ett intervall från 3 procent för en sändning på 5 000 brev upp till 18 procent för fler än 25 000 brev. För insortering i DPAG:s senare sortering gäller att det skall avse minst 500 brev och rabattsatsen 21 procent. Enligt DPAG:s monopol saknar konkurrenterna möjlighet att få några rabatter för viktklasser upp till 100 gram, vilket exkluderar majoriteten av de tyska brevsändningarna. Till följd av detta är det i praktiken enbart DPAG:s postkunder som nyttjar tillgången till DPAG:s nätverk och de rabattsatser som fastställts.

Tillståndshavare med marknadsmakt på en marknad för tillståndspliktiga posttjänster är på begäran skyldig att omhänderta andra tillhandahållares postsändningar på denna marknad, för insortering i postboxanläggning som han driver mot betalning. Detsamma gäller tillgång till uppgifter om adressändringar. När det gäller ersättning för insortering i postfack samt eftersändning tillämpas bestämmelserna om erbjudande av befordringskapacitet på samma sätt.

5.6 Nederländerna

Den nederländska postmarknaden domineras av det börsnoterade, delvis privatiserade företaget TNT Post Groep NV (TPG). Den nederländska staten är minoritetsägare med 34,8 procent i ägarandel men pga. en s.k. gyllene aktie har regeringen rätt att godkänna beslut som leder till grundläggande förändringar i gruppens struktur.¹⁰ Det är dock aktuellt att minska det statliga ägandet i koncernen.

Gruppen är en av de största aktörerna inom EU med en andel på 7,6 procent av brevmarknaden, beräknat utifrån EU 25-området.¹¹ För 2001 var gruppen den näst största aktören på den europeiska CEP-marknaden med en marknadsandel på 10,6 procent.¹² Företaget har en mycket väl utvecklad verksamhet för logistik- och expresstjänster. Det är mycket aktivt utomlands, bl.a. i Förenade kungariket och Tyskland och man har gjort ett flertal företagsförvärv. Företaget har på det sättet likheter med det tyska DPAG, men med den skillnaden att TPG har bättre lönsamhet överlag – i synnerhet när det gäller express- och logistiktjänster.¹³

TPG har monopol på befordran av inrikes brev och inkommande brev från utlandet med en vikt upp till 100 gram. TPG:s marknadsandel för brevpost 2003 uppgick till 95 procent.¹⁴ Ungefär 50 procent av den nederländska postmarknaden är för närvarande öppen för konkurrens.¹⁵ Konkurrerande operatörer finns på marknaden för sändningar. Den nederländska postlagen, *Postwet*, i dess nuvarande huvudsakliga utformning är från år 2000.

TPG ansvarar för den samhällsomfattande posttjänsten, som bl.a. omfattar följande:

- befordran av brev och trycksaker (tidningar m.m.) med en vikt upp till 2 kg samt paket med en vikt upp till 10 kg
- rekommenderade och assurerade försändelser
- postboxar
- befordran av inkommande och utgående internationella brev med en vikt upp till 2 kg och paket med en vikt upp till 20 kg.

¹⁰Wik-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 102.

¹¹Wik-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 26.

¹²Wik-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 27.

¹³Wik-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 124.

¹⁴Wik-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 193.

¹⁵Ministerie van Economische Zaken, *Postal Memorandum*, s. 2.

Skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst gäller för försändelser med fast porto per styck, vilket innebär att det i huvudsak är försändelser från konsumenter och mindre företag som faller inom den samhällsomfattande posttjänsten. Sändningar som ligger inom området för ensamrätten för TPG omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten, medan sändningar som ligger utanför denna ensamrätt inte omfattas, om de tillhandahålls till rabatterat pris vilket normalt är fallet. TPG skall upprätthålla 2 100 postkontor fram till 2005. TPG skall också tillhandahålla postlådor. Utdelning skall ske sex dagar per vecka och brev skall befordras inom 24 timmar. Av breven kom 2003 95 procent fram påföljande dag.¹⁶

I en promemoria från det ansvariga departementet¹⁷ övervägs att man i framtiden skall upphandla de samhällsomfattande posttjänsterna.

TPG har monopol på befordran av inrikes försändelser samt försändelser från utlandet, med en vikt upp till 100 gram och med ett pris på högst tre gånger priset för ett standardbrev. Monopolet omfattar däremot inte befordran av trycksaker. Viktklassen för TPG:s monopol kommer att sänkas till 50 gram 2006.

Monopolet planeras att avvecklas 2007 förutsatt att motsvarande sker även i Förenade kungariket och Tyskland. TPG har också monopol på att placera ut postlådor vid allmänna vägar och att ge ut frimärken med namnet Nederländerna och monarkens bild.

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) är tillsynsmyndighet i postfrågor och man utövar tillsyn över monopoltjänstens utförande och den samhällsomfattande posttjänsten. Vissa frågor om monolets omfattning m.m. handhas däremot av *Ministerie van Economische Zaken*, Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post.

I princip alla portonivåer inom den samhällsomfattande posttjänsten är frysta på 2003 års nivå fram till den 1 januari 2005.

TPG har koncession för de brevtjänster som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten och monolet. Nederländerna har i övrigt inte några krav på tillstånd för marknadstillträde för postoperatörer.

I postlagen finns en bestämmelse om tillgången till koncessionshavarens postboxar. *Ministerie van Economische Zaken* har låtit utreda fördelarna med och nödvändigheten av tillgång till TPG:s

¹⁶ Wik.Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, s. 193.

¹⁷ *Ministerie van Economische Zaken, Postal Memorandum*, s. 5.

nätverk.¹⁸ En slutsats i denna studie är att ingen operatör kan förväntas upprätta ett rikstäckande nät med utdelning sex dagar i veckan. Snarare vore det möjligt att upprätta konkurrerande nät med utdelning två dagar i veckan. Det är dock inte heller i det fallet möjligt för en konkurrent till TPG att tillhandahålla ett rikstäckande nät från dag ett. Konkurrenterna behöver därför få tillgång till TPG:s nätverk medan de bygger ut sina egna nät för att få rikstäckning.

Studien föreslår att konkurrenterna ges icke-diskriminerande tillträde till marknaden genom förhandlingar om villkoren och genom att dominanten görs skyldig att erbjuda alla parter lika villkor (förhandlat tillträde). Däremot föreslås inte reglerat tillträde där priset fastställs av en tillsynsmyndighet. OPTA bör dock få pröva om TPG erbjuder lika villkor för såväl kunder som konkurrenter. Ministeriet anser att tvärtemot vad som gäller för telenät så är det fullt möjligt för konkurrenter att bygga egna postnät, och operatörerna Sandd och Selekt Mail Nederland, håller redan på med att bygga ut rikstäckande egna nät. Mot denna bakgrund är det onödigt att införa detaljerad tillträdesreglering med kostnadsorienterade priser, enligt vad som gäller på telesidan, enligt ministeriet. Ministeriet anser också att regler bör införas vad gäller efter-sändning.

5.7 Nya Zeeland

Nya Zeelands postmarknad öppnades upp fullständigt för konkurrens 1998 i samband med att nuvarande postlag, *The Postal Services Act 1998*, trädde i kraft. Tillsynen utövas av det ansvariga departementet, *Ministry of Economic Development*. Det statligt ägda bolaget New Zealand Post Limited (NZP) har dock alltjämt 98 procent av marknaden för brev. NZP har genomgått mycket kraftiga rationaliseringar, och produktiviteten i företaget har ökat markant. Det finns omkring 30 anmälda postoperatörer – allt ifrån sådana som erbjuder en fullskalig rikstäckande postservice till mycket små verksamheter.

Regeringen har genom ett avtal, *Deed of Understanding Between New Zealand Post Limited and the Government*, från februari 1998

¹⁸ SEO, *Tante Pos krijgt concurrentie: Effecten van de liberalisering van de postmarkt*, Amsterdam, september 2003.

tillförsäkrat sig om att NZP tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten, som bl.a. omfattar följande:

- krav på sexdagarsutdelning för 95 procent av adressaterna och fem- eller sexdagarsutdelning för 99,88 procent
- krav på att högst 1,5 procent av mottagarna skall få postutdelning över disk och i gemensamma boxar i glesbygd
- krav på ett minsta antal leveranspunkter
- krav på ett minimiantal postkontor (880 postfilialer och postcenter), exklusive återförsäljarställen för frimärken. Samtliga typer av serviceställen får drivas i entreprenadform.

Utdelning i glesbygd sker genom underentreprenörer till NZP. Dessa uppgår till drygt 500 som betjänar ca 600 utdelningslinjer, och de upphandlas i konkurrens av företaget för en viss tid, dock högst sex år. Den särskilda avgift som tidigare gällde för utdelning i glesbygd avskaffades 1995. NZP levererar post till ca 130 000 kunder med postlådor i glesbygdsområden, vilket motsvarar 8,9 procent av det totala antalet leveranspunkter.

NZP:s porto har sänkts med mer än 50 procent i reala termer sedan 1987. År 2004 finns inte längre något formellt pristak, men varje portoförändring måste godkännas av landets konkurrensmyndighet.

Den som vill bedriva postverksamhet är skyldig att anmäla detta för registrering hos departementet. Anmälningsavgiften är 95 nyzeeländska dollar (ca 500 kronor). Registrering kan bara nekas om den sökande dömts för vissa brott. Registreringsskyldigheten gäller dock bara distribution av försändelser som kostar högst 0,80 nyzeeländska dollar.

Avtalet mellan NZP och regeringen garanterar andra postoperatörer tillträde till NZP:s rikstäckande nät på villkor som inte är mer oförmånliga än de villkor som NZP erbjuder sina kunder under likartade förhållanden, när postoperatören i fråga kan uppfylla de krav som gäller för det särskilda tjänsteerbjudandet. Dessutom måste NZP publicera alla kundavtal med prisrabatter över 20 procent gentemot ordinarie prislista och alla avtal där en konkurrent erbjuds tillgång till det rikstäckande nätet. Flera sådana avtal har ingåtts om tillträde till NZP:s nät.

5.8 Avslutande kommentarer

Den internationella utblick som utredningen redovisar tar sikte på Norden och några andra länder med en utveckling och med förhållanden i övrigt som i många avseenden liknar den svenska, såväl allmänt som beträffande postområdet. De länder som har redovisats har alla det gemensamt att de, liksom Sverige, har en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet. Konkurrensutsättningen av postmarknaden syftar allmänt till att höja produktiviteten hos den tidigare monopolisten och till att förbättra för kunderna i allmänhet och vad gäller företagspost i synnerhet.

Urvalet av länder är dock inte representativt för världens alla länder, eller ens för utvecklingen inom Europa. Många länder har alltjämt kvar ett statligt postverk med ensamrätt att bedriva posttjänster. Många länder, även i Europa, har också betydligt lägre kvalitet på posttjänsterna än Sverige.

Utblicken visar dock att Sverige ingalunda är ensam om att upprätthålla samhällsomfattande posttjänster av god kvalitet samtidigt som man konkurrensutsätter postmarknaden. Politiken inom EU är inriktad på att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster av god kvalitet samt att avskaffa monopol och upprätta en inre marknad för posttjänster från 2009.

Utvecklingen med att ersätta en affärsverksmodell med en reglerad marknad med föreskrifter om skyldighet för den tidigare monopolisten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster pågår över hela världen. Ett antal länder inom EU och EES avser att gå före på den europeiska marknaden när det gäller att avskaffa mono-
polet för posttjänster.

Nya Zeeland och Finland, liksom Sverige, har helt avskaffat mono-
polet på postområdet. Trots att marknaden helt eller delvis har varit öppen för konkurrens i många år i flera länder, så innehar den tidigare monopolisten undantagslöst en klart dominerande ställning på brevmarknaden.

Bolagisering av de statliga postverken har genomförts i flertalet länder inom EU. Vissa länder är dessutom i färd med att privatisera den tidigare monopolisten. Nederländerna har hunnit längst i denna utveckling, följt av Tyskland. Även Danmark verkar gå i denna riktning.

De länder som ligger i framkant när det gäller att konkurrensut-
sätta marknaden för posttjänster är, förutom Sverige, Finland, Förenade kungariket, Nederländerna, Norge, Tyskland samt Nya

Zeeland. Från 2007 kommer marknaderna i Förenade kungariket, Norge, Tyskland och Nederländerna högst sannolikt att vara helt öppna för konkurrens. Förenade kungariket och Tyskland har i dag en reglering som ger andra postoperatörer rätt till tillträde till den tidigare monopolistens nät för distribution av post. Nederländerna håller på att införa sådan reglering. Även Nya Zeeland har sådan tillträdesreglering. Regleringarna kan komma att leda till ökad konkurrens. Några sådana påvisbara effekter finns dock ännu inte.