

# En ny postlag

*Delbetänkande av 2008 års Postlagsutredning*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2009:82

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

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

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

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23283-5  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Åsa Torstensson

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

Utredaren ska också analysera om bestämmelserna i 1997 års postdirektiv om redovisning och om avgifter genomförts i den svenska regleringen på ett ändamålsenligt sätt och om ändringen av bestämmelserna genom 2008 års postdirektiv bör föranleda några ändringar. Inom ramen för denna analys ska utredaren även utreda principerna om öppenhet och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor. I uppdraget ingår också bland annat att överväga om systemet för konsumentklagomål i Sverige uppfyller postdirektivets bestämmelser om tvistlösning och möjlighet för postanvändare att framföra klagomål.

Till utredare förordnades fr.o.m. den 16 december 2008 hovrättsrådet Magnus Ulriksson. Som experter förordnades fr.o.m. den 26 januari 2009 ämnesrådet Anna Gillholm, numera kanslirådet Erika Odung, kanslirådet Jenny Jensen, avdelningschefen Sten Selander, ekonomen John Söderström och universitetslektorn Peter Andersson.

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

Utredningen har antagit namnet 2008 års postlagsutredning (N 2008:12). Genom tilläggsdirektiv beslutade den 27 augusti 2009 (dir. 2009:73) har utredningen fått i uppdrag att behandla vissa

frågor som aktualiseras i anledning av samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S. Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 31 december 2009.

Jag får härmed överlämna delbetänkandet *En ny postlag*. Utredningens experter har i hög grad deltagit i utredningsarbetet och de bedömningar som gjorts. Betänkandet skrivs därför i vi-form.

Sten Selander har avgett ett särskilt yttrande.

Stockholm i september 2009

Magnus Ulriksson

/Magnus Isgren

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>Summary .....</b>	<b>19</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>27</b>
<b>1 Uppdraget och dess genomförande .....</b>	<b>45</b>
1.1 Utredningens uppdrag .....	45
1.2 Utredningsarbetet .....	46
<b>2 Postmarknaden .....</b>	<b>49</b>
2.1 Europa.....	49
2.2 Sverige.....	51
2.2.1 Delmarknaderna .....	52
2.2.2 Paketmarknaden .....	55
2.3 Produktionsprocessen för den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige .....	56
2.4 Postoperatörernas syn på marknaden.....	62
2.4.1 Posten AB .....	62
2.4.2 Bring CityMail.....	64
2.5 Samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S.....	65
<b>3 Den svenska lagstiftningen .....</b>	<b>67</b>
3.1 Liberaliseringen av postmarknaden .....	67
3.2 Postlagen .....	68

3.3	Postförordningen .....	76
3.4	Konkurrenslagen .....	77
3.5	Transparenslagen.....	80
3.6	Upphandlingslagstiftning .....	81
<b>4</b>	<b>Myndigheter.....</b>	<b>87</b>
4.1	Post- och telestyrelsen.....	87
4.2	Konkurrensverket .....	88
<b>5</b>	<b>Postdirektiven .....</b>	<b>89</b>
5.1	Bakgrund.....	89
5.2	1997 års postdirektiv .....	89
5.3	2002 års postdirektiv .....	92
5.4	2008 års postdirektiv .....	92
<b>6</b>	<b>Den samhällsomfattande posttjänsten.....</b>	<b>97</b>
6.1	Omfattning och kvalitet .....	97
6.1.1	Postdirektivet .....	97
6.1.2	Svenska förhållanden .....	98
6.1.3	Postens uppfyllelse av kraven och innehållet i den samhällsomfattande posttjänsten.....	99
6.1.4	Övervägande.....	103
6.2	Statens åtgärder för att garantera den samhällsomfattande tjänsten.....	105
6.2.1	Finns det ett behov av att finansiera den samhällsomfattande tjänsten? .....	105
6.2.2	Marknad eller tillståndsvillkor.....	113
6.2.3	Andra åtgärder än tillståndsvillkor för att garantera den samhällsomfattande tjänsten.....	116
6.3	Artikel 12 och 14 i Postdirektivet – Principer för prissättning och insyn i redovisning .....	123
6.3.1	Bakgrund .....	123
6.3.2	Artikel 12 Kostnadsorienterade priser.....	126

6.3.3	Icke-diskriminerande prissättning och insyn.....	127
6.3.4	Redovisning.....	129
6.4	Postal infrastruktur.....	130
6.4.1	Bakgrund.....	130
6.4.2	Tillgång till den postala infrastrukturen.....	133
6.4.3	Postoperatörers möjlighet att påverka postnummerssystemet.....	134
6.4.4	Tillgång till postnätet.....	135
<b>7</b>	<b>Klagomålshantering.....</b>	<b>139</b>
7.1	Postdirektivet.....	139
7.2	Svensk rätt.....	140
7.3	Överväganden.....	145
7.3.1	Postoperatörernas klagomålshantering.....	145
7.3.2	Alternativ tvistlösning.....	148
7.3.3	Postoperatörernas klagomålshantering och användarnas rätt till ersättning.....	149
7.3.4	Rätt att vända sig till behörig myndighet.....	151
7.3.5	Andra åtgärder för att stärka användarnas möjlighet att tillvarata sin rätt.....	154
<b>8</b>	<b>Genomförande av Världspostfördragen.....</b>	<b>155</b>
8.1	Uppdraget.....	155
8.2	UPU:s organ.....	155
8.3	Allmänt om fördragen.....	156
8.4	Genomförande av världspostfördragen i svensk rätt.....	158
<b>9</b>	<b>Författningsteknisk lösning och ikraftträdande.....</b>	<b>163</b>
9.1	En ny lag.....	163
9.2	Den nya lagens struktur.....	164
9.3	Ikraftträdande.....	165

<b>10</b>	<b>Konsekvensanalys.....</b>	<b>167</b>
10.1	Ekonomiska konsekvenser för staten .....	167
10.1.1	Post- och telestyrelsen.....	167
10.1.2	Konsekvenser för staten i övrigt .....	168
10.2	Konsekvenser för företagen.....	169
10.3	Övriga konsekvenser.....	171
<b>11</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>173</b>
11.1	Förslag till postlag.....	173
11.2	Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200).....	196
11.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning .....	196
11.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	197
	<b>Särskilt yttrande.....</b>	<b>199</b>
	<b>Bilagor</b>	
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	203
<i>Bilaga 2</i>	Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, konsoliderad version .....	211
<i>Bilaga 3</i>	Meddelande från kommissionen – Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning .....	249



<i>Bilaga 4</i>	Kommissionens beslut av den 19 december 2008 om undantag av vissa tjänster inom postsektorn i Sverige från tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.....	263
<i>Bilaga 5</i>	Utredningens promemoria "Vetenskapliga och empiriska rön om samhällsomfattande posttjänster".....	271
<i>Bilaga 6</i>	Inbjudan till samråd, sändlista.....	285

# Sammanfattning

## Uppdraget

Enligt våra direktiv ska vi göra en allmän översyn av postlagen. I översynen ingår bland annat att analysera definitioner, bemyndiganden och den sammanhållna strukturen i postlagen.

Vi ska analysera 2008 års postdirektiv samt de olika möjligheter till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten som ges i 2008 års postdirektiv. I uppdraget ingår också att analysera om bestämmelserna i 1997 års postdirektiv (ändrat genom 2002 års postdirektiv) om redovisning och avgifter, enligt vilka bland annat priserna ska vara rimliga och grunda sig på kostnaderna, genomförts i den svenska regleringen på ett ändamålsenligt sätt och om ändringen av bestämmelserna genom 2008 års postdirektiv föranleder några ändringar. Inom ramen för denna analys ska även principerna om öppenhet och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor utredas. Slutligen har uppdraget även innefattat att överväga om systemet för konsumentklagomål i Sverige uppfyller postdirektivets bestämmelser om tvistlösning och möjlighet för postanvändare att framföra klagomål till behörig myndighet.

Vi ska föreslå de författningsändringar som föranleds av vår analys och våra bedömningar. I samband med översynen av postlagen ska vi i de ändringsförslag som lämnas beakta Post- och kassaserviceutredningens ("Postmarknad i förändring", SOU 2005:5) förslag om återkallelse av outnyttjat tillstånd, eftersändning av adresserade försändelser samt om utseende av tillhandahållare och förvaltare av postnummersystemet.

## Postmarknaden

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

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

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

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

På den svenska paketmarknaden hade Posten en helt dominerande ställning fram till mitten av 1970-talet. Sedan tilltog konkurrensen när den traditionella transportsektorn började köra paket från dörr till dörr mellan företag. När det gäller företagspaket, dvs. paket som skickas av företag antingen till andra företag eller till privatpersoner, kan företagskunderna numera välja mellan ett antal paketdistributörer i Sverige.

Tidigare var det endast Posten som erbjöd paketdistribution mellan konsumenter. Under 2008 har dock Schenker Privpak och DHL öppnat sina ombudsnät för distribution mellan konsumenter.

## Den svenska lagstiftningen

### Postlagen

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

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

### Övrig lagstiftning

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

Organisationer som bedriver verksamhet inom postområdet omfattas av lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, också kallad "försörj-

ningslagen”. Upphandling av aktörer inom postområdet och upphandling från myndigheter och andra offentliga organ av posttjänster regleras således av försörjningslagen och försörjningsdirektivet 2004/17/EG.

## Postdirektiven

Inom Europeiska unionen finns beträffande posttjänster sedan år 1997 det s.k. postdirektivet. Direktivet har tidigare ändrats år 2002. Genom beslut den 20 februari 2008 antogs ytterligare ett ändringsdirektiv som ska vara genomfört i Sverige och flertalet medlemsstater senast den 31 december 2010.

1997 års postdirektiv syftar till att införa harmoniserande bestämmelser rörande samhällsomfattande posttjänster – ”universal service” – och att förbättra kvaliteten på postservicen inom den inre marknaden. Direktivet innefattar åtgärder för att garantera samhällsomfattande posttjänster. Direktivet syftar också till att säkerställa att marknaden gradvis liberaliseras under kontrollerade former.

2008 års postdirektiv syftar till att åstadkomma en inre marknad för posttjänster. Detta innebär att särskilda eller exklusiva rättigheter avskaffas inom postsektorn, att alla användare i alla EU-länder garanteras samhällsomfattande tjänster på samma nivå och att harmoniserade principer uppställs för regleringen av posttjänster på en öppen marknad, för att undanröja andra hinder för den inre marknadens funktion.

## Den samhällsomfattande posttjänsten

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

Majoriteten av de myndigheter, företag och organisationer som vi samrått med har ställt sig avvisande till förändringar av den samhällsomfattande posttjänsten och snarast påtalat vikten av att behålla omfattningen och kvaliteten oförändrade. Vi kan inte finna några skäl att nu ändra det statliga åtagandet på postområdet. Vår bedömning är därför att den samhällsomfattande posttjänsten ska

ha samma omfattning och försäkra medborgarna en tjänst av samma kvalitet som idag. Det ska således alltså finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Det ska vidare finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot. Minst 85 procent av brevårsändelser som inlämnats för övernattbefordran ska vara utdelade påföljande arbetsdag och 97 procent inom tre arbetsdagar.

## **Statens åtgärder för att garantera den samhällsomfattande tjänsten**

Posten har utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst i Sverige. Någon ersättning från staten utgår inte för uppgiften. Vi har inom ramen för vårt uppdrag övervägt möjligheten att göra en egen beräkning av nettokostnaden för den samhällsomfattande tjänsten. Mot bakgrund av den i princip samstämmiga uppfattningen som kommit fram under samrådet med berörda företag, myndigheter och organisationer att det för närvarande inte innebär någon nettokostnad för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten och de svårigheter som en sådan beräkning är förknippade med har vi emellertid stannat för att inte genomföra en sådan beräkning.

Posten upprätthåller en kvalitets nivå i det landsomfattande nätet som vida överstiger de mål som bolagets ålagts i egenskap av tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten. Vid dessa förhållanden och mot bakgrund av vad Posten angett beträffande behovet av finansiering bedömer vi att det för närvarande inte finns behov av särskild finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten.

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

I den svenska postlagstiftningen saknas möjligheter att finansiellt kompensera de operatörer som förpliktigas att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten. Någon begränsning i den börda som den samhällsomfattande posttjänsten kan innebära finns inte i postlagen. Det går inte att utesluta att förändringarna på marknaden i

framtiden kan innebära att det blir en finansiell belastning att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Under sådana förhållanden är det rimligt det utgår någon form ersättning från staten för att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten. Vi föreslår därför att den samhällsomfattande posttjänst ska upphandlas, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.

### **Artikel 12 och 14 i Postdirektivet – Principer för prissättning och insyn i redovisning**

Vi bedömer att postlagens krav enligt 7 a § 1 står i full överensstämmelse med artikel 12 i 2002 års postdirektiv, vilket även Post- och kassaserviceutredningen fann. Genom 2008 års postdirektiv har dock artikel 12 andra strecksatsen givits en ny lydelse som postlagen bör återspegla. Vi föreslår att samhällsomfattande posttjänster ska tillhandahållas till kostnadsorienterade priser som främjar ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

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

Vi föreslår vidare att den som genom tillståndsvillkor tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst i den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Den interna redovisningen ska även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med 2008 års postdirektiv. Tillståndsmyndigheten ska ges möjlighet att besluta att ovanstående krav på redovisningen inte behöver tillämpas om de förutsättningar som anges i artikel 14.8 föreligger.

## Postal infrastruktur

Andra postoperatörer än den som förvaltar postnummersystemet bör ges möjlighet att hos tillståndsmyndigheten begära att ändring i postnummersystemet sker. Tillståndsmyndigheten får om särskilda skäl föreligger besluta att begärd ändring ska ske. Tillståndsmyndigheten ska innan den beslutar om ändring höra den som förvaltar postnummerssystemet, andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

Det finns inte några regler i postlagen om tillgång till andra operatörers nät. Post- och kassaserviceutredningen konstaterade att några önskemål eller krav i detta hänseende inte hade framförts i Sverige. Postoperatörers och andra företags behov av att få tillgång till någon eller några delar av en annan operatörs distributionskedja kan emellertid vara betydelsefullt för utveckling och ökad mångfald på postmarknaden. Frågan bör därför övervägas ytterligare lämpligen i form av ett uppdrag åt Post- och telestyrelsen.

## Klagomålshantering

Postoperatörernas klagomålshantering och Post- och telestyrelsens tillsyn uppfyller enligt vår bedömning de krav som postdirektivet ställer. Genom den möjlighet till prövning av konsumenttvister utanför domstol som Allmänna reklamationsnämnden erbjuder uppfyller Sverige kravet på att uppmuntra oberoende förfaranden för tvistlösning utanför domstol som anges i artikel 19.1 tredje stycket i 2008 års postdirektiv.

Bestämmelsen om klagomålshantering och offentliggörande av uppgifter om antalet klagomål och hur dessa behandlats flyttas till de allmänna krav som får ställas på postverksamhet i postlagen för att genomföra artikel 19 i 2008 års postdirektiv.

Postlagens regler om ansvarighet vid postbefordran och postoperatörernas tillämpning av dessa regler i den interna klagomålshantering innebär att Sverige uppfyller postdirektivets krav att medlemsstaterna ska säkerställa att det inom ramen för postoperatörernas klagomålshantering, i befogade fall, finns möjlighet att kompensera postanvändarna i samband med förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormer inte följs.



Konsumenternas kunskap om sina rättigheter är dock generellt sett låg på postområdet. Post- och telestyrelsen bör ges i uppdrag att verka för att operatörerna lämnar tydligare information om hur användarna ska gå tillväga för att tillvarata sin rätt.

### **Genomförandefrågor**

Den nuvarande postlagen ersätts med en helt ny lag med samma namn. Den nya lagen inleds med bestämmelser som anger lagens innehåll och definitioner av betydelse för tillämpningen av lagen. Därefter kommer bestämmelser som rör postverksamhet i allmänhet för att följas av de bestämmelser som bara reglerar den samhällsomfattande posttjänsten. Lagen avslutas med gemensamma bestämmelser. Lagen föreslås träda ikraft den 1 juli 2010.

Våra förslag innebär att Post- och telestyrelsen kommer att få delvis nya uppgifter. Vi bedömer dock att detta kan klaras av inom ramen för nuvarande avgiftsfinansiering. De förslag vi lämnar i detta betänkande får inte i övrigt några konsekvenser som måste finansieras i särskild ordning av staten.

Sammantaget kommer våra förslag att stärka de mindre postoperatörernas ställning på marknaden. Ur användarnas perspektiv innebär våra förslag att den samhällsomfattande posttjänsten garanteras och att förutsättningarna för konkurrensen på marknaden förbättras.

# Summary

## **The assignment**

According to our terms of reference, we shall undertake a general review of the Postal Services Act. This review includes analysing definitions, authorisations and the overall structure of the Postal Services Act.

We shall analyse the 2008 Postal Services Directive as well as the various means of financing the universal service specified in that Directive. The assignment also includes analysing whether the provisions of the 1997 Postal Services Directive (amended by the 2002 Postal Services Directive) on accounting and tariffs, according to which, *inter alia*, prices must be affordable and geared to costs, have been appropriately implemented in Swedish legislation, and whether the amendment of these provisions by the 2008 Postal Services Directive necessitates any legislative amendments. Within the framework of this analysis, the principles of transparency and non-discrimination when applying special tariffs and associated conditions shall also be investigated. Finally, the assignment also includes consideration of whether the procedure for customer complaints in Sweden complies with the provisions of the Postal Services Directive on resolution of disputes and the possibilities for postal users to bring complaints to the competent national authority.

We shall propose the legislative changes arising from our analysis and our assessments. In connection with the review of the Postal Services Act, we shall take into consideration the changes proposed by the Postal and Cashier Service Committee (Postmarknad i förändring [The Development of the Swedish Postal Market], SOU 2005:5) on revocation of unused licences, redirection of addressed mail items as well as on service providers and administration of the postcode system.

## The postal market

Postal services are very important for the EU economy. In 2004, postal services turnover in the EU totalled approximately EUR 90 billion or almost 1 per cent of the EU's GDP. The postal sector has undergone extensive development and the postal operators are now also encountering competition from electronic means of communication. There are some indications that the previously national mail companies are to an increasing extent becoming established in several countries or that they are looking for strategic partnerships with one another across national borders. The first real merger of two national postal companies is between the Swedish Posten AB and Post Danmark A/S.

The Swedish letters market, i.e. the market for addressed items of domestic correspondence up to two kilos, is a very diversified market. Customers include all types of actors, from households who purchase a few stamps per year to major customers such as banks, insurance companies and authorities, who send millions of items of correspondence annually. However, letters are primarily a channel for information from businesses to households.

From 1990 until today, the letter mail market has shown rather stable volumes of over 3 billion items of correspondence per annum, although there has been a downward trend averaging 1.25 per cent per year in recent years. The Swedish Post and Telecom Agency (PTS) has estimated that over 70 per cent of the volumes on the domestic letter mail market consist of "bulk mail" and around 20 per cent "office post". The share of letterbox post is thus less than 10 per cent.

Posten has a special position in the Swedish postal market, partly due to its dominant position and partly to the company being responsible for providing the "universal service" in the postal sphere. In 2008, Posten delivered almost 90 per cent of the mail items in the letters market. Bring CityMail is by far and large the largest company among the other postal operators.

Posten completely dominated the Swedish parcel market until the mid-1970s. Competition then increased when the traditional transport sector started to offer a door-to-door business parcels service. In the case of business parcels, i.e. parcels sent by businesses either to other businesses or to private individuals, business customers can now choose between a number of parcels distributors in Sweden.

Previously, parcel distribution between consumers was only provided by Posten. However, in 2008, Schenker Privpak and DHL opened their agent network for distribution between consumers.

## Swedish legislation

### The Postal Services Act

The rules on postal operations and the universal postal service are contained in the Postal Services Act. The Postal Services Act is intended to establish the basis for the extent of postal services that are to be provided to the public and to enable the state to monitor activities in an open market for postal operations so as to enable compliance with the political goals for the postal service. This law stipulates certain key provisions for postal operations justified by protection of personal integrity. The law further aims to create the prerequisites for neutrality in competition and improved joint usage of the postal infrastructure and thus also greater simplicity for the postal customer.

The overall objective of postal policy is stated in section 1 of the Postal Services Act stipulating that there shall be a nationwide postal service where everyone is able to receive letters and other kinds of addressed mail items weighing less than 20 kilograms. It shall also be possible for everybody to have such items delivered at reasonable prices. Furthermore, single letters shall be delivered at uniform prices. It shall be possible to insure mail and to receive a receipt from the addressee confirming the receipt of the item.

### Other legislation

Other legislation is also applicable to postal operations. One such example is the Competition Act (2008:579) which is a general law that applies to all sectors of society, including the postal sector. This law is intended to remove and counteract barriers to effective competition in production and trade of goods, services and other utilities. The Act is intended to provide general protection for the economy, consumers and competing companies.

Organisations that engage in operations in the postal sphere are covered by the Act (2007:1092) on Procurement within the Energy, Transport and Postal Services Sectors, also referred to as the

”Utilities Procurement Act”. Procurement of actors in the postal sphere and procurement of postal services by authorities and other public bodies is accorded regulated by the Utilities Procurement Act and by the Procurement Directive 2004/17/EC.

## **The Postal Services Directive**

Within the European Union, there has been a postal services directive since 1997. This Directive was amended in 2002. A directive with additional amendments was adopted on 20 February 2008, to be implemented in Sweden and most other Member States by 31 December 2010.

The 1997 Postal Services Directive aimed to introduce harmonised provisions for universal post services (universal services) and to improve the quality of the postal service in the internal market. This Directive contains measures to guarantee universal post services. The Directive also aims to ensure the gradual and controlled liberalisation of the market.

The 2008 Postal Services Directive is intended to develop an internal market for postal services. This means that special or exclusive rights are abolished within the postal sector, that all users in EU Member States are guaranteed universal services at the same level and that harmonised principles are established for regulation of postal services on an open market to remove all barriers to the functioning of the internal market.

## **The universal postal service**

The universal service is an expression of the state’s undertaking in the postal sphere. The intention is to ensure that everyone throughout Sweden has access to certain basic services of societal interest. The extent and quality of these services is ultimately determined by the Postal Services Directive.

The majority of the authorities, companies and organisations we have consulted have been opposed to changes in the universal postal service and have instead underlined the importance of retaining an unchanged extent and quality. We cannot find any reason for changing the state’s undertaking in the postal sphere. We therefore consider that the universal postal service should have the same

extent and guarantee citizens a service of the same quality as at present. There should accordingly still be a postal service throughout the whole of Sweden making it possible for everyone to receive letters and other addressed items weighing at most 20 kg. It should also be possible to insure mail items and receive a receipt from the recipient that the item has been received. At least 85 per cent of mail items handed in for overnight conveyance shall have been delivered by the following working day and 97 per cent within three working days.

### **Measures by the state to guarantee the universal service**

Posten has been designated to provide the universal postal service in Sweden. No payment is made by the state for this task. Within the framework of our assignment, we have considered the possibility of making our own calculation for the net cost of the universal service. In the light of the practically unanimous view that emerged during the consultation process with the companies, authorities and organisations concerned that it does not currently entail any net cost for Posten to provide the universal postal service and the weaknesses associated with a calculation of this kind, we have, however, decided not to make any such calculation.

Posten maintains a level of quality in the nationwide network that exceeds by a broad margin the objectives imposed on the company in its capacity of provider of the universal postal service. In these circumstances and in the light of the statements made by Posten concerning the need for funding, we consider that there is not at present any need for special funding for the universal postal service.

It should primarily be left to the market to meet the need for universal services. However, the licensing authority may when it considers that the market is not meeting the whole or parts of the universal postal service attach conditions to the licence to conduct postal operations on the obligation to provide a universal postal service.

There is no provision in Swedish postal services legislation for paying financial compensation to the operators obliged to provide the universal service. The Postal Services Act does not contain any limitation on the burden that the universal postal service may entail. It cannot be excluded that the changes in the market in the future may mean that it will become a financial burden to provide a

universal postal service. In these circumstances, it would be reasonable for the state to pay some form of compensation for providing the universal service. We therefore propose that the universal postal service should be procured, if there is a special need to do so taking into consideration the costs of providing the service.

### **Articles 12 and 14 of the Postal Services Directive – Tariff Principles and Transparency of Accounts**

We consider that the requirements of the Postal Services Act are in full compliance with Article 12 of the 2002 Postal Services Directive, which was also the conclusion arrived at by the Postal and Cashier Services Committee. However, the wording of Article 12 has been changed through the 2008 Postal Services Directive and the Postal Services Act should reflect this. We therefore suggest that the universal postal service should be provided at cost-oriented prices which promote effective use of the service.

Taking into consideration the deregulation of the postal market, its development and the fact that the import of the prohibition in competitive legislation against abuse of a predominant position is not sufficiently clear, we consider that Article 12 of the Directive should be implemented in the Postal Services Act in a clearer way. We therefore propose that the Postal Services Act should explicitly state that pricing of the universal postal service should be transparent and non-discriminatory and provided at cost-oriented prices. The provider designated to provide the universal postal service shall apply the principles of transparency and non-discrimination both with regard to the tariffs and to the associated conditions for users. Prices and other conditions shall apply equally in relation to different users.

We further propose that the provider designated to provide the universal postal service through licensing conditions shall have special accounts in its internal accounts to clearly distinguish between services and products included in the universal service and those not included. The other parts of the internal accounts shall also be arranged in accordance with the 2008 Postal Services Directive. The licensing authority shall be able to decide that the above requirements on the accounts need not be applied if the prerequisites specified in Article 14.8 exist.

## Postal infrastructure

It should be possible for other postal operators than the operator managing the postcode system to request changes in the postcode system. The licensing authority may decide that a requested change be implemented if special reasons exist. Before deciding on a change, the licensing authority shall consult the operator administering the postal code system, other licensees, authorities responsible for population registration and the property register and the municipalities concerned.

There are no rules in the Postal Services Act on access to the networks of other operators. The Postal and Cashier Services Committee noted that no requests or demands had been put forward in this respect in Sweden. However, the needs of postal operators and other companies to obtain access to some part or parts of another operator's chain of distribution may be important for development and to increase diversity in the postal market. Further consideration should therefore be given to this issue in the form of an assignment for the Post and Telecom Agency.

## Dealing with complaints

We consider that the postal operators' procedures for dealing with complaints and supervision by the Post and Telecom Agency comply with the demands made in the Postal Services Directive. Sweden complies with the requirement for encouraging the development of independent out-of-court schemes for the resolution of disputes provided for in Article 19.1, third paragraph, of the 2008 Postal Services Directive through the possibility of having consumer disputes considered out-of-court by the National Board for Consumer Complaints.

The provision on complaint procedures and publication of information on the number of complaints and how these were dealt with is moved to the general requirements that may be made on postal operations in the Postal Services Act in order to implement Article 19 of the 2008 Postal Services Directive.

The rules of the Postal Services Act on responsibility in post conveyance and the application of these rules by the postal operators in the internal complaints procedures mean that Sweden complies with the requirements of the Postal Services Directive



that Member States should ensure, within the framework of the postal operators complaints procedure, that possibilities exist, when justified, for compensating postal users in connection with loss, theft or damage or when quality norms are not complied with.

Consumers' knowledge about their rights is in general at a low level in the postal sphere. The Post and Telecom Agency should therefore be given the task of working for the operators providing clearer information about what users should do to safeguard their rights.

## Implementation

The current Postal Services Act is to be replaced by a completely new Act with the same name. The new law starts with provisions stating the content of the Act and important definitions for its application. This is followed by provisions on postal operations in general followed by provisions that only regulate the universal postal service. The Act concludes with common provisions. It is proposed that the Act come into force on 1 July 2010.

Our proposals mean that the Postal and Telecommunications Board will to some extent have new tasks. However, we consider that this can be dealt with within the framework of the current charge financing. The proposals we are making in this report do not have any other consequences that require separate state funding.

All in all, our proposals will strengthen the position of the smaller postal operators in the market. From the perspective of the users, our proposals mean that the universal postal service will be guaranteed and that the prerequisites for competition in the market will be improved.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till postlag

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> följande

### Lagens tillämpningsområde och definitioner

1 § I denna lag finns bestämmelser om postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten.

2 § I lagen avses med:

*användare*: varje fysisk eller juridisk person som i egenskap av avsändare eller adressat har nytta av att en posttjänst tillhandahålls,

*brev*: adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande,

*postförsändelser*: adresserade försändelser som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster,

*postnummersystemet*: ett system av sifferserier som i postverksamhet används för att dela in landet i postnummerområden,

*postverksamhet*: regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning,

*posttjänst*: insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning,

---

<sup>1</sup> 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 (EUT L 15, 21.1.1998 s. 14, Celex 31997L0067), senast ändrat genom europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3, Celex 32008L0006).

*obeställbart brev*: ett brev som

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

### Tillstånd att bedriva postverksamhet

**3 §** Tillstånd enligt denna lag krävs för att bedriva postverksamhet. Tillstånd ska beviljas endast om sökanden har förutsättning att bedriva postverksamhet på det sätt som anges i 8 §.

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

**5 §** Tillståndsmyndigheten ska efter ansökan meddela förhandsbesked om det behövs tillstånd enligt 3 § för viss verksamhet. Ett förhandsbesked gäller under den tid och under de förutsättningar i övrigt som anges i beskedet.

### Tillståndsvillkor

**6 §** Tillstånd enligt 3 § att bedriva postverksamhet får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare

1. att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst enligt 28 § och på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs där och i 29 §,
2. att på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i 8 §,
3. att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av särskilda posttjänster, och
4. att för handläggningen av klagomål fastställa förfaranden som är öppna för insyn och ägnade att skapa rättvisa samt är snabba och medför rimliga handläggningskostnader,
5. att årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats,
6. att på begäran av andra tillståndshavare ombesörja att eftersändning av postförsändelser som väger högst 2 kg kan ske på villkor som är skäliga, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande, i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin

egen verksamhet, till en adress belägen utanför annan tillståndshavares utdelningsområde, och

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

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om tillståndsvillkoren.

**7 §** Tillståndsvillkor ska gälla för en bestämd tid och får meddelas i samband med att tillstånd beviljas, i samband med att giltighetstiden för ett tidigare meddelat villkor löper ut eller när det annars finns särskilda skäl.

Tillståndsvillkor får ändras under löpande villkorsperiod endast enligt förbehåll i meddelat villkor eller sedan tillståndshavaren har medgivit detta och sedan andra tillståndshavare vars verksamhet direkt påverkas av ändringen har fått möjlighet att yttra sig.

### **Allmänna krav på postverksamhet m.m.**

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

**9 §** Förlust av brev, skada på brev eller försening av brev ger rätt till ersättning från postbefordringsföretaget endast om det har avtalats mellan företaget och avsändaren.

**10 §** Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten får föreskriva om och i vilken utsträckning brev ska utvisa vem som har befordrat dem.

### **Postal infrastruktur**

**11 §** Det ska i landet finnas ett postnummersystem. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får utse en tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster inom området för den samhällsomfattande posttjänsten att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

12 § Den som på regeringens eller tillståndsmyndighetens uppdrag tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet är skyldig att på begäran från andra tillståndshavare 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.

13 § Den som på regeringens eller tillståndsmyndighetens uppdrag tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet får inte utan tillståndsmyndighetens godkännande ändra i systemet om inte ändringen endast berör enstaka postadressater. Tillståndsmyndigheten ska i ärendet höra andra tillståndshavare, 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.

14 § Andra tillståndshavare än den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet får hos tillståndsmyndigheten begära ändring i postnummersystemet.

Tillståndsmyndigheten får om särskilda skäl föreligger besluta att begärd ändring ska ske. Tillståndsmyndigheten ska innan den beslutar om ändring höra den som tillhandahåller och förvaltar postnummerssystemet, andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

15 § En tillståndshavare är skyldig att möjliggöra att postförsändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå de anläggningar för postöverlämning till mottagare som tillståndshavaren innehar. Villkoren för detta ska vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

## Obeställbara brev

16 § Ett obeställbart brev ska om möjligt återställas till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd, ska brevet sändas till tillståndsmyndigheten. Detta gäller dock inte vykort, brevkort och liknande som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag.

17 § Ett obeställbart brev som är inneslutet i kuvert eller annat omslag får öppnas endast av tillståndsmyndigheten och endast om omslaget saknar sådana uppgifter om avsändaren som möjliggör att brevet kan återställas till denne.

18 § Ett öppnat brev får inte undersökas närmare än som behövs för att det ska kunna återställas till avsändaren.

19 § Öppnade brev som fortfarande är obeställbara ska förvaras hos tillståndsmyndigheten.

Förvaringstidens längd bestäms av myndigheten. Innehåll som är utsatt för försämring eller som består av trycksaker, reklamlblad eller liknande som kan antas sakna värde får omedelbart förstöras.

20 § Ett öppnat brev som inte har kunnat lämnas ut tillfaller staten vid förvaringstidens utgång. Skriftliga meddelanden ska då omedelbart förstöras.

Annat innehåll än pengar ska säljas om det lämpligen kan ske och det inte kan antas medföra att någons personliga integritet kränks. I annat fall ska egendomen förstöras.

Egendom som ska förstöras enligt andra stycket får avyttras på annat sätt än genom försäljning om det inte kan antas medföra att någons personliga integritet kränks.

## Tystnadsplikt m.m.

21 § Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av följande uppgifter får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta,

1. uppgift som rör särskilt brev som befordras inom verksamheten,

2. annan uppgift som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, eller

3. uppgift som hänför sig till åtgärd att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.

Tystnadsplikten enligt första stycket 1 och 2 gäller inte i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevet.

För uppgift om en enskild persons adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

**22 §** Den som bedriver postverksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 21 § första stycket ska på begäran lämna

1. uppgift om enskilds adress, telefonnummer eller arbetsplats till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,

2. uppgift som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

3. uppgift om enskilds adress till Kronofogdemyndigheten om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

4. uppgift om enskilds adress till Skatteverket om verket behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481), om verket finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,

5. uppgift om enskilds adress till Försäkringskassan om denna behöver uppgiften för kontroll av rätten till ersättning, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende.

**23 §** Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska utan hinder av 21 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2000:1281) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

**24 §** I det allmännas verksamhet ska, i stället för 21–22 §§, bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas.

För utlämnande av annan personuppgift i postverksamhet än som avses i 21 § första och tredje styckena gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204).

**25 §** Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i brottsbalken.

### **Internationell postverksamhet**

**26 §** För att ett postbefordringsföretag ska få delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen krävs 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 godkänt företaget för sådant deltagande.

**27 §** I gränsöverskridande postbefordran som sker inom ramen för världspostfördragen får endast användas frimärken som har portovärdet angivet i arabiska siffror och beteckningen Sverige. Sådana frimärken får endast ges ut av ett postbefordringsföretag som enligt 23 § får delta i det internationella postsamarbetet. Övriga portobeteckningar ska i gränsöverskridande postbefordran inom ramen för världspostfördragen vara stämplade av, eller med tillstånd av, ett sådant företag.

### **Samhällsomfattande posttjänst m.m.**

**28 §** Med samhällsomfattande posttjänst avses att det i hela landet ska finnas en posttjänst med möjlighet för alla att stadigvarande kunna ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kunna avlämna sådana försändelser.

Den samhällsomfattande posttjänsten innebär att

1. det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och en utdelning av postförsändelser,



2. expeditions- och inlämningsställen ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas,

3. de krav på befordringstider som regeringen eller efter regeringens bemyndigande tillståndsmyndigheten meddelat efterlevs,

4. det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot,

5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och att

6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och krav på befordringstider.

Undantag från kravet i första stycket 1 ska meddelas Europeiska gemenskapernas kommission och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen.

**29 §** Prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad samt främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

För den som utsetts att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst gäller följande:

1. Den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Den interna redovisningen ska även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med 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.

2. Verksamheten ska årligen redovisas för tillståndsmyndigheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997.

3. Vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för användarna ska prissättningen och tillhörande villkor vara öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om krav enligt första och andra stycket och om undantag enligt artikel 14.8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG.

30 § Regeringen får föreskriva att priser för samhällsomfattande posttjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer.

31 § Tillgång till samhällsomfattande tjänster ska tillförsäkras genom upphandling om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållande av tjänsten.

32 § Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten ska fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att användarna har tillgång till en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet och att tjänsten motsvarar samhällets behov.

## Tillsyn

33 § Tillståndsmyndigheten ska ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

34 § Tillståndsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Tillståndsmyndigheten har också rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som står under tillsyn bedrivs.

Tillståndsmyndigheten har rätt att få verkställighet hos Kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder för tillsynen enligt första och andra styckena. Därvid gäller bestämmelserna i utsköningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet eller avhysning.

35 § Tillståndsmyndigheten ska vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att det i förekommande fall mellan tillståndshavare träffas avtal som säkerställer att

1. de postförsändelser tillståndshavarna befordrar når andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagare,

2. eftersändning av postförsändelser som väger högst 2 kg, som befordrats av en tillståndshavare, kan ske till en adress som är belägen utanför tillståndshavarens utdelningsområde,

3. bestämmelsen i 29 § andra stycket 3 efterlevs.

Uppkommer tvist om sådana avtal, ska tillståndsmyndigheten skyndsamt undersöka förhållandena och, om särskilda skäl inte

talat för annat, medla mellan parterna. Myndigheten får i en sådan tvist yttra sig på begäran av en part.

**36 §** Tillståndsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av denna lag eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen.

**37 §** Tillståndsmyndigheten ska förelägga den som utan tillstånd bedriver postverksamhet enligt denna lag att upphöra med verksamheten. Tillståndsmyndigheten får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

Är det osäkert om viss verksamhet utgör postverksamhet enligt denna lag, får tillståndsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om så är fallet.

Bestämmelserna i 34 § andra och tredje styckena ska tillämpas även i fråga om beslut om åtgärder enligt denna paragraf.

**38 §** Förelägganden och förbud enligt denna lag får förenas med vite enligt lagen (1985:206) om viten.

**39 §** Har någon ålagts att betala konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579) eller dömts till att betala vite enligt 6 kap. 2 § samma lag, får vite enligt 38 § denna lag inte dömas ut för samma förfarande.

**40 §** Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd att bedriva postverksamhet, 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,

3. tillståndshavaren begär det, eller

4. tillståndshavaren har försatts i konkurs.

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 ska avvecklas.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

## Avgifter

41 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet eller ansöker om förhandsbesked enligt 5 § att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

## Överklagande

42 § Tillståndsmyndighetens godkännande enligt 13 § får inte överklagas. Tillståndsmyndighetens beslut i övrigt enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tillståndsmyndigheten får bestämma att beslut enligt denna lag ska gälla omedelbart.

## Postverksamhet i krig m.m.

43 § Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om postverksamhet som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela föreskrifter om planering och andra åtgärder som behövs i fredstid för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer under sådana förhållanden som anges i första stycket.

---

## Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010 då postlagen (1993:1684) upphör att gälla.

## 2 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 30 g § och 5 kap. 5 § mervärdesskattelagen (1994:200) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 30 g §<sup>2</sup>

Från skatteplikt undantas omsättning av transporttjänster och därtill anslutna tjänster som ett postbefordringsföretag som bedriver sådan postverksamhet som avses i 3 § postlagen (1993:1684) tillhandahåller ett utländskt postbefordringsföretag i samband med distribution inom landet av inkommande brev eller paket för detta företags räkning.

Från skatteplikt undantas omsättning av transporttjänster och därtill anslutna tjänster som ett postbefordringsföretag som bedriver sådan postverksamhet som avses i 2 § postlagen (2010:000) tillhandahåller ett utländskt postbefordringsföretag i samband med distribution inom landet av inkommande brev eller paket för detta företags räkning.

### 5 kap.

#### 5 §<sup>3</sup>

En transporttjänst är omsatt inom landet, om den utförs i Sverige och inget annat följer av 5 a § första stycket. En transporttjänst som utförs i Sverige och i något annat land *skall* dock anses i sin helhet omsatt utomlands, om transporten sker direkt till eller från utlandet och inget annat följer av 5 a § första stycket.

Befordran av brev till utlandet i postverksamhet som avses i 3 § postlagen (1993:1684)

En transporttjänst är omsatt inom landet, om den utförs i Sverige och inget annat följer av 5 a § första stycket. En transporttjänst som utförs i Sverige och i något annat land *ska* dock anses i sin helhet omsatt utomlands, om transporten sker direkt till eller från utlandet och inget annat följer av 5 a § första stycket.

Befordran av brev till utlandet i postverksamhet som avses i 2 § postlagen (2010:000)

<sup>2</sup> Senaste lydelse SFS 1995:700.

<sup>3</sup> Senaste lydelse SFS 1995:1286.

*skall* anses som en omsättning inom landet.      *ska* anses som en omsättning inom landet.

Förmedling av en transporttjänst enligt första stycket är omsatt inom landet, om transporttjänsten är omsatt inom landet och inget annat följer av 5 a § andra stycket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 11 §<sup>4</sup>

En övervakningskamera får efter anmälan enligt 17 § sättas upp för allmän kameraövervakning i en banklokal, en lokal hos ett kreditmarknadsföretag eller ett postkontor, i området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal samt vid betalningsautomater eller liknande anordningar i anslutning till en sådan lokal, om

1. övervakningen har till enda syfte att förebygga eller avslöja brott och

2. övervakningskameran är fast monterad och försedd med fast optik.

Med banklokal och lokal hos kreditmarknadsföretag avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs rörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Med postkontor avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs verksamhet i vilken ingår postverksamhet enligt postlagen (1993:1684).

Med banklokal och lokal hos kreditmarknadsföretag avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs rörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Med postkontor avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs verksamhet i vilken ingår postverksamhet enligt postlagen (2010:000).

Avlyssning eller upptagning av ljud får ske endast sedan anordning för avlyssning eller upptagning av ljud aktiverats på grund av misstanke om brott.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse SFS 2004:442.

#### 4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### **44 kap.**

##### **4 §**

Rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. 19 § första stycket 1 och 3 postlagen (1993:1684),

1. 21 § första stycket 1 och 3 postlagen (2010:000),

2. 6 kap. 20 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om innehållet i ett elektroniskt meddelande eller som annars rör ett särskilt sådant meddelande, och

3. 6 kap. 21 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag eller om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.



## **5 Förslag till postförordning**

Härigenom föreskrivs följande

### **Tillämpningsområde**

1 § Denna förordning gäller sådan postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst som avses i postlagen (2010:000).

### **Tillsyn m.m.**

2 § Post- och telestyrelsen är tillståndsmyndighet enligt postlagen.

3 § Post- och telestyrelsen får föreskriva om och i vilken utsträckning brev ska utvisa vem som har befordrat dem.

4 § Post- och telestyrelsen får meddela de verkställighetsföreskrifter som behövs för tillämpningen av postlagen i fråga om befordran av brev, obeställbara brev och tillsyn.

5 § Post- och telestyrelsen får utse en tillståndshavare som tillhandhåller posttjänster inom området för den samhällsomfattande posttjänsten att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

### **Totalförsvarets behov av postkommunikationer**

6 § Post- och telestyrelsen får meddela sådana föreskrifter om planering och andra åtgärder för totalförsvarets behov av postkommunikationer som avses i 43 § andra stycket postlagen.

Innan föreskrifter som avses i första stycket meddelas, ska Post- och telestyrelsen samråda med Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

### **Samhällsomfattande posttjänst**

7 § Den samhällsomfattande posttjänsten innebär att minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran före

angiven senaste inlämningstid ska ha delats ut , oavsett var i landet de lämnats in, inom landet påföljande arbetsdag. Minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar.

Post- och telestyrelsen ska årligen kontrollera att kravet i första stycket uppfylls och årligen offentliggöra resultatet av denna kontroll.

Post- och telestyrelsen meddelar närmare föreskrifter om senaste inlämningstid.

**8 §** Den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst får per kalenderår inte höja priser för inrikes befordran av enstaka försändelser som anges i 7 § första stycket och som väger högst 500 gram, mer än förändringen i konsumentprisindex 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 konsumentprisindex.

Ett utrymme för prishöjning som inte utnyttjats under ett kalenderår får användas under ett av de tre påföljande åren. Det totala utrymmet för prishöjning ska dock minskas med sådan höjning utöver ändringen i konsumentprisindex som skett på grund av avrundning.

**9 §** Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter enligt 28 § postlagen om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten samt om krav enligt 29 § första och andra stycket och om undantag enligt artikel 14.8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG.

**10 §** Den tillståndshavare som utsetts enligt 11 § stycket postlagen att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet ska vid ändringar av systemet främja god ortnamnsed.

---

## Övergångsbestämmelser

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010 då postförordningen (1993:1709) upphör att gälla.

# 1 Uppdraget och dess genomförande

## 1.1 Utredningens uppdrag

Enligt våra direktiv ska vi göra en allmän översyn av postlagen. I översynen ingår bl.a. att analysera definitioner, bemyndiganden och den sammanhållna strukturen i postlagen.

Vi ska även analysera 2008 års postdirektiv samt de olika möjligheter till finansiering av den samhällsomfattande tjänsten som ges i 2008 års postdirektiv och lämna förslag till hur dessa bestämmelser bör genomföras i postlagen.

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

Slutligen har uppdraget även innefattat att överväga om systemet för konsumentklagomål i Sverige uppfyller postdirektivets bestämmelser om tvistlösning och möjlighet för postanvändare att framföra klagomål till behörig myndighet.

Vi ska föreslå de författningsändringar som föranleds av vår analys och våra bedömningar.

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

sätt. Våra direktiv fastställdes genom beslut vid regeringssammanträde den 6 november 2008 (dir. 2008:128, se bilaga 1).

Utredaren har i beslut vid regeringssammanträde den 27 augusti 2009 även fått i uppdrag att studera effekterna av samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S (prop. 2007/08:143, bet. 2007/08:NU13, rskr. 2007/08:253) på den samhällsomfattande posttjänsten. Utredaren ska också analysera eventuella följder för regleringen på postmarknaden. Utredaren ska vidare analysera vilka konsekvenser de ändrade ägarförhållanden föranleder, vad gäller tillgång till och beslutanderätt över den postala infrastrukturen, dvs. postboxar och postnummersystemet samt adressändring och eftersändning. Även frågan om Post- och telestyrelsen ekonomiska tillsyn och Post- och telestyrelsen och Konkurrensverkets roll vad gäller konkurrensfrämjande arbete bör analyseras. Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 31 december 2009.

## 1.2 Utredningsarbetet

### *Sammanträden m.m.*

Vi höll vårt första sammanträde den 30 januari 2009 och har därefter hållit ytterligare 6 sammanträden. Sekreteraren har under arbetets gång haft löpande kontakter med experterna och berörda företag och organisationer.

### *Samråd*

Vi har tagit fram en promemoria ”Vetenskapliga och empiriska rön om samhällsomfattande posttjänster” (se bilaga 5) som tar upp frågan om kostnaden för tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten. Promemorian har tillsammans med kapitel 4 och 9.7, som rörde krav på och finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten, i Post- och kassaserviceutredningens betänkande *Postmarknad i förändring* (SOU 2005:5) skickats till ett urval av myndigheter, företag inom postsektorn och berörda organisationer för samråd (se bilaga 6).

### *Möten med företag och organisationer*

Vi har den 20 februari 2009 träffat företrädare för Posten AB. Den 7 april 2009 anordnade Posten ett studiebesök för utredningen till Årsta brevterminal och Postens verksamhet på Arlanda.

Vi har den 5 mars 2009 träffat företrädare för Bring CityMail. Den särskilde utredaren och utredningens sekreterare var den 8 juli 2009 på ett studiebesök på ett av Bring CityMails utdelningskontor samt Bring CityMails splitcenter i Stockholm. Representanter för Bring CityMail har även haft ett möte med den särskilde utredaren och utredningens sekreterare den 12 maj 2009.

Vi har den 2 april 2009 träffat företrädare för Fria postoperatörers riksförbund.

Posten, Bring CityMail, och Fria postoperatörers riksförbund har getts möjlighet att till utredningen inkomma med sin respektive beskrivning av postmarknaden, vilket har utnyttjats av Posten och Bring CityMail.

Utredningens sekreterare har den 9 april 2009 träffat företrädare för Tidningsutgivarna för att diskutera frågor rörande samdistribution av dagstidningar och post.

### *Mottagna skrivelser*

Forum för fastighetsboxar har i en skrivelse lämnat sina synpunkter på behovet av en övergång till postutdelning via fastighetsboxar.

Tullverket har i en skrivelse anfört att det behöver göras en översyn av tullagstiftningens bestämmelser om kontroll av postförsändelser.

### *Övriga nordiska länder*

Den särskilda utredaren, utredningens sekreterare och experterna Anna Gillholm och Erika Odung träffade den 26 maj 2009 representanter för Danmark och Norge för att diskutera gemensamma frågor med anledning av genomförandet av 2008 års postdirektiv.

## 2 Postmarknaden

### 2.1 Europa

Posttjänsterna har stor betydelse i EU:s ekonomi. Under år 2004 omsatte posttjänsterna i EU omkring 90 miljarder euro eller närmare 1 procent av EU:s BNP. Sektorn för posttjänster är också en viktig arbetsgivare. Under år 2006 var omkring 1,6 miljoner personer anställda direkt av operatörerna. Brevvolymerna på den europeiska brevmarknaden ökade fram till och med år 2000 och har sedan dess varit tämligen konstanta. De största ökningarna har observerats i de medlemsländer som anslöts till EU 2004 och 2007. Under det senaste året har dock väsentliga volymminskningar observerats i många länder.

Posttjänsterna befinner sig i gränslandet mellan kommunikationer, reklam och transporter och är tillsammans med andra transport-, logistik- och kommunikationstjänster en nyckelbransch i EU:s ekonomi. Dessutom ger posttjänsterna en samhällsnytta vars ekonomiska värde är stort. De är ett viktigt medel genom vilket såväl enskilda personer som företag kan kommunicera och få information. Posttjänsterna betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse vilket framgår av skälen 3 och 4 till 2008 års postdirektiv och av artikel 17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden. Postsektorn har genomgått en omfattande utveckling och postoperatörerna möter nu konkurrens från elektroniska kommunikationsmedel.

Utvecklingen gör det nödvändigt för postoperatörerna att anpassa verksamheten så att den bättre motsvarar kundernas behov. På grund av det pågående öppnandet av marknaderna för posttjänster i Europa möter de etablerade postoperatörerna dessutom ökad konkurrens från nya aktörer. Som svar på dessa förändringar har postoperatörerna avsevärt förbättrat effektiviteten genom att

omstrukturera verksamheten, vilket har inneburit kostnadskontroll och bättre kvalitet på tjänsterna. En omstrukturering av processerna för posthantering har i sin tur ofta lett till, eller har föranletts av, utveckling av nya produkter och koncept.

Fysisk post ersätts allt mer av leverans via flera olika kanaler och skräddarsydda lösningar för kunderna. Ett exempel på detta är utvecklingen av de hybridposttjänster som nu erbjuds av de flesta postoperatörer. Det kan t.ex. vara fråga om att avsändaren lämnar brevet i elektronisk form till postoperatören som sedan skriver ut brevet och distribuerar det till mottagaren. En del postoperatörer går till och med ett steg längre och ger sig in på angränsande marknader genom att utveckla IT-tjänster för kunderna. Utvecklingen av nya tjänster och mervärdestjänster är en reaktion på konkurrensen från elektronisk kommunikation och de möjligheter som den tekniska utvecklingen erbjuder.

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

Den första verkliga sammanslagningen av två nationella postföretag blir den mellan svenska Posten AB och Post Danmark A/S. Det råder ingen större tvekan om att flera internationella affärer eller samarbeten kommer att följa. Genom sådana affärer kan konkurrenssituationen, både i ett europeiskt och i ett nationellt marknadsperspektiv, snabbt förändras.

2008 års postdirektiv öppnar även upp möjligheter för etablerandet av små lokala aktörer. Denna typ av små lokalpostföretag finns sedan länge även i Sverige och många av dessa erbjuder en differentierad merservice, exempelvis hämta-/lämnaservice, frankering, sortering etc. till sina kunder.

## 2.2 Sverige

Den svenska brevmarknaden är en mycket diversifierad marknad. Kunderna omfattar alla typer av aktörer, från hushåll som köper ett fåtal frimärken per år till storkunder som banker, försäkringsbolag och myndigheter som årligen skickar miljontals försändelser. Brev är dock i dagsläget primärt en kanal för information från företag till hushåll. Nedanstående beskrivning av brevmarknaden är i stort hämtad från Post- och telestyrelsens rapport ”Service och konkurrens 2009”.

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

- Sändningar (serier av försändelser med samma format och vikt som vanligtvis produceras industriellt och med hjälp av datorstöd).
- Kontorspost (post som normalt frankeras i frankeringsmaskin och vanligtvis distribueras som enstaka försändelser).
- Övriga enstaka försändelser, s.k. brevlådepost (post som postas i brevlåda – vanligtvis frankerad med frimärken – och distribueras som enstaka försändelser).

Brevmarknaden uppvisade en kraftig tillväxt under perioden 1970–1990. Med en stadig och kraftig ökningstakt nära nog fördubblades volymen under tjugooårsperioden från 1,6 miljarder försändelser till 3,0 miljarder. Perioden från 1990 till i dag uppvisade marknaden tämligen stabila volymer på över 3 miljarder försändelser dock med en neråtgående trend på i genomsnitt 1,25 procent per år under åren 2001–2008.

År 2008 befordrades enligt Post- och telestyrelsens statistik totalt 3 088,9 miljoner adresserade försändelser av de svenska postoperatörerna vilket innebär en minskning med 2,1 procentenheter jämfört med närmast föregående år.

### *Marknadsandelar*

Den 31 december 2008 fanns i Sverige 31 postoperatörer som med några enstaka undantag bedriver postverksamhet. Under 2008 återkallade Post- och telestyrelsen fyra tillstånd antingen på operatörens begäran eller efter konkurs. Som mest fanns det år 1997 fler än 100 postoperatörer med tillstånd.



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

Postens volymer har under år 2008 minskat med ca 3,9 procent till 2 749,8 miljoner försändelser. Bring CityMails volymer har under året ökat med nästan 14 procent till 330,1 miljoner försändelser. Postens andel av antalet försändelser har minskat med 1,6 procentenheter medan Bring Citymails andel har ökat i motsvarande omfattning. Övriga privata operatörers andelar har minskat något.

### *Lönsamhet*

Beträffande Postens lönsamhet på meddelandesidan var rörelse-resultatet under år 2008 drygt 1,1 miljard kronor vilket ger en rörelsemarginal på 6,4 procent. Under åren 2006 och 2007 var rörelse-resultatet närmare 2 miljarder och en rörelsemarginal på drygt 10 procent. Verksamheten har sedan bolagiseringen genererat rörelsemarginaler mellan 3 och 10 procent.

Bring CityMail har alltsedan starten i början av 1990-talet haft svårt att uppnå lönsamhet. Verksamheten har i sin helhet i princip uppvisat negativt resultat med undantag för enstaka år.

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

### **2.2.1 Delmarknaderna**

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

### *Sändningar*

Marknadssegmentet sändningar består av post i form av serier av försändelser med samma format och vikt som vanligtvis produceras industriellt och med hjälp av datorstöd. Kännetecknande är att en sändning inte överlämnas för befordran i en brevlåda. Under förutsättning att avsändaren kommer upp i den kostnadsbesparande volym som krävs av postoperatören för att det ska klassas som sändning, kan avsändaren få avsevärda rabatter jämfört med portot för enstaka försändelser. Post- och kassaserviceutredningen (SOU 2005:5 s. 176) kom fram till att konkurrensen på marknaden för sändningar har varit sådan att priset pressats nedåt. De genomsnittliga nominella priserna för en sändning av 50 gramsbrev i början av 2000-talet var åtminstone 30 procent lägre än i början av 1990-talet.

På marknaden för sändningar är Posten och Bring CityMail i praktiken de enda konkurrenterna. Bring CityMail tar emot sändningar från hela landet men utdelningsverksamhet är geografiskt koncentrerad till Stockholmsregionen, Göteborgsregionen samt västra Skåne och Gotland. Bring CityMail har under år 2008 påbörjat utdelning i Örebro, Södermanlands och Västmanlands län. Bolaget når därmed numera 54 procent av Sveriges hushåll. När det gäller övernattbefordrade sändningar är dock Posten den helt dominerande aktören.

### *Kontorspost*

Kontorspost utgörs av adresserade försändelser inneslutna i kuvert eller annat omslag med den maximala vikten två kg, där vykort och liknande försändelser jämställs med brev. 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 med betalning i förskott.
- Frankering med frimärke och köp av förfrankerad försändelse.
- Porto med betalning mot faktura ("porto betalt").

Valt betalningssätt påverkar priset per försändelse men inte försändelsernas fysiska befordran. Frankostämplat och porto betalt har något lägre pris än det frimärkta brevet. Frammärket används framför allt av hushåll och 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. Avsändarens volymer uppfyller inte de kriterier som krävs av postoperatörerna för att försändelserna ska klassas som sändningar och kan därför inte åtnjuta de rabatter som erbjuds kunder med större volymer post. Priset för kontorspost har sedan år 1993 ökat väsentligt snabbare än konsumentprisindex och kontorspost är det näst största segmentet på brevmarknaden med omkring 20 procent av den betalda/fakturerade volymen.

När det gäller rikstäckande kontorspost har Posten i praktiken monopol på denna typ av försändelser. Bring CityMail förmedlar årligen omkring tre miljoner osorterade enstaka försändelser som genererats av CityMail International AB och på lokal nivå utgörs konkurrensen av ett trettiotal postoperatörer som delar ut knappt 9 miljoner försändelser.

### *Brevlådepost*

Brevlådepost är post som postas i brevlåda – vanligtvis frankerad med frimärken – och distribueras som enstaka försändelser. Segmentet är det minsta inom brevmarknaden med mellan 5 och 10 procent av alla fakturerade/betalda brevårsändelser.

Posten har i praktiken monopol på all rikstäckande brevårsdepost. När det gäller lokal befordran av post möter Posten konkurrens från ett 30-tal privata postföretag.

Posten höjde under år 2009 portot för övernattbefordrade brev under 20 gram till 6 kr inklusive moms. Priset har nästan fördubblats sedan år 1993. Portot är dock prisreglerat enligt 9 § postförordningen. Hos de lokala postföretagen varierar portot mellan 3,50 och 5,50 kr inklusive moms. Det genomsnittliga lokalportot för år 2008, beräknat på 19 lokala postoperatörers priser, uppgick till 4,00 kr. Prisskillnaden mellan Postens enstaka övernattbefordrade brev och de lokala operatörernas porton har varit relativt konstant under perioden 1999–2008.

## 2.2.2 Paketmarknaden

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.

Marknaden för lättgods innefattar således även den samhällsomfattande tjänsten, som omfattar brev och andra adresserade försändelser upp till 20 kg. Paketmarknaden i Sverige har aldrig varit reglerad, utan det har varit en påtaglig konkurrens mellan marknadens aktörer. Posten är, genom sitt uppdrag att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, den enda paketedistributören i Sverige som står under Post- och telestyrelsens tillsyn.

Den traditionella logistikmarknaden har förändrats mot allt mer kundanpassade distributionslösningar beroende på ökade krav på snabbare leveranser och högre leveranssäkerhet. Paketedistributörerna 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.

Varor utgör en liten del av postmarknaden och omfattar både små och stora paket samt den omfattande distributionen av postorderprodukter och paket 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 från dörr till dörr mellan företag. Utvecklingen på marknaden för paket och frakttjänster kännetecknas därefter av att stora internationella aktörer med väsentligt större hemmarknader och marknadstäckning har etablerat sig i Sverige. Schenker och DHL/Danzas är exempel på sådana företag.

De flesta transportföretag har traditionellt vänt sig till företagskunder. 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, TNT samt Pan Nordic Logistics (PNL) som ägs av Post Danmark och Posten Norge. Därtill kommer ett antal mindre lokala transportföretag. Posten har länge varit den största aktören på inrikesmarknaden i Sverige för företagspaket med vikten 0–35 kg trots konkurrens från ett antal paketdistributörer.

Tidigare var det endast Posten som erbjöd paketdistribution mellan konsumenter. Under 2008 har dock Schenker Privpak och DHL öppnat sina ombudsnet för distribution mellan konsumenter. Innan dessa förändringar skedde var Postens andel på denna marknad 98 procent.

### **2.3 Produktionsprocessen för den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige**

Nedan följer en beskrivning av hur verksamheten inom Posten är organiserad för att tillhandahålla delar av den samhällsomfattande posttjänsten. Beskrivningens fokus ligger på hur organisationen är uppbyggd för att tillse att de tidsmässiga och geografiska kraven uppfylls för befordran av brev.

*Övernattbefordran: ett tekniskt och organisatoriskt integrerat system*

Postsystemet består av fyra huvudsakliga aktiviteter: insamling, sortering, transport och utdelning. Medan insamling och utdelning är nödvändig för alla typer av post varierar behovet av sortering och transport beroende på vilken typ av post det rör sig om. Post inom en region har kortare transportsträcka, oftast med bil, medan post mellan regioner kräver längre och dyrare transporter med bil, tåg eller flyg. All post uppsamlings-sorteras i respektive områdes terminal och delas upp på mottagande områden, för att därefter kunna transporteras i olika riktningar eller för den lokala posten behållas i den egna terminalen. Det andra steget är så kallad spridnings-sortering, där posten som ska delas ut i den egna regionen fördelas på delområden och i nästa steg ut på den enskilda brev-bärarrundan. Grovt sett kan man säga att uppsamlings-sorteringen sker med de två första siffrorna i postnumret medan spridnings-

sorteringen utnyttjar alla fem siffrorna. En del av posten är dock försorterad av avsändaren, vilket reducerar postföretagets behov av sortering.

### *Det finmaskiga nätet: insamling och utdelning*

Det unika med postverksamhet är att man dagligen når ut till landets samtliga hushåll och företag. Utdelningen sköts i mer tätbefolkade områden av de vanliga brevbärarna som överlämnar posten längs sina rundor. På landsbygden utförs tjänsten av lantbrevbärare, och där delas posten oftast ut vid lådsamlingar, vilket betyder att mottagaren får stå för den allra sista biten av transporten själv. Lantbrevbärarna utför dessutom en del andra tjänster än ren utdelning av brev. I än mer glesbefolkade områden kan postservicen upprätthållas på andra sätt, såsom med en postväska som skickas med en befintlig transport, exempelvis en buss eller en skärgårdsbåt. Servicenivån blir därmed i viss mån en funktion av befolkningstätheten.

I tätbefolkade områden sker insamling av post separerat från utdelningen. Brevlådor töms på eftermiddagen. Företag och andra organisationer levererar själva posten in till Postens serviceställen eller terminaler. I glesbygd är det oftast lantbrevbäraren som tömmer brevlådan i samband med utdelningen, vilket innebär att insamlingen sker betydligt tidigare på dagen. Servicenivån för insamling blir därmed i än högre grad en funktion av befolkningstätheten. Eftersom ett normalt hushåll tar emot upp till 15 gånger mer försändelser än man skickar är dock kvalitén i utdelningen en viktigare faktor än tidpunkten för insamlingen. På ett mindre antal platser kan man posta lokal post ända fram till samma morgon. På ett fåtal platser finns också sista-minuten-lådor där brev kan postas så sent som sorteringens behov tillåter.

För insamlingen och utdelningen är också kontaktpunkter i form av serviceställen och terminaler av betydelse. Där kan man lämna in och hämta paket och utföra andra postala ärenden. Efter reformen i början av 2000-talet har såväl antalet sådana kontaktpunkter som deras öppettider ökat.

*Det grovmaskiga nätet: sortering och transport*

Själva grunden för postverksamhet är idén att samla ihop många små flöden till ett mindre antal stora och därmed utnyttja de stor-driftsfördelar som finns i sortering och transport. Det skiljer post-förmedling från kurirverksamhet, ungefär som taxi från kollektiv-trafik.

Posten har delat upp landet i 10 områden: Umeå, Sundsvall, Uppsala, Stockholm, Västerås, Karlstad, Göteborg, Nässjö, Alvesta och Malmö. I varje område samlas posten ihop till en sorterings-terminal där all post inom området sorteras. Undantaget är Stockholm där det finns två terminaler. Den största finns i Årsta där flertalet vanliga brev sorteras, och där en fjärdedel av alla brev i landet passerar. I terminalen i Tomtebodasorteras större försändelser. Utöver dessa terminaler finns ett större antal lokala postterminaler där viss förberedelse av sorteringen sker. Vidare sker omlastning och viss sortering av främst utrikes post på Arlanda-terminalen. Omlastning mellan flygplan samt mellan flygplan och bilar sker också i Umeå och Jönköping.

*Uppsamlings-sortering*

För att uppfylla kravet på övernattbefordran är tidsgränserna för uppsamlings-sorteringen strikta. Förseningar i detta led skulle dra med sig följdförseningar i kommande aktiviteter. Det finns således ett antal deadlines, som måste hållas, och där förseningar på över fyra minuter betraktas som kritiska. Uppsamlings-sorteringen ska vara slutförd ungefär vid 22-tiden, med viss variation mellan olika terminaler. Det beror på att den sist sorterade posten då ska hinna iväg med det sist avgående postflyget. Uppsamlings-sorteringen börjar under senare delen av eftermiddagen och är som mest intensiv under kvällstimmarna.

Dagens brevnät med huvudsakligen maskinell sortering av brev infördes av Posten med början 1996. Tidigare fanns över femtio sorteringsterminaler, vilka då reducerades väsentligt. Under senare år har ett antal finslipningar av systemet gjorts: Stockholm Klara har lagts ned och verksamheten flyttats till Stockholm Årsta, några serviceterminaler har lagts ner, liksom sorteringsterminalen i Norrköping, vars verksamhet delats upp på Stockholm Årsta, Västerås och Nässjö. Med de moderna sorteringsmaskinerna klarades

från början ungefär 75 % av sorteringen medan resten gjordes manuellt. I dag sorteras över 90 % av breven av maskiner. Det innefattar även en stor andel av de med handskriven adress. Sådana brev passerar maskinerna, men adressen kan ”videokodas”, vilket innebär att en person läser av adressen när den visas på en bildskärm och skriver in den elektroniskt. Alla adresser omvandlas till en orange streckkod som sätts nertill på försändelsen. Det är denna streckkod som maskinerna i kommande sorteringsled läser av. De brev som sorteras manuellt är främst försändelser som på grund av sin form eller sitt innehåll inte kan passera genom maskinerna, exempelvis svarstalonger eller brev som innehåller föremål.

När uppsamlingssorteringen är gjord placeras posten ställd i lådor, vilka i sin tur placeras på vagnar som tar ca 20 lådor. Vagnarna är de lastbärare som transporteras med bil, tåg eller flyg och på en vagn placeras lådor som ska till samma destination. Till större försändelser används brevhållare på hjul (s.k. burar). Lådor, brevhållare och vagnar vägs och märks med streckkod och destination. Det är nödvändigt dels för att lastbärarna ska skickas vidare med rätt transport, dels för att man ska beräkna vikten, vilket är nödvändigt inte minst vid flygtransporterna. Även transporten av lastbärarna till rätt plats i terminalen är automatiserad. Därifrån rullas de sedan på bilar för vidare transport.

### *Transport*

När posten uppsamlingssorterats vidtar transportledet. Man försöker att få iväg så stor andel av posten så tidigt som möjligt, med den s.k. huvudtransporten som oftast är med tåg eller bil. Men vid den tidpunkten är inte all post färdigsorterad, varför den sista transporten avgår efter klockan 22 då uppsamlingssorteringen avslutats. Den sker antingen med flyg till regioner längre bort eller med bil till intilliggande regioner. Verksamheten är organiserad för flödena under måndag till torsdag. Den femte arbetsdagens post delas upp på fredag och söndag, vilket betyder att verksamheten då är på lägre nivå. Under lördagar sker enbart förmedling av tidningar och expressförsändelser.

Posten har totalt ungefär 200 billinjer. Flertalet transporterar post mellan två intilliggande regioner, men det finns också några längre linjer, exempelvis från Sundsvall till Stockholm. Ett antal av



billinjerna är matning av post till och från flyget. Dels går billinjer mellan terminalerna och flygplatserna i Jönköping och på Arlanda, dels körs posten från de näraliggande områdena såsom Uppsala och Västerås direkt till och från Arlanda. De interregionala transporterna är oftast organiserade med s.k. spetsvändningar, dvs. två bilar kör i motsatt riktning och möts halvvägs där förarna byter bil och återvänder till utgångsterminalen.

Det krävs också ett nätverk av billinjer för att transportera posten in till och ut ifrån sorteringsterminalerna. Särskilt märks detta inom Umeåregionen, som ensam omfattar nära halva Sverige till ytan. Det påverkar givetvis insamlingstidpunkten långt ute i periferin i nätverket. Exempelvis går sju billinjer från inre Norrland, som samlar upp post längs vägen in till Skellefteå, där de sammanstrålar för vidare transport till Umeåterminalen. På morgonen sker motsvarande uttransport i andra riktningen. På samma sätt samlas post in längs billinjer i Mellansverige till Borlänge och vidare till Uppsalaterminalen samt från övre Norrland till flygen i Kiruna och Luleå.

Det finns tre posttågslinjer: Stockholm–Sundsvall, Stockholm–Göteborg och Stockholm–Nässjö–Alvesta–Malmö. På varje linje körs två tåg i vardera riktningen. I riktning mot Stockholm avgår det första tåget vid 16-tiden och medför B-post och det andra tåget med A-post vid 20-tiden (från Malmö) eller 22-tiden. Tågen från Stockholm avgår mellan kl. 21 och 23. Posttågen består av specialbyggda godsvagnar som kan köras i 160 km/h och i planeringen av spårkapacitet ges posttågen näst högsta prioritet efter X2000-tågen.

För att klara övernattbefordran krävs också flygtransporter, eftersom uppsamlingssorteringen inte är färdigställd förrän vid 22-tiden och då hinner man inte distribuera post mellan avlägsnare regioner med tåg eller bil. Posten kör under måndag–torsdag 13 flyglinjer i båda riktningar. Två linjer från övre Norrland passerar Axamo utanför Jönköping. En linje flygs Malmö–Axamo–Umeå och en annan Göteborg–Axamo–Umeå. Med dessa linjer transporteras posten mellan övre Norrland och södra Sverige. De övriga linjerna går mellan Malmö (3 plan), Göteborg, Växjö, Jönköping, Karlstad, Visby, Sundsvall, Umeå och Arlanda. På Arlanda ankommer flygen med inkommande post vid midnatt. Där lastas den om, antingen till utgående flyg eller till bil för posten till Stockholm och omgivande regioner. Efter omlastningen går flygen tillbaka någon timme efter midnatt. Från Umeå fortsätter två linjer, en till

Luleå och en till Gällivare–Kiruna med posten till nordligaste Norrland.

Alla plan som används för postflyg utnyttjas enbart för detta ändamål. I dag används tre olika flygplanstyper som tar mellan 18 och 40 lastbärare, eller ungefär mellan fyra och åtta ton. Tidigare hade Posten ett eget dotterbolag, Falcon Air som flög de största sträckorna till Malmö, Göteborg och Umeå. Man använde då större plan av typ Boeing 737-300. Under dagen satte man säten i planen och använde dem för passagerartransporter. Posten har dock slutat med att bedriva flygverksamhet i egen regi. De samdriftsfördelar som kan förefalla existera genom att utnyttja flygplanen även dagtid är uppenbarligen små eftersom flygplanen numera endast används för det nattliga postflyget.

Transporterna upphandlas av Posten. För lastbilstransporterna finns en relativt väl fungerande marknad med flera konkurrerande företag. Det är förhållandevis lätt att byta leverantör och att specificera de krav som gäller för transporten. Det som särskiljer posttransporter är de mycket starka kraven på tidsprecision samt säkerhetskrav.

För järnvägstransporterna har det hittills endast funnits en leverantör: Green Cargo. Därför har Posten här utvecklat ett mer långsiktigt partnerförhållande med längre kontraktstider. Transport med tåg kräver också mycket längre framförhållning då tåglägena planeras nio månader i förväg. Eftersom järnvägsvagnarna till skillnad från lastbilarna är specialkonstruerade minskar också förutsättningarna för snabba byten av leverantör, vilket förklarar den högre graden av vertikal integration för järnvägstransporter.

### *Spridningssortering*

Vid småtimmarna vidtar den slutliga spridningssorteringen. Då ska såväl den post som anländer med bil, tåg och flyg som den regionala posten som stannat kvar i terminalen sorteras upp. Tidigare skedde det i princip på den femte siffran i postnumret. Då kördes posten till de olika lokala brevbärarkontoren där den först delades upp mellan de brevbärrundor som ligger inom samma postnummerområde, därefter ställde varje brevbärare sin post i den faktiska utdelningsordningen, mottagare för mottagare.

Sedan något år har ett tekniskt språng i maskinsorteringen emellertid utnyttjats. Genom att köra posten två eller tre gånger

genom maskinen och för varje körning öka finsorteringen kan nu ca hälften av posten sorteras i utdelningsordning redan av maskinen. Det innebär att ett moment som tidigare utfördes manuellt av brevbärarna automatiserats. I sin tur innebär det att sorteringen pågår lite längre tid medan brevbärarnas arbete till större del består av själva överlämnandet. Fortfarande är det dock bara vanliga brev som maskinerna klarar. Brevbärarna måste själva sortera in större försändelser och den oadresserade reklamen. Det är också denna tekniska utveckling som ligger bakom att brevbärarna får längre rundor och att vissa mottagare därmed får sin post något senare på dagen. Den oadresserade direktreklamen hanteras av brevbäraren i separata buntar.

## **2.4 Postoperatörernas syn på marknaden**

För att ge en så fullständig bild som möjligt av den svenska postmarknaden följer nedan Postens och Bring CityMails respektive bild av den svenska postmarknaden. Marknadsbeskrivningen är den som bolagen har lämnat till utredningen.

### **2.4.1 Posten AB**

Marknaden kan inte beskrivas som en homogen och till sina förutsättningar sammanhållen post-, paket- eller brevmarknad tvärtom är det separata marknader vars förutsättningar är olika. Marknaden bör således beskrivas som ett antal separata marknader vilka tydligt skiljer sig från varandra sett till konkurrensförhållanden, tillväxt, trender och framtida utveckling.

#### *Meddelandemarknaden*

Meddelandemarknaden har genomgått en fundamental omvandling. På en totalt sett kraftigt växande meddelandemarknad sjunker det fysiska brevvets andel när kommunikationen alltmer utgörs av elektroniska meddelanden. Brevets ställning som kanal för affärskommunikation har sedan flera år kraftigt försvagats. Företag, myndigheter och organisationer använder i allt större utsträckning elektroniska alternativ exempelvis görs i dag merparten av alla

banktransaktioner över Internet. Miljö- och klimatmål används också som argument för kunderna att minska sina brevutskick.

Bryter man ner meddelandemarknaden till marknaden för fysiska brev har Bring CityMail uppnått en marknadsandel om ca 50 procent inom sitt utdelningsområde vilket täcker ca 54 procent av de svenska hushållen. Sveriges geografiska storlek och relativt få invånare ställer också särskilda krav på den postala infrastrukturen. Postens kostnader är till stor del fasta och ska på glesbefolkade platser fördelas på färre försändelser. Om brevvolymerna faller påverkas lönsamheten mycket negativt på grund av kravet på daglig insamling och utdelning som dimensionerar postens infrastruktur.

### *Reklam*

Reklammarknaden är sannolikt den mest mångfacetterade och komplexa av de marknader där Posten är aktiv och därtill den mest konjunkturkänsliga. Den totala marknaden omsätter 60 miljarder kronor. Den fysiska försändelsen adresserad eller oadresserad utgör en kanal bland många andra. Huvudkonkurrenter på denna marknad är TV, radio, dagspress och Internet. Direktreklam utgör ca 15 procent av den totala reklammarknaden. Postens omsättning är 3 miljarder kronor vilket ger en marknadsandel på 5 procent.

### *Paket och varudistribution*

I logistikmarknaden ingår många produkttyper; såväl paket som pall och andra transporter. Någon entydig definition finns inte men 14 000 företag har SNI-kod i branscher som rör vägtransport av gods och transportförmedling. I detta ingår många olika slags företag, alltifrån små budföretag till globala koncerner som DHL, Schenker, UPS och TNT.

Postens främsta konkurrenter när det gäller paket till konsumenter är Schenker och DHL som under 2008 öppnat vardera ca 1 500 serviceställen för paket mellan konsumenter. Därmed har det etablerats två konkurrerande aktörer på marknaden för paket från konsumenter och som till antal serviceställen är ungefär jämnstora med Posten. Före dessa förändringar var Postens marknadsandel avseende paket mellan konsumenter ca 98 procent. Efter konkurrenternas etablering har andelen sjunkit. När det gäller paket från

företag till konsumenter hade Posten år 2007 en marknadsandel om ca 65 procent.

På marknaden för paket mellan företag råder intensiv konkurrens med många stora internationella aktörer. Posten uppskattar marknadsstorleken till ca 370 miljoner euro och den egna marknadsandelen till ca 56 procent år 2007.

#### **2.4.2 Bring CityMail**

Bring CityMail hade cirka 11 procent av den totala postmarknaden år 2008. Av industriell post, som totalt omfattar ca 2,1 miljarder försändelser har Bring CityMail en andel på drygt 15 procent. Om man skulle räkna om denna marknadsandel till den volymandel som Bring CityMail har i sitt nuvarande utdelningsområde som täcker 54 procent av samtliga adresser blir det 28 procent Bring CityMail menar att företagets volymandel av industriell post inom existerande utdelningsområde under inga omständigheter överstiger 35 procent.

De siffror som Posten AB ibland redovisar för CityMails marknadsandel överstigande 50 procent är irrelevant utifrån ett konkurrensrättsligt och lagstiftningsperspektiv. Hela Sverige är den konkurrensrättsligt relevanta marknaden för sändningar. Detta innebär att Bring CityMail kan öka sin marknadsandel på två sätt – genom att utöka sitt utdelningsområde eller genom att få dela ut fler försändelser inom det existerandes utdelningsområdet. I dagsläget – när Bring CityMail täcker ca 54 procent av landets mottagare – kan alltså marknadsandelen aldrig bli mer än 54 procent och detta skulle i så fall kräva att Posten inte delade ut något brev i Bring CityMails utdelningsområde.

Posten utgår troligen ifrån en felaktig definition av potentialen och beskriver Bring CityMail som att Bring CityMail endast konkurrerar med Postens ekonomibrev. Bring CityMail vänder sig till all industriell post, även A-post. Ibland kan kunder som använder A-post i hela landet acceptera Bring CityMails tidsbestämda distribution för hela sin volym, ibland när kunden konstaterat att man verkligen önskar övernattbefordran så köps endast en tredjedel av distributionen från Bring CityMail. Sändningsmarknaden består av A-brev. Att därför räkna bort sändningsmarknaden som består av A-brev från det totala antalet försändelser med vilka Bring CityMails försändelser ska divideras är således fel.

Den andra inskränkningen som Posten gör i beräkningen av potentialen är att de endast tar med sådana kunder som redan försorterar, medan Bring CityMail självklart vänder sig till all industriell post – endera volymer som redan nu försorteras eller sådana volymer som kan försorteras. Det är också oklart från vilken sändningsvolym Posten börjar beräkna potentialen. Det kan också nämnas att Bring CityMails distributionsvolym inte till 100 procent utgörs av industriell post. En mindre del av volymen kommer från kompletterande tjänster för lokal kontorspost och blandad inkommande post från utlandet.

## **2.5 Samgående mellan Posten AB (publ) och Post Danmark A/S**

Den 1 april 2008 undertecknades en avsiktsförklaringen om ett samgående mellan Posten och Post Danmark. Riksdagen gav den 18 juni 2008 klartecken till samgåendet mellan Posten AB och Post Danmark A/S. Syftet är att stärka den affärsmässiga utvecklingen av Posten och säkra samhällsservicen. Regeringen får rätt att minska statens ägarandel till som lägst 34 procent av rösterna i det sammanslagna bolaget. Därmed behåller staten kontrollerande makt över bolagsordningen och ett dominerande inflytande. I avsiktsförklaringen anger regeringen att det sammanslagna bolaget även i fortsättningen ska bedriva en verksamhet som gör det möjligt att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst i Sverige (prop. 2007/08:143, bet. 2007/08:NU13).

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

## 3 Den svenska lagstiftningen

### 3.1 Liberaliseringen av postmarknaden

Frågan om en liberalisering av postmarknaden utreddes i olika sammanhang i början av 1990-talet. De frågor som aktualiserades var vilka förutsättningar som skulle komma att råda inom EG och vilka marknadsförändringar som förväntades. Våren 1992 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att föreslå den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövdes vid en ändrad konkurrens-situation på postområdet. Utredaren lämnade i januari 1993 sina förslag i betänkandet *Postlag* (SOU 1993:9) och där ingick bland annat 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. Dåvarande 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 bland annat förslag till postlag. Efter riksdagens beslut (bet. 1993/94:TU11, rskr 1993/94:119) 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.

## 3.2 Postlagen

### De postpolitiska målen

Postlagen (1993:1684) trädde i kraft den 1 mars 1994 (prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU9, rskr. 1993/94:119). I prop. 1993/94:38 s. 3 angavs att postlagen har till syfte att i lag fastställa grunden för den omfattning av postservice som ska tillhandahållas allmänheten. Postlagen ska vidare ge staten förutsättningar att på en öppen marknad för postverksamhet följa upp verksamheten så att de politiska målen för postservicen kan uppfyllas. I lagen ges vidare vissa centrala bestämmelser för postverksamhet som motiveras av skyddet för den personliga integriteten.

De postpolitiska målen fick sin nuvarande utformning genom propositionen *Statens ansvar på postområdet* (prop. 1997/98:127, bet. 1997/98:TU13, rskr. 1997/98:304).

Utgångspunkten för de postpolitiska målen är medborgarnas och samhällets behov av en effektiv, sammanhållen och tillförlitlig posttjänst. Staten har ansvaret för att säkerställa en sådan posttjänst i hela landet.

De postpolitiska målen är uppdelade i dels ett övergripande mål, som anges i postlagen, dels servicemål, som anges i postförordningen (1993:1709) och som därutöver preciseras genom tillståndsvillkor.

Servicemålen utvecklas ytterligare i ovan nämnda proposition där det anges att användarnas behov och önskemål ska sättas i centrum vid utformning av den samhällsomfattande posttjänsten. Samma basservice ska säkerställas i hela landet. Posttjänsten ska innefatta insamling minst fem dagar i veckan av postförsändelser upp till 20 kg. Vidare ska det ske en tydlig anpassning av servicenivån till kundernas behov vad gäller lokalisering av insamlingspunkter, regelbunden och tillförlitlig befördran, lika behandling och publicering av kvalitetskrav, vilka ska fastställas i tillståndsvillkor. Kraven på beföringstid för adresserade brevöversändelser ska vidare enligt propositionen vara anpassade till den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt postdirektivet.

Postlagen har reviderats vid flera tillfällen dels för att på ett bättre sätt uppnå de postpolitiska målen, dels för att anpassa lagstiftningen till postdirektivet. Därutöver har ändringar gjorts som syftar till att skapa förutsättningar för ett mer konkurrensneutralt och bättre samutnyttjande av den postala infrastrukturen (prop. 1998/99:95, bet. 1998/99:TU11, rskr. 1998/99:237).



## Samhällsomfattande posttjänst

Den inledande bestämmelsen i postlagen reglerar den samhällsomfattande posttjänsten och motsvarar i princip det statliga åtagandet på postområdet. Enligt 1 § postlagen ska 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 ska vara av god kvalitet, och det ska finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom ska enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det ska även finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.

Av 2 § postlagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten motsvara samhällets behov. Post- och telestyrelsen har tilldelats denna uppgift.

## Definitioner

Postlagen innehåller definitioner av begreppen postverksamhet, brev och postnummersystemet.

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

Med *brev* avses enligt 3 § andra stycket postlagen adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämföras med brev vid tillämpning av lagen.

För att anses som ett brev i postlagens mening gäller också att försändelsen ska vara innesluten i ett kuvert eller annat omslag. Vissa öppna försändelser – vykort, brevkort och dylikt – kan emellertid, liksom brev, innehålla förtroliga eller personliga meddelanden och de är 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 post-

nummerområden för postbefordringsändamål. I andra stycket anges att postnummersystemet ska vara utformat så att det möjliggör en effektiv sortering och befordran av försändelser till hela landet.

### Postverksamhet

Enligt 4 § postlagen krävs tillstånd enligt lagen för rätten att bedriva postverksamhet. Frågor om tillstånd prövas enligt 4 a § av tillståndsmyndigheten. Av 2 § postförordningen framgår att Post- och telestyrelsen är tillståndsmyndighet.

I 4 b § postlagen ges enskilda möjlighet att ansöka om förhandsbesked om det behövs tillstånd enligt postlagen för en viss verksamhet eller inte.

I 5 § första stycket postlagen anges att postverksamhet ska bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls. Tillståndsmyndigheten får enligt 5 § andra stycket endast bevilja enskilda tillstånd att bedriva postverksamhet om sökanden har förutsättningar att bedriva postverksamhet på ett sådant sätt.

Tillstånd att bedriva postverksamhet kan återkallas under de förutsättningar som anges i 5 a § postlagen.

### Tillståndsvillkor

Tillståndsmyndigheten får enligt 5 b § första stycket 1 postlagen förena ett tillstånd att bedriva postverksamhet för en eller flera tillståndshavare med en skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Myndigheten får föreskriva på vilket sätt tillståndshavaren ska tillhandahålla tjänsten. Genom tillståndsvillkoren och eventuella föreskrifter kan det generella kravet på att tjänsten ska vara av god kvalitet preciseras när det gäller insamlingsfrekvens, befordringstider m.m. på ett sådant sätt att postdirektivets krav på samhällsomfattande posttjänster uppfylls (prop. 1997/98:127 s. 47). Myndigheten får också föreskriva hur de åligganden som följer av 7 b § ska fullgöras för de postoperatörer som ålagts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst.

Av 5 § första stycket 2 postlagen framgår att tillståndet får förenas med villkor som närmare anger hur kraven i 5 § postlagen

på tillförlitlighet och integritetsskydd ska fullgöras, anpassat till de individuella förutsättningarna för varje operatör.

I tillståndsvillkoren får vidare enligt 5 § första stycket 3–4 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.

I 5 b § andra stycket postlagen ges ett bemyndigande till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande tillståndsmyndigheten, att meddela närmare föreskrifter om tillståndsvillkoren. Bemyndigandet ligger till grund för bestämmelserna i postförordningen om samhällsomfattande posttjänst.

Tillståndsvillkor gäller enligt 5 c § postlagen för en bestämd tid och får meddelas i samband med att tillstånd beviljas. Villkor kan vidare meddelas i samband med att giltighetstiden för ett tidigare meddelat villkor löper ut eller när det annars finns särskilda skäl. Av 5 c § andra stycket postlagen framgår att villkor kan ändras under löpande villkorsperiod om det sker enligt förbehåll i meddelat villkor eller om tillståndshavaren medgivit det. Andra tillståndshavare vars verksamhet direkt påverkas av ändringen måste dock få möjlighet att yttra sig.

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

6 § postlagen innehåller en bestämmelse om postbefordringsföretags ansvar när en försändelse gått förlorat, skadats eller blivit försenat. Rätt till ersättning föreligger bara om det har avtalats mellan företaget och avsändaren.

Av 7 § postlagen framgår att regeringen eller, om regeringen föreskriver det, tillståndsmyndigheten får föreskriva om och i vilken utsträckning brevfrösendelser ska utvisa vem som har befordrat dem.

### Tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänst m.m.

I 7 a § första stycket postlagen finns bestämmelser om tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten. Den som, med stöd av tillståndsvillkor enligt 5 b §, ska tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst ska tillhandahålla tjänsten till priser som grundar sig på kostnaderna. En sådan operatör ska årligen redovisa verksamheten för tillståndsmyndigheten i enlighet med postdirektivet. Operatören ska vidare hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga. Slutligen ställs krav på att operatören ska fastställa ett förfarande för klagomål och årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur dessa har behandlats.

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. Post- och telestyrelsen är enligt postförordningen tillståndsmyndighet. Enligt 10 § postförordningen får Post- och telestyrelsen meddela föreskrifter enligt 7 a § första stycket postlagen om krav på den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst.

I postförordningen finns bestämmelser som rör samhällsomfattande posttjänst i 7–10 §§. Enligt 7 § postförordningen ska Post- och telestyrelsen, för en eller flera tillståndshavare, förena tillståndet att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

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

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.

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 postbox-

anläggning 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.

För en ändring i postnummersystemet som inte endast berör enstaka postadressater krävs enligt 7 d § postlagen tillståndsmyndighetens godkännande. Myndigheten ska i ärendet bland annat höra andra tillståndshavare och berörda kommuner.

## Obeställbara brev

I 8 § postlagen anges de fall då ett brev ska anses som obeställbart. Ett brev är obeställbart om det inte kan delas ut till mottagaren eller om det är ofrankerat eller otillräckligt frankerat och mottagaren inte löser ut det och slutligen om det har återsänts från en postförvaltning eller ett befodringsföretag i utlandet till det postbefodringsföretag som befodrade brevet från Sverige.

Ett obeställbart brev ska enligt 9 § postlagen om möjligt returneras till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd ska brevet sändas till tillståndsmyndigheten. Detta gäller inte vykort, brevkort och liknande försändelser som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag. Postbefodringsföretaget bestämmer fritt, med beaktande av avsändarens och mottagarens integritet, hur dessa försändelser ska hanteras.

Tillståndsmyndighetens hantering av obeställbara brev regleras genom bestämmelserna i 10–13 §§ postlagen. Där finns bestämmelser om öppnande av obeställbara brev och om förvaring av försändelser som inte kan återställas till avsändare eller mottagare.

## Tillsyn

Bestämmelser om tillsyn finns i 15–17 c §§ postlagen.

Tillståndsmyndigheten har enligt 15 § postlagen tillsyn över efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Av 16 a § postlagen framgår att tillståndsmyndigheten ska verka för att avtal träffas som gör att tillståndshavarens försändelser når andra tillståndshavarens anläggningar för postöverlämning till mottagare. Myndigheten bör behandla frågan inom ramen för sin tillsynsverksamhet med beaktande av tillståndshavarnas skyldighet enligt 5 d § postlagen.

Om någon har ålagts att betala konkurrensskadeavgift enligt 5 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579) eller dömts till att betala vite enligt 6 kap. 2 § samma lag får enligt 17 c § postlagen vite enligt postlagen inte dömas ut för samma förfarande.

### **Avgifter**

Tillståndsmyndigheten ges i 18 § postlagen möjlighet att ta ut avgifter för att bekosta myndighetens verksamhet enligt postlagen.

### **Tystnadsplikt m.m.**

I 19 § postlagen finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som i postverksamhet fått del av eller tillgång till uppgifter som rör särskild brevårsändelse som befordras inom verksamheten, annan uppgift som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, eller slutligen uppgift som hänför sig till åtgärd att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken. Tystnadsplikten rörande åtgärd som vidtas med stöd av 27 kap. rättegångsbalken gäller även i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevårsändelsen. För uppgift om en enskild persons adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Ett antal viktiga inskränkningar i tystnadsplikten finns i 20 § postlagen. Om en myndighet har behov av uppgift om enskilds adress, telefonnummer eller arbetsplats för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428) ska uppgifter härom lämnas ut. Brottsutredande myndigheter har rätt att på begäran få ut uppgift som rör misstanke om brott om det för brottet inte är föreskrivet lindringare straff än två års fängelse. Uppgift om enskilds adress ska lämnas till Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Försäkr-

ingskassan om de finner att uppgiften är av väsentlig betydelse i viss närmare angiven verksamhet som dessa myndigheter bedriver.

Av 20 a § postlagen framgår att den som bedriver postverksamhet utan hinder av 19 § ska bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2000:1281) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Skyldigheten gäller dock bara kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

I 21 § postlagen anges att i det allmännas verksamhet tillämpas sekretesslagens bestämmelser om tystnadsplikt istället för 19–20 §§ postlagen. Vidare anges att för utlämnande av annan personuppgift i postverksamhet än som avses i 19 § första och tredje styckena postlagen gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204).

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt postlagen finns i brottsbalken vilket framgår av 22 § postlagen.

### Internationell postverksamhet

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

För att ett postbefordringsföretag ska få delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen, krävs det enligt 23 § 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.

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

### Överklagande

Beslut av tillståndsmyndigheten överklagas, enligt 25 § postlagen, hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut enligt 7 d § som rör godkännande av ändringar i postnummersystemet får dock inte överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

### Postverksamheten i krig m.m.

I 26 § postlagen finns bestämmelser som möjliggör för regeringen att enligt 14 kap. 6 § regeringsformen under krig och därmed likartade förhållanden meddela föreskrifter som annars ska meddelas i lag. Regeringen eller, om regeringen bestämmer, tillståndsmyndigheten har vidare möjlighet att även i fredstid utfärda föreskrifter som behövs för totalförsvaret.

## 3.3 Postförordningen

### Allmänt

I postförordningen (1993:1709) ges bestämmelser som kompletterar postlagen. Post- och telestyrelsen utses bland annat till tillståndsmyndighet. I 3, 4, 6 och 10 §§ ges Post- och telestyrelsen rätt att utfärda en lång rad olika föreskrifter som rör postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten i olika avseenden.

### Samhällsomfattande posttjänst

I 7–9 §§ postförordningen kommer de servicemål som den samhällsomfattande posttjänsten ska uppfylla till uttryck. Servicemålen har utvecklats i prop. 1997/98:127 s. 22 där det anges att användarnas behov och önskemål ska sättas i centrum vid utformning av den samhällsomfattande posttjänsten. Kraven på befordringstid för adresserade brevöversändelser ska vidare enligt propositionen vara anpassade till den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt postdirektivet.

Av 7 § postförordningen framgår att Post- och telestyrelsen för en eller flera tillståndshavare ska förena tillståndet att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Posten AB är av Post- och telestyrelsen utsedd att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

I 8 § postförordningen anges vilka krav på den samhällsomfattande posttjänsten som Post- och telestyrelsen ska ställa i tillståndsvillkoren. Villkoren innebär att expeditions- och inlämningsställena ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas. Det ska vidare ställas villkor om att minst en insamling och en utdelning av försändelser ska ske varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan,



utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som Post- och telestyrelsen bedömer utgör skäl för undantag. Av de brev som lämnats in för övernattbefordran före angiven senaste inlämningstid ska minst 85 procent, oavsett var i landet de lämnats in, ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag. Minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom tre påföljande arbetsdagar. Den senaste inlämningstiden får inte ändras väsentligt utan Post- och telestyrelsens godkännande.

Om det görs undantag från kravet på insamling och utdelning ska detta meddelas Europeiska gemenskapernas kommission och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen. Post- och telestyrelsen ska årligen kontrollera att kravet på leveranstid uppfylls och offentliggöra resultatet av kontrollen.

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 g 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 ska dock minskas med sådan höjning utöver ändringen i KPI som skett på grund av avrundning.

### 3.4 Konkurrenslagen

Konkurrenslagen (2008:579) 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 har utformats med EU:s konkurrensrätt som förebild. Avsikten har varit att konkurrenslagen i materiellt hänseende ska likna EG-rätten så mycket som möjligt. Konkurrenslagen bygger på den konkurrensrättsliga förbudsprincipen som innebär att vissa konkurrensbegränsningar i sig är skadliga och därför ska vara förbjudna.

När det gäller förhållandet mellan konkurrenslagen och annan lagstiftning framgår av motiven att, när riksdagen efter avvägning

mellan olika allmänna intressen genom lag beslutat om offentliga regleringar som medför konkurrenshämmande verkningar, den situationen kan uppkomma att konkurrenslagen inte alls ska tillämpas (prop. 1992/93:56, s. 70). Konkurrensbegränsande avtal eller avtalsvillkor som inte ger uttryck för den fria partsviljan, utan är en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna, kan således inte angripas med stöd av konkurrenslagen.

Konkurrenslagen innehåller två grundläggande förbud.

### **Samarbete som begränsar konkurrensen**

Det första förbudet gäller konkurrensbegränsande avtal mellan företag om syftet eller resultatet är att konkurrensen på marknaden hindras, begränsas eller snedvrids på ett märkbart sätt. Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete finns i 2 kap. 1 § konkurrenslagen. Förbudet omfattar samarbete mellan två eller flera företag och gäller avtal, beslut av en företagssammanslutning eller så kallat samordnat förfarande.

Beslut av en företagssammanslutning är det fråga om när till exempel en branschförening bestämmer hur medlemsföretagen ska agera på marknaden.

Med samordnat förfarande avses situationer där två eller flera företag utan att ha ett direkt avtal tillämpar ett visst förfarande i samförstånd. För att det ska vara fråga om ett samordnat förfarande krävs att någon form av kontakt har förekommit mellan företagen.

Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § konkurrenslagen omfattar både horisontellt och vertikalt samarbete. Horisontella avtal är allvarligare från konkurrenssynpunkt eftersom de gäller samarbete mellan faktiska eller potentiella konkurrenter.

### **Missbruk av dominerande ställning**

Det andra förbudet innebär enligt 2 kap. 7 § konkurrenslagen att företag som har en dominerande ställning på marknaden är förbjudna att missbruka denna ställning. Att vara dominerande innebär att ha en stark ekonomisk ställning som gör det möjligt att hindra en effektiv konkurrens. Företaget kan då i hög grad agera oberoende av sina konkurrenter och kunder.

En dominerande ställning grundas i regel på en mängd omständigheter som var för sig inte nödvändigtvis behöver vara avgörande. Faktorer som har betydelse är företagets finansiella styrka, dess möjlighet att hindra andra från att etablera sig på marknaden, företagets tillgång till insatsvaror, patent och andra immaterialrättigheter samt teknologi och annan kunskapsmässig överlägsenhet.

En viktig omständighet är företagets andel av den relevanta marknaden. En marknadsandel mellan 40 och 50 procent betraktas som ett tecken på en dominerande ställning. Företagets marknadsandelar är dock inte avgörande.

Att ha en dominerande ställning på en marknad är inte förbjudet i sig. Ett dominerande företag får emellertid inte missbruka sin ställning så att konkurrensen skadas. Det får till exempel inte använda sig av diskriminering eller underprissättning för att slå ut en svagare konkurrent eller förhindra nyetablering.

Ett dominerande företag får inte använda sig av oskäligen höga inköps- och försäljningspriser. Att ta ut orimligt höga priser för en vara eller en tjänst (överpris) är inte tillåtet. Även motsatsen är förbjuden. Ett företag får inte ta ut priser som ligger under kostnaden för tillverkningen (underpris) för att slå ut konkurrenter eller försvåra för dem att komma in på marknaden.

Företag som innehar en dominerande ställning får inte använda sig av exklusivavtal och liknande som binder distributören till leverantören och tvärtom. Det är inte heller tillåtet att diskriminera andra företag genom att använda sig av priser, rabatter eller andra affärsvillkor som innebär att dessa behandlas olika utan att det finns någon saklig anledning. Även leveransvägran kan utgöra en form av otillåten diskriminering.

Företag som har en dominerande ställning får inte utnyttja denna genom att kräva att köparen även köper en annan produkt, som inte har ett naturligt eller sakligt samband med den första varan s.k. kopplingsförbehåll.

## **EU:s konkurrensregler**

De två svenska förbudsbestämmelserna i 2 kap. 1 och 7 §§ 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 sam-

handelskriteriet. I vissa fall kan avtal och förfaranden som enbart gäller den svenska marknaden ändå påverka samhandeln. Även då tillämpas EU:s konkurrensregler. Endast den svenska konkurrenslagen tillämpas när ett avtal eller ett förfarande inte uppfyller samhandelskriteriet utan där effekten av förfarandet enbart uppstår i Sverige. I en sådan situation ska dock vägledning hämtas från tillämpningen av artikel 81 respektive 82 i EG-fördraget.

Europeiska kommissionen har nyligen publicerat ett meddelande ”Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder”<sup>1</sup>. I meddelandet utvecklas närmare kommissionens tolkning av begreppet missbruk av dominerande ställning och av möjligheten för ett marknadsdominerande företag att försvara sitt förfarande med att detta är objektivt nödvändigt eller leder till betydande effektivitetsvinster som uppväger eventuella konkurrenshämmande effekter för konsumenterna<sup>2</sup>. Av meddelandet framgår att det är en mängd komplicerade bedömningar som ska göras innan slutsatsen kan dras att ett visst företag har missbrukat en marknadsdominerande ställning.

### 3.5 Transparenslagen

Genom lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen) genomförs 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 verksamhet som ersatts av kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet, det s.k. transparensdirektivet. Direktivet uppställer redovisningskrav som ska underlätta kommissionens tillämpning av EG-fördragets konkurrensregler, främst de som gäller statligt stöd till näringslivet.

Transparenslagen innebär att de föreskrifter i direktivet som ska säkerställa kommissionens insyn i de finansiella förbindelserna mellan, å ena sidan, det allmänna (stat, kommun och landsting) och, å andra sidan, offentlig företagsverksamhet tydliggörs. Det gäller oavsett om företagsverksamheten bedrivs inom en myndighet eller

<sup>1</sup> EUT C 45, 24.2.2009, s. 7. Meddelandet redovisas som bilaga till detta betänkande.

<sup>2</sup> Meddelandet punkterna 28–31.

i ett bolag där myndigheten har ett dominerande inflytande. Bestämmelserna innebär att det tydligt ska redovisas bland annat vilka offentliga medel som det allmänna har tillfört företagsverksamheten och hur medlen har använts (öppen redovisning).

Transparenslagen innebär vidare att företag som bedriver, å ena sidan, ekonomisk verksamhet med ett legalt monopol eller liknande särställning och, å andra sidan, annan affärsverksamhet ska 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.

Från lagens tillämpningsområde undantas, i enlighet med direktivet, företag vars nettoomsättning understiger 40 miljoner euro och företag som tillhandahåller tjänster som inte påverkar handeln med andra EES-länder i nämnvärd omfattning. Bestämmelserna om den separata redovisningen gäller inte heller för verksamheter som omfattas av andra EG-relaterade bestämmelser om separat redovisning.

Informationen från de öppna och separata redovisningarna ska på begäran ges in till Konkurrensverket för att överlämnas till EG-kommissionen. Samma regler om bevarande ska gälla för informationen som för annan räkenskapsinformation. För att kontrollera att redovisningskraven uppfylls ska det berörda organets revisor granska redovisningarna och utfärda ett särskilt intyg över granskningen.

### **3.6 Upphandlingslagstiftning**

Med upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande enhet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader. Offentlig upphandling delas in i upphandling inom den klassiska och försörjningssektorn. Upphandling inom den klassiska sektorn innefattar upphandlingar som görs av kommuner, landsting, statliga myndigheter och vissa offentligt ägda och styrda bolag, föreningar och stiftelser och regleras av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), också kallad den "klassiska lagen". Med upphandling inom försörjningssektorn avses sådan upphandling som sker av upphandlande enheter som bedriver verksamhet inom försörjningssektorn och regleras av lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi,

transporter och posttjänster (LUF), också kallad ”försörjningslagen”. Dessa lagar trädde i kraft den 1 januari 2008 och ersatte den äldre lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Konkurrentverket är sedan september 2007 ansvarig myndighet för tillsynen enligt LOU och LUF och ersatte därmed den tidigare tillsynsmyndigheten Nämnden för offentlig upphandling, NOU.

Lagarna bygger i huvudsak på EG-direktiven 2004/18/EG och 2004/17/EG. Huvudsyftet med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna angående offentlig upphandling är fri rörlighet för varor och tjänster och att området ska öppnas upp för icke snedvriden konkurrens i alla medlemsstater. Direktiven syftar sålunda till att undanröja hinder för etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla varor och tjänster och för att öppna dessa marknader för en effektiv konkurrens mellan företagen i medlemsstaterna. I vissa speciella fall kan också EU-direktiven vara direkt tillämpliga och ha så kallad direkt effekt. Sverige är också anslutet till ett avtal avseende offentlig upphandling, det så kallade General Procurement Agreement (GPA) inom ramen för samarbetet i världshandelsorganisationen (WTO).

Upphandlingslagstiftningen innebär inte någon absolut skyldighet för en offentlig aktör att upphandla sin verksamhet. Om den offentliga aktören väljer att upphandla sin eller delar av sin verksamhet ska dock bestämmelserna i LOU och LUF följas.

### **Grundläggande principer för all upphandling**

I alla upphandlingar ska den upphandlande enheten beakta de grundläggande principer som kan härledas ur EG-fördraget och upphandlingsdirektiven. Principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande anses följa av EG-fördragets artiklar 43, 49 och 81 och anges i 1 kap. 24 § LUF och 1 kap. 9 § LOU. Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Även om den upphandlande enheten inte förväntar sig att något utländskt anbud skulle komma in får den inte ställa krav som endast svenska företag känner till eller kan utföra. Principen om likabehandling innebär att samtliga anbudsgivare ska ges lika förutsättningar. Principen om transparens innebär framför allt skyldighet att skapa öppenhet, lämna tydlig information om det praktiska tillvägagångs-

sättet och utvärderingsmetoden. Det ska vara tydligt hur anbuden utvärderas och vilka krav som ställs på det som ska upphandlas. Proportionalitetsprincipen avser att krav och kravspecifikation ska ha ett naturligt samband och stå i proportion till det som ska upphandlas. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter också ska gälla i övriga EU/EES-länder.

### **Tröskelvärden och upphandlingsbestämmelser**

Vilka bestämmelser som gäller för en upphandling beror bland annat på kontraktets beräknade värde och om detta överstiger ett s.k. tröskelvärde. Tröskelvärden är olika beloppsgränser och varierar beroende på vad som ska upphandlas och vem som upphandlar. Understiger kontraktsvärdet tillämpliga tröskelvärden ska de så kallade nationella reglerna i 15 kap. LOU respektive 15 kap. LUF användas. Tröskelvärdena anges i euro i upphandlingsdirektiven och revideras återkommande genom förordningar som beslutas av kommissionen.

### **LUF – lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster**

För att en organisation ska omfattas av LUF och betraktas som en upphandlande enhet måste i princip två villkor vara uppfyllda. För det första måste verksamheten tillhöra någon av de så kallade försörjningssektorerna, vilka definieras som vatten, energi, transport eller posttjänster. För det andra måste verksamheten bedrivas av en upphandlande myndighet, av ett privat företag som har särskild rättighet eller ensamrätt att bedriva den typen av verksamhet (t.ex. ett legalt monopol) eller av ett företag som en upphandlande myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande över. För försörjningssektorn är således inte utgångspunkten vilket syfte verksamheten har utan avgörande är istället vilken typ av verksamhet som en upphandlande enhet eller annat organ bedriver eller är verksamt inom.

Organisationer som bedriver verksamhet inom postområdet omfattas av LUF från och med januari 2009 och upphandling av aktörer inom postområdet och upphandling från myndigheter och

andra offentliga organ av posttjänster regleras således av LUF och försörjningsdirektivet 2004/17/EG. Europeiska kommissionen har dock medgivit Sverige undantag för vissa tjänster inom postsektorn från direktiv 2004/17/EG. De tjänster som bedöms vara direkt konkurrensutsatta på marknader med fritt tillträde och som undantas bestämmelserna i direktivet är bland annat sorterade sändningar av ekonomiförsändelser i storstäder, inrikes och internationella pakettjänster, tredje- och fjärdepartislogistik, inrikes lätta frakt-tjänster samt express- och budtjänster för paket. För dessa tjänster gäller således inte en skyldighet att i Sverige följa bestämmelserna i försörjningsdirektivet.

Reglerna i LUF är något mer flexibla än i LOU. Upphandlande enheter har högre tröskelvärde vid upphandling av varor och tjänster och större valfrihet vad gäller upphandlingsförfarande. Inom försörjningssektorerna kan upphandlande enheter fritt välja mellan öppet, selektivt eller förhandlat förfarande enligt LUF 4 kap. 1 §. Öppet förfarande avser förfarande där alla leverantörer får lämna anbud, selektivt förfarande avser förfarande där alla leverantörer kan ansöka om deltagande men endast anbudssökande som inbjuds av den upphandlande enheten får lämna anbud. Förhandlat förfarande avser förfarande när den upphandlande enheten väljer ut de anbudssökande, likt selektivt förfarande, med vilka den förhandlar om villkoren för upphandlingskontraktet. Inom försörjningssektorn för upphandling över tröskelvärdet är det normala förhandlat förfarande med annonsering, vilket är ett undantag inom den s.k. klassiska sektorn där huvudregeln är öppet eller selektivt förfarande i enlighet med LOU 4 kap. 1 §.

### **Tröskelvärden och A- och B-tjänster inom LUF**

Reglerna som är gemensamma för hela EU:s inre marknad gäller endast för upphandlingar över tröskelvärden och för tjänster som definieras som A-tjänster enligt LUF. Enligt det senaste tillkännagivande (2008:32) av tröskelvärden vid offentlig upphandling är tröskelvärdet vid upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster 412 000 euro eller 3 822 309 kronor för varor och tjänster och 5 150 000 euro eller 47 778 869 kronor för byggtreprenader. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde eller en upphandling av en B-tjänst, oavsett värde, ska tjänsterna upphandlas enligt de nationella bestämm-



elserna i 15 kap. LUF. Det bör dock betonas att detta inte gäller om B-tjänsten ifråga kan ha ett gränsöverskridande intresse.

Posttjänster eller postbefordran på land och i luften definieras enligt direktivet och LUF som A-tjänst medan postbefordran med järnvägstransport enligt kategori 18 i LUF är en B-tjänst. Att postbefordran således både kan definieras som A- och B-tjänst torde ha sin bakgrund i de underliggande transporttjänsterna. Eftersom järnvägstransport ofta är nationellt reglerad har denna transportform inte ansetts lämplig för att utsättas för internationell konkurrens. Det bör betonas att om upphandling avser både A- och B-tjänster tillämpas en överviktsprincip, (LUF 1 kap. 2 § 3 st) där upphandlingen anses vara en upphandling av A-tjänster om värdet av A-tjänsterna överstiger värdet av B-tjänsterna. I annat fall ska upphandlingen i sin helhet anses vara en upphandling av B-tjänster.

Anledningen till uppdelningen av tjänsterna i A- och B-tjänster är att A-tjänsterna anses vara mer lämpade för internationell konkurrens medan B-tjänster ofta är av sådan karaktär, med hänsyn till bland annat nationella regler, att det ansetts svårare att dra nytta av konkurrens från utländska leverantörer.

### **Tilldelningsgrunder vid upphandling**

Tilldelningsgrunder vid upphandling inom försörjningsområdet regleras enligt 12 kap. 1 § LUF och artikel 55 i försörjningsdirektivet, 2004/17/EG. En upphandlande enhet ska tydligt ange vilken utvärderingsgrund den kommer att använda vid utvärderingen mellan olika anbud. Den kan välja mellan det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande enheten, eller det anbud som innehåller det lägsta priset. Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, ska enheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

## Överprövning av upphandlingsbeslut och skadeståndstalan

De rättsmedel som erbjuds leverantörer i 16 kap. LUF är talan om överprövning i allmän förvaltningsdomstol och skadeståndstalan i allmän domstol. När en upphandlande enhet beslutat om att tilldela ett kontrakt eller sluta ett ramavtal ska samtliga anbudssökande skriftligen underrättas om det beslut som fattats och om skälen för beslutet. De leverantörer som deltagit i upphandlingen ska därigenom kunna bilda sig en uppfattning huruvida deras anbud blivit korrekt bedömda. När upplysningarna lämnats av den upphandlande enheten börjar en tidsfrist om tio dagar att löpa. Under denna frist kan leverantörer som anser att upphandlingen inte gått rätt till att ansöka om överprövning av upphandlingen hos länsrätten. Efter denna frist kan överprövning endast ske om upphandlingskontraktet inte undertecknats. En utländsk leverantör har samma möjligheter som en svensk leverantör att föra talan enligt LUF. Rätt att föra talan i överprövningsmål tillkommer endast leverantörer.

## 4 Myndigheter

### 4.1 Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen är förvaltningsmyndighet för postområdet. Post- och telestyrelsen har enligt förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen till uppgift att

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

Post- och telestyrelsen ska främja att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konsumentperspektiv och ur den regionala tillväxtpolitikens perspektiv. Myndigheten ska vidare särskilt verka för att de handikappolitiska målen uppnås inom dess ansvarsområde. Myndigheten ska därvid vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Post- och telestyrelsen ska i konkurrens- och konsumentfrågor samt i frågor rörande regional tillväxtpolitik och handikappolitiska frågor samråda med berörda myndigheter och ta initiativ till ett löpande informationsutbyte mellan myndigheterna. Post- och telestyrelsen har, utöver vad som följer av Postlagen, inte i uppgift att aktivt främja konkurrensen eller lösa de konkurrensproblem som eventuellt kan uppstå på marknaden. Post- och telestyrelsens uppgift inskränker sig enligt förarbetena till postlagen (prop. 1997:98:127 s. 39) i stället till att bevaka infrastrukturfrågor, dvs. postboxar, adressändringar, eftersändningar och postnummersystemet.

Post- och telestyrelsens uppgifter enligt postlagen innebär bland annat att myndigheten prövar ansökningar om tillstånd att bedriva

postverksamhet postförordningen och lämnar förhandsbesked om sådant tillstånd behövs samt beslutar om tillståndsvillkor. Post- och telestyrelsen ska även utöva tillsyn över efterlevnaden av postlagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Det finns för närvarande ca 30 tillstånd att bedriva postverksamhet meddelade. Under år 2008 har det inte kommit in några ansökningar om tillstånd att bedriva postverksamhet. Fyra tillstånd har återkallats under år 2008. De generella årliga tillsynsinsatserna omfattar uppgiftsinhämtande från samtliga tillståndshavare. Under år 2008 har myndigheten dessutom gjort tillsynsbesök hos Posten och hos Bring CityMail.

Post- och telestyrelsen har i uppdrag att hantera brev som en postoperatör inte kunnat dela ut till adressaten. Obeställbara brev öppnas av myndigheten och med ledning av innehållet försöker myndigheten om möjligt skicka tillbaka brevet till avsändaren. Under år 2008 fick myndigheten ta hand om drygt 300 000 försändelser varav 27 procent återsändes.

Post- och telestyrelsen genomför en årlig undersökning om befolkningens post- och kassavanor.

Post- och telestyrelsen har ett omfattande internationellt engagemang på postområdet. En del av detta har direkt anknytning till tillsynsverksamheten, t.ex. medverkan i den europeiska regulatörsorganisationen CERP.

## 4.2 Konkurrensverket

Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor. Konkurrensverket ska enligt sin instruktion verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Myndigheten ska fullgöra de uppgifter som följer av konkurrenslagen, 16 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling och 16 kap. 9 § lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt transparenslagen.

Efter uppdrag från regeringen har Konkurrensverket i sin rapport *Åtgärder för bättre konkurrens* (2009:4) redovisat sin syn på konkurrenssituationen på bland annat den svenska postmarknaden. Rapporten finns tillgänglig genom verkets webbplats.

## 5 Postdirektiven

### 5.1 Bakgrund

Syftet med gemenskapens politik inom postsektorn har bland annat formulerats av rådet i en resolution av den 7 februari 1994 om utvecklingen av posttjänster inom gemenskapen<sup>1</sup>. Där uttalade rådet att ett av huvudmålen för gemenskapens politik inom postsektorn är att gradvis konkurrensutsätta postsektorn under kontrollerade former, samtidigt som man långsiktigt garanterar tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster.

### 5.2 1997 års postdirektiv

Ett särskilt regelverk för postsektorn inom gemenskapen infördes genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna. En tidtabell fastställdes också för kommande beslut för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn, med målet att skapa en inre marknad för posttjänster. I Sverige är 1997 års postdirektiv genomfört genom de ändringar i postlagen som trädde i kraft den 1 juli 1998 (prop. 1997/98:127, bet. 1997/98:TU13, rskr. 1997/98:304).

Direktivet syftar till att införa harmoniserande bestämmelser rörande samhällsomfattande posttjänster – ”universal service” – och att förbättra kvaliteten på postservicen inom den inre marknaden. Målet är en väl fungerande postsektor, vilket är av betydelse för gemenskapens ekonomiska och sociala sammanhållning. Direktivet innefattar åtgärder för att garantera samhällsomfattande posttjänster. Det fastställs maximigränser för sådana posttjänster som medlems-

---

<sup>1</sup> EUT C 48, 16.2.1994 s. 3.

staterna får fortsätta att låta omfattas av monopol för tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster med målsättningen att bevara de samhällsomfattande tjänsterna för att sedan gradvis och successivt avveckla dem.

Direktivet syftar således också till att säkerställa att marknaden gradvis liberaliseras under kontrollerade former. I ingressen till direktivet framhålls nödvändigheten av en trygg och rimlig balans i genomförandet av de åtgärder som är nödvändiga för att garantera ett fritt tillhandahållande av tjänster inom postsektorn i hela gemenskapen. Samtidigt framhålls vikten av att rättigheterna och skyldigheterna för dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna respekteras.

I direktivet anges i artikel 4 att medlemsländerna ska säkerställa en samhällsomfattande posttjänst av bestämd kvalitet inom hela landet. Posttjänsten definieras i artikel 2.1 som insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser. Med samhällsomfattande posttjänst avses i artikel 3 stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Minimikravet är enligt artikel 3 att den samhällsomfattande tjänsten ska omfatta postförsändelser som väger högst 2 kg och paket upp till 10 kg. Alla medlemsländer är emellertid skyldiga att säkerställa en distribution av försändelser från andra medlemsländer om de väger högst 20 kg. I direktivet ställs även vissa krav på servicenivån, t.ex. vad gäller frekvensen av insamling av brev och anpassning av insamlingspunkterna till användarnas behov. Vidare ställs krav på utdelning varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan. Befordringstider för gränsöverskridande post fastställs också i direktivet, medan motsvarande nationella krav ska beslutas av medlemsländerna själva. De nationella kraven ska harmonisera med de krav som finns i direktivet. Andra krav gäller lika behandling av alla användare, kostnadsbaserade och rimliga taxor samt transparenta redovisningar hos den eller de operatörer som utses att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna.

Enligt artikel 9 i direktivet får medlemsstaterna införa tillståndsförfaranden och tillstånden får förenas med villkor bl.a. beträffande skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och om krav på tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och utförande.

Medlemsländerna ska enligt artikel 12 vidta åtgärder för att se till att priserna för den samhällsomfattande tjänsten grundar sig på kostnaderna och är rimliga samt ge samtliga användare möjlighet

att få tillgång till de tjänster som erbjuds. 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. Priserna måste vara klara och tydliga och icke-diskriminerande, även när specialpriser tillämpas, till exempel gentemot företagskunder. Korssubventionering av samhällsomfattande tjänster utanför den sektor som omfattas av monopol med inkomster från tjänster inom denna sektor är i princip förbjuden.

För att garantera att samhällsomfattande tjänster tillhandahålls över gränserna finns i artikel 13 vissa bestämmelser rörande terminalavgifter.

Medlemsländerna åläggs i artikel 14 att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster i sin interna redovisning har 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 ska tydligt skilja mellan tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och tjänster som inte gör det. De interna redovisningssystemen ska bygga på enhetligt tillämpade och objektivt försvarbara principer för kostnadsredovisning.

Behovet att förbättra kvaliteten på tjänsterna innebär att tvister måste lösas snabbt och effektivt. Som komplement till de möjligheter till domstolsprövning som gemenskapslag och nationell lag tillhandahåller ställs i artikel 19 därför krav på att medlemsstaterna säkerställer att ett förfarande för klagomål införs, som är öppet för insyn, smidigt och föga kostsamt samt ger möjlighet för alla berörda parter att delta.

För att övervaka marknaden och servicen ska medlemsländerna inrätta nationella tillsynsmyndigheter som är oberoende av de operatörer som tillhandahåller tjänsterna. Dessa nationella tillsynsmyndigheter ska ha till uppgift att säkerställa posttjänstens överensstämmelse med de förpliktelser som härrör från direktivet. Direktivet innehåller dessutom en rad konkreta uppgifter för tillsynsmyndigheten. Det kan exempelvis röra sig om att medge undantag från kravet på fem dagars insamling respektive utdelning av postförsändelser "under omständigheter eller geografiska förhållanden som de nationella tillsynsmyndigheterna bedömer vara undantagsvis förekommande". Det kan också röra sig om att informera EG-kommissionen om hur operatörernas informations- och redovisningsskyldighet har uppfyllts.

### 5.3 2002 års postdirektiv

Till följd av Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000, då Europeiska rådet manade till en påskyndad liberalisering av alla marknader i EU, fastställdes i direktiv 2002/39/EG, som ändrar direktiv 97/67/EG, en tidtabell för gradvis liberalisering av postsektorn i två steg: den 1 januari 2003 för brev som väger mindre än 100 g (eller för vilka portokostnaden är mer än tre gånger högre än för ett normalbrev) och den 1 januari 2006 för brev som väger upp till 50 g (eller för vilka portokostnaden är mer än dubbelt så hög som för ett normalbrev).

### 5.4 2008 års postdirektiv

Kommissionen presenterade i oktober 2006 en prognosstudie ”Den fullständiga liberaliseringen av den inre marknaden för posttjänster 2009 – prognosstudie av konsekvenserna för de samhällsomfattande posttjänsterna”<sup>2</sup>. I studien sägs att det grundläggande målet, att på lång sikt garantera samhällsomfattande tjänster som motsvarar de kvalitetsnormer medlemsstaterna definierat i enlighet med direktiv 97/67/EG, kan säkerställas i hela gemenskapen till 2009 utan att ett monopoliserat område behövs. För att säkerställa den samhällsomfattande posttjänsten står en rad stödåtgärder till förfogande, eller kan ställas till förfogande. Dessa åtgärder ska tjäna som stöd eller ”skyddsnät” för de samhällsomfattande tjänsterna under loppet av marknadsutvecklingen och på så sätt garantera hushåll och företag i EU en effektiv och tillförlitlig postservice. Samtidigt med prognosstudien presenterade kommissionen ett förslag till ändring av 1997 års postdirektiv.

Den 20 februari 2008 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG om ändring av direktiv 97/67 EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster. Direktivet trädde i kraft den 27 februari 2008 och medlemsstaterna ska senast den 31 december 2010 sätta ikraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. För elva av medlemsstaterna, dock inte Sverige, skjuts genomförandet av direktivet upp till den 31 december 2012.

2008 års postdirektiv syftar till att åstadkomma en inre marknad för posttjänster. Detta innebär att särskilda eller exklusiva rättig-

---

<sup>2</sup> KOM(2006) 596 slutlig



heter avskaffas inom postsektorn, att alla användare i alla EU-länder garanteras samhällsomfattande tjänster på samma nivå och att harmoniserade principer uppställs för regleringen av posttjänster på en öppen marknad, för att undanröja andra hinder för den inre marknadens funktion. Omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten är dock oförändrad. För att säkerställa att de samhällsomfattande posttjänsterna erbjuds och är ekonomiskt bärkraftiga på en konkurrensutsatt marknad innehåller direktivet vissa kompletterande åtgärder i form av särskilda finansieringssystem om detta är nödvändigt och proportionerligt för att kompensera de kostnader som det eventuellt inte går att få täckning för vid tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster.

För närvarande innebär artikel 4 i postdirektivet att medlemsstaterna i förväg ska utse vem som ska tillhandhålla den samhällsomfattande tjänsten. Genom ändringarna av artikel 4 och 3.3 får medlemsstaterna möjlighet att välja den effektivaste och lämpligaste mekanismen för att garantera tillgången på samhällsomfattande tjänster, samtidigt som det anges att principerna om objektivitet, öppenhet och insyn, icke-diskriminering, proportionalitet och minsta möjliga snedvridning av marknaden ska följas. Mekanismerna ska underlätta tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna eller delar av dem genom att exempelvis överlåta tillhandahållandet till marknaden. Medlemsstaterna kan alternativt få fastställa för vilka särskilda tjänster eller regioner som de samhällsomfattande tjänsterna inte kan garanteras av marknadskrafterna och finansiera tillhandahållandet på det sätt som anges i artikel 7.

I linje med att medlemsstaterna har givits ökad flexibilitet att garantera de samhällsomfattande tjänsterna får medlemsstaterna enligt artikel 6 möjlighet att avgöra hur de bäst kan se till att allmänheten får tillgång till information om de samhällsomfattande tjänsterna.

Genom direktivet klargörs i artikel 7 medlemsstaternas alternativ när det krävs extern finansiering av de samhällsomfattande tjänsterna. Medlemsstaterna har frihet att välja den finansieringsmetod som bäst passar deras speciella situation, samtidigt som de ska anstränga sig att undvika oproportionerlig snedvridning av marknaden. I finansieringsalternativen ingår offentliga bidrag i form av direkt statligt stöd eller indirekt finansiering genom användning av offentlig upphandling. Slutligen finns det enligt artikel 7 en möjlighet att införa en kompensationsfond för att ekonomiskt kompensera den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

Medlemsstaterna får, när det är motiverat, fortsätta att använda tillstånd och individuella licenser i enlighet med artikel 9 som krav för att få tillhandahålla posttjänster när det är motiverat. För att motverka och undanröja omotiverade hinder på marknaden införs dock en förteckning över förbjudna tillståndsvillkor.

En nyhet är att medlemsstaterna enligt artikel 11a om det krävs för att skydda användarnas intressen eller för att främja effektiv konkurrens får se till att alla postoperatörer på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande har tillgång till delar av postens infrastruktur eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten, t.ex. postnummersystem, adressdatabaser, postboxar, brevlådor, uppgifter om adressförändringar, eftersändningsservice, returservice. Artikel 11a påverkar inte regleringen av tillträde till senare led av postnätets som t.ex. sorterings- och utdelningsfunktioner. I det fallet ska medlemsstaterna följa artikel 12 femte strecksatsen och får, av hänsyn till nationella förhållanden, införa andra åtgärder för att garantera tillgången till det allmänna postnätet på öppna och ickediskriminerande villkor.

Eftersom det är särskilt viktigt med posttjänster för blinda och synskadade konsumenter, bekräftas i artikel 12 första strecksatsen att konkurrensutsättningen inte hindrar fortsatt tillgång till vissa kostnadsfria tjänster för dessa grupper.

Genom direktivet görs ändringar i artikel 14 för att avspegla den nya situationen när det inte längre kommer att finnas ett monopoliserat område. Av artikel 14.2 framgår att tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster i den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Särredovisning ska användas när medlemsstaterna beräknar nettokostnaden för den samhällsomfattande tjänsten. Sådana interna redovisningssystem ska bygga på enhetligt tillämpade och objektivt försvarbara principer för kostnadsredovisning.

Genom artikel 14.2 får de nationella tillsynsmyndigheterna, konkurrensmyndigheterna och kommissionen tillgång till de uppgifter som krävs för att fatta beslut om samhällsomfattande tjänster och kontrollera att marknadsförhållandena är rättvisa. En uppdelad och öppen redovisning syftar till att ge medlemsstaterna och de nationella tillsynsmyndigheterna tillräckligt detaljerad information om räkenskaperna för att fatta beslut avseende samhällsomfattande tjänster. Informationen i redovisningen ska bland annat användas när man beslutar om skyldigheten att tillhandahålla samhällsom-

fattande tjänster innebär en nettokostnad och utgör en finansiell börda för tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster men även för att säkerställa att de avgifter som tillämpas för den samhällsomfattande tjänsten följer de principer om avgifter som anges i direktivet.

Artikel 14.3b kompletteras med en fjärde punkt angående redovisning av gemensamma kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla både samhällsomfattande tjänster och icke samhällsomfattande tjänster.

Artikel 14.8 innebär att om en medlemsstat inte har använt ett finansieringssystem enligt artikel 7 för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster, och om den nationella tillsynsmyndigheten kontrollerat att ingen av dem som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster erhåller statligt bistånd, dolt eller på annat sätt, samt att fri konkurrens råder på marknaden, får den nationella tillsynsmyndigheten besluta att inte tillämpa kraven i artikel 14.

Tillämpningen av miniminormer när det gäller klagomålsförfaranden enligt artikel 19 vidgas till att även omfatta tillhandahållare av andra tjänster än samhällsomfattande tjänster. Detta syftar till att stärka konsumentskyddet på en marknad i förändring.

För att effektivisera de nationella tillsynsmyndigheterna görs ett antal ändringar och tillägg i artikel 22. Dessa syftar till att säkerställa myndigheternas oberoende och öppenhet kring frågan beträffande vilka tillsynsuppgifter som nationella organ med tillsynsuppgifter har och beträffande deras inbördes samarbete. Genom artikel 22.3 ges varje part som berörs av ett beslut som fattats av en nationell tillsynsmyndighet rätt att överklaga beslutet till en instans som är oberoende av den myndigheten. För att garantera rättssäkerhet och säkerhet på marknaden ska de nationella tillsynsmyndigheternas beslut gälla tills dessa förfaranden avslutats.

Direktivet innehåller en ny artikel 22a för att ge nationella tillsynsmyndigheter befogenhet att samla in uppgifter närhelst detta är rimligt och motiverat, även för statistiska syften.

Direktivet innebär slutligen också att ett antal mindre språkliga och redaktionella ändringar görs i artiklarna för att göra direktivet mer sammanhängande och klarare rättsligt sett.

## 6 Den samhällsomfattande posttjänsten

### 6.1 Omfattning och kvalitet

#### 6.1.1 Postdirektivet

Den samhällsomfattande posttjänstens närmare innehåll ges i artikel 3 i postdirektivet. I artikeln anges att medlemsstaterna ska säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att den samhällsomfattande tjänsten garanteras minst fem arbetsdagar i veckan – utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som de nationella tillsynsmyndigheterna bedömer vara undantagsvis förekommande – och minst innebär 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. Vederbörlig hänsyn måste tas till nationella förhållanden. För svensk del har Post- och telestyrelsen utfärdat allmänna råd (PTSFS 2008:06) om utdelning av post vid tillhandahållande samhällsomfattande posttjänst.

Varje medlemsstat ska enligt artikel 3 besluta om nödvändiga åtgärder för att de samhällsomfattande tjänsterna ska 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 höja viktgränsen för vad som täcks av de samhällsomsfattande tjänsterna när det gäller postpaket till högst 20 kg. Medlemsstaterna är dock alltid skyldiga att se till att postpaket på upp till 20 kg som tas emot från andra medlemsstater överlämnas inom deras territorium, oavsett vilken viktgräns för postpaket som bestämts beträffande de samhällsomsfattande tjänsterna i just denna medlemsstat.

De samhällsomsfattande tjänsterna som de definieras i artikel 3 ska täcka såväl nationella tjänster som gränsöverskridande tjänster.

I bilaga II till 2008 års postdirektiv finns kvalitetsnormer för den gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen. Kvalitetsnormen bestäms i förhållande till befordringstiden för postförsändelser inom den snabbaste normalkategorin. Normen uppställer två mål, dels att 85 procent av försändelserna ska vara utdelade inom tre dagar från inlämning, dels att 97 procent av försändelserna ska vara utdelade inom fem dagar från inlämning.

### 6.1.2 Svenska förhållanden

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

Angående utformningen av den samhällsomsfattande tjänsten och kraven på denna anförde regeringen följande med anledning av införandet av 1997 års postdirektiv i Sverige (prop. 1997/98:127 s. 23):

Ett servicemål som utgår från EG:s postdirektiv innebär att flera nya krav ställs utöver de som i dag gäller i Sverige. Det gäller exempelvis tömningstider och lokalisering av brevlådor samt möjlighet att bedöma posttjänstens kvalitet genom öppen redovisning av uppnått resultat. Servicemålet skall understryka att det är användarnas behov och önskemål som skall sättas i centrum vid utformning av den posttjänst som staten skall säkerställa. Samma basservice skall säkerställas i hela landet.

Regeringen anser att det servicemål som staten skall ange för posttjänsten i hela landet skall vara en insamling minst 5 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. Dessa krav skall fastställas i de tillståndsvillkor som föreslås i avsnitt 7.5.2.

Regeringen avser vidare att kraven på befordringstid för adresserade brevöversändelser skall anpassas till den basnivå som krävs för gränsöverskridande post enligt EG:s direktiv. På nationell nivå innebär det att 85 % av de brevöversändelser som lämnas in för övernattbefordran skall komma fram över natten och 97 % över tre arbetsdagar.

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

Post- och telestyrelsen kan genom tillståndsvillkor enligt 5 b § postlagen precisera kraven på den samhällsomfattande tjänsten i de enskilda tillstånden. Därutöver ges genom bemyndigandet i 7 a § tredje stycket regeringen eller Post- och telestyrelsen efter regeringens bemyndigande en möjlighet att i föreskrifter precisera de generella regler som ges i 7 a § första stycket om den samhällsomfattande tjänsten.

### **6.1.3 Postens uppfyllelse av kraven och innehållet i den samhällsomfattande posttjänsten**

Posten ska tillhandhålla daglig service till alla hushåll, företag och organisationer. Alla mottagare ska i normalfallet ha tillgång till postutdelning fem dagar i veckan. Det fanns under år 2008 958

hushåll som inte Posten kunde erbjuda femdagarsutdelning p.g.a. geografiska förhållanden. Posten erbjöd under år 2008 2 158 service-ställen där kunderna kunde skicka brev samt paket. Post- och telestyrelsen har bedömt att servicenätet väl uppfyller de krav som åligger Posten i egenskap av tillhandahållare av den samhällsomsfattande posttjänsten.

Ett ofta använt mått på den samhällsomsfattande posttjänstens kvalitet är hur stor andel av de avsända breven för utdelning nästföljande dag som verkligen kommer fram inom den utlovade tiden.

Det framgår av Post- och telestyrelsens rapport "Service och konkurrens 2009" att av de försändelser, exklusive s.k. sändningar, som under år 2008 lämnats in för övernattbefordran kom 94,9 procent fram nästkommande arbetsdag. Inom tre arbetsdagar har nästan samtliga försändelser nått adressaterna. Uppgifterna är ett genomsnitt för hela landet mätt över hela året. Resultatet beträffande övernattbefordran varierade under året med 2,8 procentenheter. Sämsta månad var juni då 93,7 procent av försändelserna kom fram nästkommande dag jämfört med bästa månad som var februari då resultatet var 96,5 procent. Det är totalt sett ett jämnare resultat än för år 2007. Mellan de olika terminalerna varierar resultaten från 94,2 procent för terminalen i Göteborg till 96,3 procent för den i Alvesta, en skillnad i resultat på 2,1 procentenheter. Även i detta avseende minskar skillnaderna mellan de olika terminalerna jämfört med år 2007.

Den kvalitet som Posten upprätthåller är således betydligt högre än de krav som ställs, både i 8 § postförordningen att 85 procent ska delas ut nästkommande arbetsdag och 97 procent inom 3 arbetsdagar, och i postdirektivet som inte har några uttryckliga krav på övernattbefordran över huvud taget. Däremot medför bestämmelserna om gränsöverskridande postbefordran i direktivet att tjänsten måste finnas för att kunna leva upp till de däri ställda kraven.

#### *Post- och kassaserviceutredningen*

Post- och kassaserviceutredningen föreslog att den samhällsomsfattande posttjänsten skulle ha samma omfattning som då gällde och att den samhällsomsfattande tjänsten inte skulle inskränkas till att endast avse enstaka försändelser.

Utredningen bedömde vidare att kravet på övernattbefordran ska kvarstå. Någon förändring av kvalitetskravet föreslogs inte.

Kravet har betydelse bl.a. för frågan om samdistribution av oadresserade tidningar och tidskrifter med adresserade försändelser. Utredningen ansåg dock att denna fråga bör lösas i förhandlingar mellan berörda parter inom ramen för gällande regelverk.

Under remissbehandlingen av utredningens betänkande pekade Post- och telestyrelsen på vikten av att t.ex. sändningar och ekonomibrev ingår i den samhällsomfattande tjänsten bland annat beroende på att dessa försändelseslag endast är föremål för begränsad konkurrens inom vissa delar av landet. Posten framförde dock att den samhällsomfattande posttjänsten skulle begränsas till de icke konkurrensutsatta segmenten av postmarknaden.

### *Postens synpunkter*

Posten har till oss och även tidigare framfört att det är nödvändigt att det tydliggörs vad som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten. Posten föreslår att kraven på samhällsomfattande posttjänst i Sverige begränsas och preciseras samt att individuella kundavtal inte ska omfattas av en sådan tjänst. Tjänster som ingår i skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst bör, enligt Posten, begränsas till enstaka övernattbefordrade frimärkta brev och andra enskilda adresserade försändelser samt postpaket som väger högst 20 kg. Dessutom ska det enligt Posten finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse tagits emot.

Som skäl till sina förslag framför Posten följande:

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



- och vilka prissättningsvillkor som i stället ska grunda sig på Postens avkastningskrav.
- För posttjänster som omfattas av kundindividuella avtal ska de avtalade villkoren inte gälla villkoren för en samhällsomfattande posttjänst.

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

#### *Samråd*

I det samråd vi genomfört, se avsnitt 1, har följande synpunkter lämnats angående omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det är angeläget att staten även fortsättningsvis säkerställer att alla medborgare har tillgång till en samhällsomfattande posttjänst med hög kvalitet till rimliga priser. Den samhällsomfattande posttjänsten får inte försämrats utan ska upprätthållas på minst dagens nivå vad gäller omfattning och kvalitet, inklusive kravet på övernattbefordran. Prissättningen ska dessutom fortsatt vara icke diskriminerande. Detta är en viktig utgångspunkt för inte minst småföretagare i gles- och landsbygdsområden.

*Glesbygdsverket (numera Tillväxtverket)* betonar vikten av att omfattningen av och kvaliteten på de samhällsomfattande posttjänsterna ligger fast.

*Sveriges Kommuner och Landsting* påpekar att på flera platser i landet med svag demografisk utveckling saknas förutsättningar att

etablera postservice på kommersiell grund. Förbundet vill därför, angående finansiering, understryka att det åligger staten att tillgodose att även dessa platser har tillgång till en samhällsomfattande posttjänst, av hög kvalitet och till rimliga priser.

*Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* är av uppfattning att postverksamheten på det stora hela fungerar bra i Sverige. Posten gör årliga miljardvinster vilket är en garanti för att verksamheten kan upprätthållas och till och med utveckla sin service över tiden. LRF vill däremot lyfta fram samdistribuerad post- och tidningsutdelning. LRF får återkommande signaler att tidningsutdelningen dras in på olika platser på landsbygden. En samdistribuering skulle leda till en totalt sett bättre utdelning av post och tidning, dessutom skulle miljövinster uppstå eftersom dubbelkörningar undviks.

*Företagarna* anser att det är en statlig angelägenhet att se till att dagens omfattning och områdestäckning av brev och mindre paketförsändelser säkras även i framtiden. Samtidigt får inte subventioner och regleringar leda till att konkurrensen omöjliggörs i branschen eftersom konkurrens är positiv såtillvida att den leder till prispress och bättre kvalitet på tjänsterna.

*Bring CityMail* anser att det inte finns någon anledning att ändra i den existerande definitionen av den samhällsomfattande posttjänsten.

#### 6.1.4 Övervägande

<p><b>Vår bedömning:</b> Den samhällsomfattande posttjänsten ska ha samma omfattning och försäkra medborgarna och andra användare en tjänst av samma kvalitet som idag.</p>
---

##### *Skälen för vår bedömning*

Den samhällsomfattande tjänsten är ett uttryck för det statliga åtagandet på postområdet. Syftet är att tillförsäkra alla i hela landet tillgång till vissa grundläggande tjänster av samhällsintresse. Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten bestäms ytterst av postdirektivet. När det gäller vilka tjänster som ska finnas består medlemsstaternas handlingsfrihet, enligt postdirektivet, i att bestämma viktgränsen för inrikes och utgående gränsöverskridande paketbefordran. Postdirektivet överlämnar därutöver till medlemsstaterna att bestämma kvalitetsnormer för den

nationella postbefordran. De kvalitetskrav som kan ställas begränsas dock i praktiken av att direktivet i bilaga II ställer upp kvalitetskrav avseende gränsöverskridande postbefordran. Den svenska regleringen av den samhällsomsfattande posttjänsten följer postdirektivet. Det högre kvalitetskrav som enligt postförordningen ställs på inrikespostbefordran är en anpassning till de krav som direktivet ställer på den gränsöverskridande postbefordran för att säkerställa att kraven för denna befordran kan uppnås.

Posten har föreslagit att i den samhällsomsfattande posttjänsten ska ingå tjänsterna enstaka övernattbefordrade brev och enstaka adresserade försändelser samt postpaket upp till och med 20 kg. Därutöver ska det finnas möjlighet att försäkra försändelser och få kvitto från mottagaren på att en försändelse mottagits.

Postens förslag innebär t.ex. att ekonomibrev, dvs. icke prioriterad post, och försorterade sändningar inte skulle omfattas. Detta medför att även sändningar av adresserade tidningar, kataloger och böcker inte skulle omfattas av den samhällsomsfattande posttjänsten.

Omfattningen av de samhällsomsfattande tjänsterna och de kvalitetskrav som ställs är inte en fråga om vilka tjänster som marknaden de facto erbjuder utan är i första hand en fråga om vilka tjänster som EU genom postdirektivet ålägger medlemsstaterna att garantera användarna. Postdirektivet ger numera medlemsstaterna möjlighet att inte vidta några åtgärder så länge marknaden tillgodoser behovet av samhällsomsfattande posttjänster. Det framstår dock som mindre lämpligt att definiera det statliga åtagandet på postområdet utifrån vad marknaden förmår att erbjuda utan det bör i stället ske utifrån användarnas behov så som det är angett i artikel 3 i postdirektivet.

Under samrådet (se föregående avsnitt) har frågan om förändringar i den samhällsomsfattande tjänsten berörts översiktligt. Majoriteten av de som vi samrått med har ställt sig avvisande till förändringar och snarast påtalat vikten av att behålla omfattningen och kvaliteten på de samhällsomsfattande tjänsterna oförändrade. I avsnitt 6.2 drar vi slutsatsen att det i dagsläget inte är någon nettokostnad för Posten att bära åtagandet att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten. Vi kan därför, i likhet med Post- och kassaserviceutredningen och de överväganden som redovisades av regeringen med anledning av implementeringen av 1997 års postdirektiv, samt mot bakgrund av det samråd som utförts inte finna några skäl att nu ändra det statliga åtagandet på postområdet. Under det samråd

med berörda myndigheter och organisationer som vi utfört har vi uppfattat att det är en gemensam ståndpunkt.

Naturligtvis kan frågan om den samhällsomfattande tjänstens omfattning och kvalitet återigen aktualiseras om kraven på den samhällsomfattande tjänsten innebär att det uppkommer oproportionerliga höga kostnader för att tillhandahålla tjänsten. Handlingsutrymmet är dock starkt begränsat av postdirektivet. Vad som i en sådan situation i första hand kan övervägas är kvalitetskraven beträffande befordringstider. Åtgärder som innebär längre befordringstider kan underlätta för samdistribution eller billigare transportmedel vilket i sin tur kan sänka kostnaderna. Vad som talar emot en förlängning av befordringstiderna är naturligtvis att servicen till medborgarna blir sämre.

Det ska således alltså finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Det ska vidare finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot. Minst 85 procent av brevårsändelser som inlämnats för övernattbefordran ska vara utdelade påföljande arbetsdag och 97 procent inom tre arbetsdagar. Med anledning av påpekande från bland annat Posten föreslår vi dock att vissa förtydliganden görs. Vi återkommer till dessa i författningskommentaren.

## **6.2 Statens åtgärder för att garantera den samhällsomfattande tjänsten**

### **6.2.1 Finns det ett behov av att finansiera den samhällsomfattande tjänsten?**

<p><b>Vår bedömning:</b> Det saknas för närvarande behov av att särskilt finansiera den samhällsomfattande posttjänsten.</p>
--

#### *Bakgrund*

Posten erhåller inte någon särskild ersättning för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten. I samband med att 1997 års postdirektiv genomfördes i Sverige framförde Posten att merkostnaderna för att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten alltså kommer att vara betydande men att bolaget anser sig kunna

klara den servicenivå som föreslås utan ersättning, under förutsättning att Posten får samma konkurrensvillkor som andra dominerande aktörer (prop. 1997/98:127 s. 45).

Som i andra länder med växande konkurrens har kostnaden för den förmodade bördan att svara för den samhällsomfattande tjänsten diskuterats i Sverige sedan länge. Post- och kassaserviceutredningen redogör i betänkandet "Postmarknad i förändring" (SOU 2005:5 s. 148 ff.) för flera av de försök som gjorts att beräkna kostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten. Enligt de studier som Post- och kassaserviceutredningen redogjorde för kan kostnaden ligga i intervallet 0,5 procent till procent av postoperatörens omsättning, vilket innebär att kostnaderna för Sveriges del skulle kunna uppgå till mellan 115 och 460 miljoner kronor (beräknad enligt 2003 års omsättning). Post- och kassaserviceutredningen pekar på att stora svårigheter föreligger när det gäller dels att härleda de merkostnader i postverksamheten som följer med den samhällsomfattande tjänsten, dels att räkna fram de intäkter som uppstår till följd av att tjänsten också erbjuds som en del av en kommersiell affärsverksamhet. Fördelarna med att vara den enda postoperatör som kan erbjuda postservice till alla i hela landet måste alltid beaktas vid varje försök att uppskatta den extra kostnaden.

Numera finns det nya beräkningsmodeller, framtagna inom ramen för CERP-samarbetet, för bedömning av kostnaden för den samhällsomfattande posttjänsten. CERP är en samarbetsorganisation mellan de europeiska postregulatorerna, och arbetar för gemensam europeisk policy inom postområdet.

I prop. 2007/08:143 s. 7 om samgående mellan Posten AB och Post Danmark A/S anges att det inte framkommit att Posten anser att åtagandet att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten är betungande och man har inte heller framfört några krav på särskild finansiering. Bland företrädare för Posten lyfts det vanligen fram som en konkurrensfördel att företaget når i princip samtliga adressater i Sverige. Posten har således även ett kommersiellt intresse av att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten.

### *Postdirektivet*

I artikel 7.3 anges att om en medlemsstat konstaterar att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i enlighet med direktivet innebär en nettokostnad, som beräknats med beaktande

av bilaga I till direktivet, och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren eller tillhandahållarna, får staten införa ett system för att kompensera berörda företag med offentliga medel eller fördela nettokostnaden mellan tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster eller användarna.

I bilaga 1 till 2008 års postdirektiv ”Riktlinjer för beräkning av eventuell nettokostnad för samhällsomfattande tjänster” ges i del B vissa anvisningar för beräkning av nettokostnaden.

Inledningsvis slås fast att de nationella tillsynsmyndigheterna ska överväga alla möjligheter att erbjuda tillhandahållare av posttjänster (utsedda eller icke) tillräckliga incitament för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster på ett kostnadseffektivt sätt.

Därefter anges att nettokostnaderna för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster är alla kostnader som har samband med och som är nödvändiga för tillhandahållandet av den samhällsomfattande tjänsten. Nettokostnaderna för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ska beräknas som skillnaden mellan nettokostnaden för en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster med skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och för samma tillhandahållare av posttjänster som inte har denna skyldighet.

Beräkningen ska ta hänsyn till alla övriga relevanta aspekter, inklusive eventuella immateriella förmåner och marknadsfördelar som tillkommer en tillhandahållare av posttjänster som utsetts till att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, rätten till rimlig vinst och incitament till kostnadseffektivitet.

Ansträngningar ska göras för en korrekt bedömning av de kostnader som en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster skulle ha valt att undvika om skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inte hade förelegat. Vid nettokostnadsräkningen bör fördelarna, inklusive immateriella värden, bedömas för den operatör som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

Beräkningen ska bygga på kostnader som kan hänföras till de delar av de angivna tjänsterna som endast kan tillhandahållas med förlust eller på ekonomiska villkor som faller utanför normala kommersiella villkor. Beräkning ska vidare bygga på kostnaden för de grupper av användare, som – med beaktande av kostnaden för att tillhandahålla den angivna tjänsten, den intäkt som uppkommer samt eventuella enhetliga priser som åläggs av medlemsstaten – endast kan betjänas med förlust eller på ekonomiska villkor som

faller utanför normala kommersiella villkor. Dessa användare är de som inte skulle erhålla tjänsten från en kommersiell operatör som inte var skyldig att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster.

Nettokostnaden för vissa delar av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster ska beräknas för sig för att undvika att direkta eller indirekta förmåner och kostnader tas upp mer än en gång. Den totala nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster för en utsedd tillhandahållare av samhällsomsfattande tjänster ska beräknas som summan av nettokostnaderna för varje särskild del som ingår i skyldigheten att tillhandahålla de samhällsomsfattande tjänsterna med beaktande av eventuella immateriella förmåner. Ansvar för kontrollen av nettokostnaderna faller på den nationella tillsynsmyndigheten. Tillhandahållarna av samhällsomsfattande tjänster ska samarbeta med den nationella tillsynsmyndigheten så att denna kan kontrollera nettokostnaderna.

#### *Utredningens promemoria*

Vi har upprättat en promemoria ”Vetenskapliga och empiriska rön om samhällsomsfattande posttjänster” där vetenskapens syn på samhällsomsfattande posttjänster, utvecklingen av olika metoder för att beräkna kostnaderna, internationella erfarenheter och kostnader för samhällsomsfattande posttjänster i Sverige diskuteras. Promemorian bifogas detta betänkande som bilaga.

Vår slutsats är att gjorda studier visar att kostnaderna för samhällsomsfattande posttjänster är relativt små och definitivt inte av den storleksordningen att de är ett generellt argument mot konkurrensutsättning. Det finns dock en viktig invändning. De länder som har avreglerat och de länder där studier gjorts är länder där förutsättningarna för en fungerande postmarknad med samhällsomsfattande posttjänster är som bäst. Den liberaliseringsprocess som inletts i förtid har till stor del skett just i dessa länder, exempelvis Tyskland, Holland, Sverige och Storbritannien. Det kan finnas strukturella förutsättningar som talar för att det som är möjligt att framgångsrikt tillämpa i dessa länder inte är erfarenheter som kan överföras till alla andra länder. Det är komplexa samband mellan förutsättningarna för att bedriva postverksamhet och kostnaderna för denna. Samhällsomsfattande posttjänster kommer att kunna fortsätta att tillhandahållas på många håll, men i länder med låg nationalinkomst och postvolym, ineffektiva gamla

postföretag och låg befolkningstäthet kan det bli problem. Det är å andra sidan i sådana länder som konkurrensutsättning kan ge störst effekt och det kan då vara värt att subventionera samhällsomfattande posttjänster. Det bör inte vara några problem att få en fungerande samhällsomfattande posttjänst i länder av just Sveriges typ enligt flera studier.

Det finns inga säkra uppgifter om kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. En förklaring är att det inte befunnits nödvändigt eftersom Posten inte framställt några krav på kompensation.

Under åren 2000–2006 när Posten inte särredovisade brevverksamheten var det omöjligt att dra några slutsatser om lönsamhet etc. utifrån den offentliga redovisningen. Som redovisats i avsnitt 2.2 har dock meddelandeverksamheten i dag god lönsamhet även vid uppfyllande av de samhällsomfattande tjänsterna. Det saknas ett tillförlitligt underlag för att kunna uttala sig om den finansiella belastningen för Posten för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Vår slutsats i promemorian är att så länge Posten fortsätter att tillhandahålla dessa tjänster med god lönsamhet finns heller ingen anledning att ge sig in i det vanskliga projektet att uppskatta kostnaderna.

### *Samråd*

Den av utredningen framtagna promemorian har varit föremål för samråd, se avsnitt 1 Uppdraget och dess genomförande, varvid följande synpunkter lämnats i frågan om det finns ett behov av att finansiera den samhällsomfattande tjänsten.

*Bring CityMail* anser att det inte vid något tillfälle har visats att det skulle vara en förlust att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten.

*Posten* anser att för att kunna bedöma om marknaden kan tillhandahålla de samhällsomfattande posttjänsterna, eller om ett eller flera företag måste utses att tillhandahålla sådana tjänster, måste det vara utrett vilka tjänster som avses och vilka krav på tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten som ställs, både till innehåll och till omfattning. Vad gäller finansieringsfrågan krävs att de samhällsomfattande posttjänsterna kan avgränsas eftersom rätten till finansiering endast avser sådana tjänster. Enligt artikel 14 i postdirektivet krävs att tillhandahållaren av samhällsomfattande



posttjänster ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomsfattande tjänsterna och de som inte gör det. Detta kommer inte vara möjligt om det inte klart framgår vilka tjänster som innefattas i den samhällsomsfattande posttjänsten.

*Glesbygdverket (numera Tillväxtverket)* anser inte att det finns behov av finansiering av den samhällsomsfattande posttjänsten. Nuvarande ordning där Posten genom tillståndsvillkor åläggs att tillhandahålla en samhällsomsfattande posttjänst bör behållas.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* instämmer i slutsatsen att det inte finns något behov av särskild finansiering och uppskattning av kostnaderna för den samhällsomsfattande posttjänsten så länge Posten fortsätter att tillhandahålla dessa tjänster till dagens omfattning och kvalitet.

*Nutek (numera Tillväxtverket)* anför att även om det i dagsläget i Posten går att driva en olönsam distribution i delar av landet, talar utvecklingen för att det i framtiden inte längre är möjligt. Postmängden minskar och styckkostnaderna för en samhällsomsfattande posttjänst ökar. Finansieringsbehov lär därför uppstå. Hur behovet i dagsläget ser ut har Nutek svårt att bedöma, men det bör endast vara en tidsfråga till dess att sådana behov uppstår.

*Saco* anser att kostnaderna för den samhällsomsfattande posttjänsten är inte av den betydelse att det finns skäl att bygga upp en omfattande finansieringsmodell som bekostar dessa tjänster. Erfarenheterna från Sverige visar att dessa tjänster kan erbjudas på kommersiella grunder på en avreglerad marknad utan ett finansierings-system. Studier i ett fåtal andra länder visar också detta.

*Seko* anser att det för närvarande inte finns någon anledning att förändra formen för hur den samhällsomsfattande tjänsten utförs och finansieras. Man kan inte utesluta att det i framtiden kan uppstå en situation när Posten anser att den ekonomiska belastningen blir för stor.

*Statskontoret* anser att det material som presenterats inte är tillräckligt för att kunna ta ställning till behovet av finansiering av den samhällsomsfattande posttjänsten. Det saknas i dagsläget underlag som visar på de kostnader och intäkter som den samhällsomsfattande posttjänsten ger upphov till. De resonemang och beräkningar som presenteras i den bifogade promemorian visar att kostnaderna är mycket svåra att verifiera och de tidigare försök till beräkningar som gjorts i Sverige är behäftade med stor osäkerhet. Statskontoret anser att det inte är möjligt att ta ställning till behovet av finansiering

om det inte finns ett underlag att tillgå där kostnaderna och intäkterna som den samhällsomfattande posttjänsten ger upphov till tydliggörs.

*Tidningsutgivarna* delar uppfattningen att det i dagsläget inte finns ett tillräckligt underlag för att ha en uppfattning om nettokostnaderna för Posten för bedrivande av samhällsomfattande tjänster.

### *Skälen för vår bedömning*

Vi har enligt våra direktiv att bedöma om det finns ett faktiskt behov av att finansiera den samhällsomfattande tjänsten. Utgångspunkten för vår bedömning i denna del är hur den samhällsomfattande posttjänsten definieras i 1 § postlagen och de närmare krav som ges i 8 § postförordningen samt i postdirektivet. Vi har ovan bedömt att den samhällsomfattande posttjänstens omfattning och kvalitet med vissa förtydliganden bör vara densamma som idag.

Post- och kassaserviceutredningen sammanfattade kortfattat vissa av de studier som gjorts sedan slutet av 1990-talet nationellt och internationellt beträffande kostnaden att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Utredningen uppskattade med ledning av dessa beräkningar att kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten motsvarar mellan 0,5 och 2 procent av postoperatörens omsättning vilket innebär att kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten 2003 skulle uppgått till mellan 115 till 460 miljoner kronor.

De studier och beräkningar som Post- och kassaserviceutredningen redogjorde för och som ligger till grund för deras uppskattning är, som vi angett i promemorian, inte helt invändningsfria. Det kan vidare ifrågasättas om de uppfyller de grundläggande krav som anges i bilagan till 2008 års postdirektiv som bland annat anger att beräkningen ska ta hänsyn till eventuella immateriella förmåner och marknadsfördelar som tillkommer en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster. Post- och telestyrelsen har exempelvis i en studie från 2003 konstaterat att det inte bara är kostnader förknippade med tjänsten utan att det också finns fördelar. Om man beaktar dessa fördelar, drar Post- och telestyrelsen slutsatsen att det inte är någon extra kostnad alls för Posten att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna.

Studierna och uppskattningarna ligger långt tillbaka i tiden och ger sinsemellan olika resultat. Vi kan därför inte lägga dessa till

grund för vårt ställningstagande angående kostnaden för att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten idag.

2008 års postdirektiv kräver inte av medlemsstaterna att dessa utför beräkningar av nettokostnaden för att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten. Det är först om system för att kompensera eller fördela nettokostnaden enligt artikel 7.3 övervägs som medlemsstaterna måste genomföra en sådan beräkning.

Vi har inom ramen för vårt uppdrag övervägt möjligheten att göra en egen beräkning av nettokostnaden för den samhällsomfattande tjänsten. Mot bakgrund av de nämnda metodologiska problemen och den i princip samstämmiga uppfattningen som kommit fram under samrådet att det för närvarande inte innebär någon nettokostnad för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten har vi emellertid stannat för att inte genomföra en sådan beräkning.

Posten upprätthåller, sannolikt av kommersiella skäl, en kvalitetsnivå i det landsomfattande nätet som vida överstiger de mål som bolaget ålagts i egenskap av tillhandahållare av den samhällsomfattande tjänsten. Post- och telestyrelsen har i tillståndsvillkoren ställt krav i enlighet med 8 § postförordningen på Posten att 85 procent av försändelserna ska delas ut nästkommande arbetsdag och 97 procent inom 3 arbetsdagar. Posten delade ut 94,9 procent av försändelser, exklusive sändningar, som under år 2008 lämnats in för övernattbefordran nästkommande arbetsdag. Inom tre arbetsdagar hade nästan samtliga försändelser nått adressaterna.

Vid dessa förhållanden och mot bakgrund av att Posten inte har framfört något krav på finansiering bedömer vi att det för närvarande inte finns behov av särskild finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten. Vid eventuella framtida förändringar av främst marknadsförhållandena bör det dock finnas möjlighet till finansiering. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 6.2.3.

## 6.2.2 Marknad eller tillståndsvillkor

**Vår bedömning:** Det ska i första hand överlåtas till marknaden att tillgodose behovet av samhällsomfattande tjänster.

**Vårt förslag:** Tillståndsmyndigheten får för att garantera tillgång till den samhällsomfattande posttjänsten förena tillstånd att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

### *Postdirektivet*

I artikel 4 i 1997 års postdirektiv fastställs att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster bör innebära att tillhandahållare utses i förväg. Av skäl 23 i ingressen till 2008 års postdirektiv framgår att den ökade konkurrensen och valfriheten innebär att medlemsstaterna bör tillerkännas ytterligare flexibilitet att fastställa det effektivaste och lämpligaste sättet att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. Samtidigt bör principerna om objektivitet, öppenhet, icke-diskriminering, proportionalitet och minsta möjliga snedvridning av marknaden följas för att säkerställa det fria utbudet av posttjänster på den inre marknaden. Medlemsstaterna får möjlighet att låta marknaden tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten. Artikel 4 i 2008 års postdirektiv har därför fått en annan utformning. Medlemsstaterna får nu möjlighet att välja den effektivaste och lämpligaste mekanismen för att garantera tillgången på samhällsomfattande tjänster. Tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna eller delar av dem kan exempelvis helt överlåtas på marknadskrafterna för särskilda tjänster eller regioner.

### *Svensk rätt*

Post- och telestyrelsen får enligt 5 b § första stycket 1 postlagen förena ett tillstånd att bedriva postverksamhet för en eller flera tillståndshavare med en skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

Enligt 7 § postförordningen ska Post- och telestyrelsen, för en eller flera tillståndshavare, förena tillståndet att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

*Skälen för vårt förslag*

En eller flera postoperatörer ska således enligt gällande regler utses oavsett hur väl marknaden tillgodoser behovet av en samhällsomfattande posttjänst.

Post- och kassaserviceutredningens studie (SOU 2005:5 s. 282) av postmarknaden fann inte många områden där marknaden (i konkurrens – *vår anmärkning*) tillgodosåg behovet av samhällsomfattande tjänster. Ett sådant område kunde enligt utredningen i och för sig vara ekonomibrevsändningar av försorterad post i storstadsområdena. På denna marknad finns en konkurrent till Posten, nämligen CityMail. Post- och kassaserviceutredningen bedömde därför att postmarknaden inte var mogen för att begränsa tillämpningsområdet för den samhällsomfattande posttjänsten.

Postmarknaden är dock i likhet med samhället i övrigt stadd i förändring. Genomförandet av 2008 års postdirektiv innebär att det monopoliserade området försvinner på den europeiska brevmarknaden. Detta kan innebära att den internationalisering som tidigare skett av paketmarknaden även kan komma att ta fart på brevmarknaden. Sedan Post- och kassaserviceutredningens studie har exempelvis konkurrensen på paketmarknaden för distribution mellan konsumenter ökat genom att Schenker och DHL etablerat sig på denna marknad. Vidare kan antas att framtida brevolymer kommer att minska till följd av ökad elektronisk kommunikation samt att andelen tidskritiska försändelser, s.k. A-brev, kommer att minska. Det är dock inte en entydig bild som ges och det är svårt att dra några säkra slutsatser om marknadens utveckling. Man kan dock inte bortse från att det i dagsläget finns flera aktörer på vissa delar av marknaden.

Posten upprätthåller i dagsläget en mycket hög kvalitet på posttjänsten. Kvaliteten uppfyller de krav som finns inskrivna i tillståndsvillkoren. Beträffande distributionstider överträffar Posten med god marginal de krav som finns inskrivna i bolagets tillståndsvillkor. Det finns i dagsläget inte heller något som talar för att Posten i framtiden i någon avgörande grad kommer att förändra sin verksamhet i Sverige.

Det saknas enligt vår mening skäl för staten att utse en eller flera postoperatörer att tillhandhålla den samhällsomfattande posttjänsten om den tillgodoses av någon av marknadens aktörer på kommersiella grunder. Vi anser därför att postlagstiftningen bör inta samma utgångspunkt som kommer till uttryck i 2008 års postdirektiv. Till-

godoser marknaden samtliga aspekter av hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten, ska staten inte behöva vidta några åtgärder för att tjänsten ska säkras. Tillståndsmyndigheten bör dock ges möjlighet att vid behov utse en eller flera tillhandhållare av samhällsomfattande posttjänster.

I det här sammanhanget måste hänsyn tas till att kraven på den samhällsomfattande tjänsten enligt direktivet inrymmer flera olika komponenter. Det finns som framgått ovan krav rörande kvalitet, rikstäckning, tillgänglighet och prissättning. En förutsättning för att kunna avstå från att utse en tillhandahållare är att myndigheten bedömer att marknaden säkerställer att samtliga krav tillgodoses. När det gäller försändelser hanteras de av den som svarar för den samhällsomfattande tjänsten i ett och samma produktionssystem oavsett om det avser kontorspost, brevlådepost eller sändningar. Vid sådant förhållande är det mot bakgrund av skyddsintressena svårt att skilja ut en viss typ av brevårsändelser från den samhällsomfattande tjänsten. Denna omständighet ska beaktas vid bedömningen om det finns skäl att garantera den samhällsomfattande posttjänsten.

En konsekvens av att någon postoperatör inte utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten är att bestämmelserna i postdirektivet om villkor vid s.k. specialavgifter enligt artikel 12 och om redovisning av kostnader enligt artikel 14 inte blir tillämpliga. Dessa bestämmelser riktar sig endast till "tillhandhållarna av samhällsomfattande tjänster". Av definitionen i artikel 2.13 framgår att med dessa aktörer avses sådana som har meddelats kommissionen i enlighet med artikel 4. I den artikeln anges att medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilka tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster som utses. En tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänst är således endast en aktör som har utsetts av tillståndsmyndigheten och vars identitet har meddelats kommissionen.

### 6.2.3 Andra åtgärder än tillståndsvillkor för att garantera den samhällsomfattande tjänsten

**Vårt förslag:** En samhällsomfattande posttjänst ska i första hand upphandlas, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten.

#### Postdirektivet

Enligt artikel 4 i 2008 års postdirektiv åläggs medlemsstaterna att säkerställa att tillhandahållandet av de samhällsomfattande posttjänsterna garanteras. Medlemsstaterna kan välja att låta marknaden tillhandahålla tjänsterna eller att utse ett eller flera företag att tillhandahålla olika delar av samhällsomfattande tjänster eller att täcka olika delar av landet och att tjänsterna upphandlas offentligt.

I artikel 7 i 2008 års postdirektiv anges att medlemsstaterna får garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom upphandling i enlighet med gällande bestämmelser för offentlig upphandling.

Om skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster innebär en nettokostnad och orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren eller tillhandahållarna antingen kan medlemsstaten införa ett system för att med offentliga medel kompensera berörda företag. Man kan också se till att fördela nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mellan tillhandahållare och/eller användare.

Väljer medlemsstaten att fördela nettokostnaden mellan tillhandahållare eller användare får medlemsstaterna inrätta en kompensationsfond som får finansieras av avgifter från tillhandahållare och/eller användare och som för detta ändamål förvaltas av ett oberoende organ.

Medlemsstaterna får som villkor för att bevilja tillhandahållare tillstånd för tjänster inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd kräva att de lämnar ett ekonomiskt bidrag till kompensationsfonden eller fullgör skyldigheter beträffande samhällsomfattande tjänster.

## Post- och kassaserviceutredningen

Utredningen ansåg att det för att skapa goda marknadsförutsättningar för alla aktörer på postmarknaden bör 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 ska anses som oskäligt betungande eller inte, ska 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 föreslog därför att en samhällsomfattande posttjänst ska upphandlas, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla denna. Utredningen bedömde dock att det inte var aktuellt att upphandla en samhällsomfattande posttjänst.

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

Remissinstanserna var till övervägande del positiva till Post- och kassaserviceutredningens förslag i denna del.

## Skälen för vårt förslag

Det saknas i den svenska postlagstiftningen möjligheter att finansiellt kompensera de operatörer som förpliktigas att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten. Någon begränsning i den börda som den samhällsomfattande posttjänsten kan innebära finns inte i postlagen.

Vi har ovan bedömt att det för närvarande saknas behov av att särskilt finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Det finns egentligen inte något som direkt tyder på att detta kommer att förändras inom någon snar framtid.

Posten har inskrivet i den bolagsordning som fastställts vid en extra bolagsstämma den 24 juni 2009 att föremål för bolagets verksamhet ska vara att direkt eller genom dotterbolag tillhandahålla rikstäckande postverksamhet i Sverige och Danmark genom



bolagets postdistribuerande dotterbolag i Sverige respektive Post Danmark A/S, och genom lantbrevbärning gentemot kund, utföra grundläggande betaltjänster i Sverige på begäran av den som tillhandahåller tjänsterna på uppdrag av staten, samt direkt eller genom dotter- eller intressebolag bedriva därmed förenlig verksamhet. Regeringen har vidare anfört i prop. 2007/08:143 s. 12 angående samgåendet mellan den svenska och danska posten att regeringen bör ha riksdagens medgivande att på sikt minska statens ägarandel ned till 34 procent av röstinflytandet. Regeringen föreslår denna nivå eftersom den innebär att staten då kan förhindra beslut bland ägarna som kräver kvalificerad majoritet, bl.a. ändringar av bolagsordningsbestämmelser om verksamhetsföremål. I den avsiktsförklaring som tecknats mellan huvudägarna till de båda bolagen anges att det sammanslagna bolaget även fortsatt ska bedriva en verksamhet som möjliggör tillhandahållande av en samhällsomsfattande posttjänst i Sverige. Detta sammantaget värnar Postens engagemang i den samhällsomsfattande posttjänsten.

Det går emellertid inte att utesluta att förändringarna på marknaden i framtiden kan innebära att blir en finansiell belastning för Posten att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten. Under sådana förhållanden är det rimligt att det utgår någon form av ersättning från staten för att tillhandahålla den del av den samhällsomsfattande tjänsten som Posten skulle vilja överge av kommersiella skäl. Detta under förutsättning att marknaden genom någon annan postoperatör inte tillgodoser behovet av samhällsomsfattande posttjänst.

2008 års postdirektiv erbjuder i första hand tre alternativ för att komma tillrätta med en sådan situation. Medlemsstaterna kan kompensera berörda operatörer med direkt statligt stöd i enlighet med artikel 7.3 a eller införa en kompensationsfond enligt de bestämmelser som numera återfinns i artikel 7.3 b. Slutligen kan medlemsstaten välja att upphandla den samhällsomsfattande tjänsten i enlighet med artikel 7.2. De två förstnämnda åtgärderna förutsätter att medlemsstaten konstaterat att skyldigheten att tillhandahålla en samhällsomsfattande tjänst innebär en nettokostnad och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållarna av den samhällsomsfattande tjänsten. Medlemsstaterna kan även välja andra sätt om de är förenliga med fördraget.

Det är vanskligt att försöka förutsäga i vilken situation ett framtida behov av att finansiera den samhällsomsfattande posttjänsten skulle kunna uppkomma. Osäkerheten gör sig särskilt

gällande vid valet av finansieringssystem. Val av system är naturligtvis delvis beroende av skälen till att marknaden inte tillgodoser behovet.

Har marknaden utvecklats på sådant sätt att flera aktörer etablerat sig på vissa delar av postmarknaden och den ökade konkurrensen gör att Posten av kommersiella skäl inte kan upprätthålla en samhällsomfattande posttjänst kan det ifrågasättas om det inte är rimligt att införa en kompensationsfond för att garantera den samhällsomfattande posttjänsten. Det kan å andra sidan vara så att det är konkurrensen från elektronisk kommunikation som gör att Posten inte längre kan upprätthålla den samhällsomfattande tjänsten i alla delar. Vid sådana förhållanden kan i stället upphandling vara att föredra om det finns viss konkurrens på marknaden och i annat fall kan statsstöd vara att föredra.

Även om Postens engagemang i den samhällsomfattande tjänsten hittills präglats av långsiktighet och kontinuitet kan vi, som vi påpekat ovan, inte utesluta att det uppstår ett behov för det offentliga att garantera den samhällsomfattande tjänsten. För att ansvarig myndighet vid ett sådant scenario snabbt ska kunna vidta åtgärder och för att det ska finnas ett visst mått av förutsägbarhet för användarna och postoperatörerna finns det skäl att ändock nu införa ett regelverk som ska tillämpas om marknaden inte förmår att tillgodose behovet av en samhällsomfattande posttjänst.

### *Kompensationsfond*

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

Erfarenheterna har hittills varit mycket begränsade när det gäller kompensationsfonder för att finansiera samhällsomfattande posttjänster. I Finland har dock systemet med dess krav på koncessionsavgifter utgjort ett hinder för nya aktörer att etablera sig på marknaden. Det har bevarat det tidigare monopol, som endast övergått från ett juridiskt till ett de facto monopol. Kommissionen har också våren 2009 aviserat att de avser att initiera ett överträdelseärende mot bland annat Finland med anledning av landets avgiftssystem. De finska och svenska postmarknaderna är emellertid inte lika då det på vissa delar av marknaden finns viss konkurrens i Sverige genom Bring CityMail och lokala operatörer. Sådan

konkurrens saknas helt i Finland. Erfarenheterna från Finland är därför inte helt överförbara på svenska förhållanden.

I samband med att 1997 års postdirektiv genomfördes i Sverige övervägdes införandet av en särskild postavgift som skulle bidra till att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten. Alla tillståndspliktiga postoperatörer skulle betala en avgift beräknad på antalet förmedlade försändelser. Regeringen avstod dock från att föra fram förslaget till riksdagen. Regeringen ansåg att det var principiellt riktigt att samtliga operatörer som är verksamma på postmarknaden är med och finansierar de åtgärder som bedöms nödvändiga för att upprätthålla denna tjänst. Flertalet av remissinstanserna var dock kritiska mot promemorians förslag på finansieringsavgift. Avgiften ansågs vara byråkratisk och utgöra ett etableringshinder. Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket framhöll att för att kunna ta ut en avgift från operatörerna så måste marknaden få växa till sig och postoperatörerna måste få nå en viss storlek och stabilitet i sin verksamhet. Regeringen bedömde vidare att avgiften var att betrakta som en skatt. Regeringen anförde dock att om det skulle visa sig att förhållandena på postmarknaden förändras i sådan omfattning att Posten inte längre kan upprätthålla denna service utan ersättning och att det föreligger förutsättningar att låta marknadsaktörerna tillsammans finansiera servicen, avsåg regeringen dock att återkomma till riksdagen (prop. 1997/98:33 s. 31–32).

En liknande bedömning gjordes beträffande finansiering av samhällsomfattande tjänster på området för elektronisk kommunikation i samband med att lagen om elektronisk kommunikation infördes (prop. 2002/03:110 s. 218).

Vi kan se att förhållandena på den svenska postmarknaden inte har förändrats på något avgörande sätt sedan regeringen avstod från att lägga fram ett förslag om postavgifter för att finansiera den samhällsomfattande posttjänsten. Det finns inte heller nu skäl att direkt förorda kompensationsfonder för att finansiera den samhällsomfattande tjänsten i Sverige. Vidare förutsätter genomförandet av ett system med kompensationsfonder att skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten innebär en nettokostnad, något vi inte har kunnat konstatera.

*Statsstöd*

Om medlemsstaterna väljer att införa ett system med statsstöd enligt artikel 7.3. a i 2008 års postdirektiv ska artikel 87 och 88 i EG-fördraget om statsstöd följas. Detta innebär i korthet att medlemsländerna inte får ge ut stöd till företag som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen inom EU. Detta gäller oavsett formen för stödet: subvention, skatterabatt, statliga garantier, m.m. EG-kommissionen kan medge undantag från förbudet om stödet har vissa positiva effekter, t.ex. av miljö- eller regionalpolitiska skäl. Medgivandet av ett sådant undantag förutsätter dock att stödåtgärden dessförinnan har anmälts till kommissionen i det enskilda fallet eller enligt gällande generella regler.

En liknande frågeställning som vi har ta ställning till, om lämpligheten av statsstöd för att säkra samhällsomfattande tjänster, har tidigare avhandlats av regeringen i fråga om statens ansvar för betaltjänster. Det politiska målet för de grundläggande betaltjänsterna är att alla ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till ett rimligt pris. Den grundläggande kassaservice som tidigare tillhandahållits av Posten genom Svensk Kassaservice ersattes den 1 juli 2008 av ett statligt åtagande att tillhandahålla grundläggande betaltjänster. De senaste åren har ett antal nya lösningar vuxit fram på betaltjänstmarknaden. Mot bakgrund av denna utveckling ansåg regeringen att marknaden i första hand bör tillhandahålla grundläggande betaltjänster och staten övervakar att så sker. Det statliga åtagandet omfattar de orter och den landsbygd där behovet av grundläggande betaltjänster inte tillgodoses av marknaden.

Beträffande hur de grundläggande betaltjänsterna skulle tillhandahållas anförde regeringen följande i prop. 2006/07:55 s. 24:

I december 2005 anmälde regeringen till Europeiska kommissionen (kommissionen) sin avsikt att fortsätta ge Posten ett bidrag för åren 2006–2007 för tillhandahållande genom dotterbolaget Svensk Kassaservice av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i form av grundläggande kassaservice (N2005/10329/NL). Efter ett års granskning och inhämtande av omfattande underlag fattade kommissionen beslut den 22 november 2006 (N642/2005). Av beslutet framgår att den anmälda åtgärden utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 i EG-fördraget och att åtgärden ifråga är förenlig med artikel 86.2 i EG-fördraget, dvs. förenlig med den gemensamma marknaden. I slutet av december 2006 aktualiserades frågan om Postens kassaservice återigen. Kommissionen har begärt att Sverige redogör för valet av Posten som tillhandahållare av grundläggande kassaservice. Eftersom valet av Posten skett utan att detta föregåtts av ett bundet

anbudsförfarande eller något annat öppet förfarande, menar kommissionen att det inte kan uteslutas att EG-reglerna om offentlig upphandling har överträtts (prop. 2006/07:55 s. 24).

Det bör finnas aktörer som mot ersättning är beredda att erbjuda grundläggande betaltjänster i områden där kommersiella alternativ saknas. Mycket talar också för att flera av dessa aktörer kan vara lämpligare som tillhandahållare än Posten av de grundläggande betaltjänsterna. Det kan antas att det i de flesta fall kommer att röra sig om aktörer som redan finns på marknaden och som har en infrastruktur som kan användas för tjänsterna. Det handlar framförallt om aktörer inom handeln i förening med bankväsendet samt om företag inom värdehanteringsbranschen.

Sådana aktörer torde i många fall kunna tillhandahålla en högre servicenivå än vad Svensk Kassaservice har gjort, t.ex. i fråga om öppettider och geografisk tillgänglighet. Det är också fullt möjligt att tjänsterna blir billigare gentemot kunderna. Om man väljer att gå in med statliga åtgärder, exempelvis i form av upphandling, endast i vissa områden är det också lättare att anpassa statens stöd efter det faktiska behovet över tiden. Samtidigt utnyttjas hela samhällets infrastruktur för att ta till vara det mest kostnadseffektiva utförandet. Även ur ett konsumentperspektiv finns det fördelar med det valda alternativet eftersom det med en sådan lösning finns en utvecklingspotential jämfört med dagens servicenivå.

Sammantaget anser regeringen att det anförda innebär att det inte längre finns några skäl att tillhandahålla kassaservicetjänster genom ett statligt ägt bolag.

Även om konkurrensen på marknaden för betaltjänster är mer utvecklad än på postområdet finns det enligt vår mening anledning att från ett konsumentperspektiv göra en liknande bedömning beträffande eventuell finansiering av den samhällsomsfattande posttjänsten genom statsstöd. Vi förordar således inte att den samhällsomsfattande posttjänsten garanteras genom statligt stöd till ett eller flera bolag.

### *Upphandling*

Av de metoder för att finansiera den samhällsomsfattande tjänsten som postdirektivet anvisar kvarstår således upphandling. Till skillnad från tillämpningen av kompensationsfond och statsstöd är det enligt artikel 7 i 2008 års postdirektiv inte en förutsättning för upphandling att tillhandahållandet av den samhällsomsfattande tjänsten utgör en nettokostnad och en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren av den samhällsomsfattande tjänsten.

Vid en fungerande konkurrens på marknaden leder ett upphandlingsförfarande normalt till att det företag som är mest effektivt vinner. Ett upphandlingsförfarande förespråkades av Post- och kassaserviceutredningen och remissinstanserna var till övervägande del positiva till förslaget.

Mot bakgrund av de utgångspunkter som redovisats ovan beträffande upphandling av betaltjänster instämmer vi i bedömningen att upphandling för närvarande är den bästa lösningen för eventuell framtida finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten. Det är också den lösning som kan genomföras snabbast. Om marknaden inte förmår att tillgodose hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten och om en sådan skyldigheten skulle vara finansiellt belastande för postoperatörerna, så bör den samhällsomfattande posttjänsten, åtminstone som en övergångslösning, upphandlas. Bestämmelser härom finns i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), se avsnitt 3.6.

För att säkerställa att inte något företag åläggs en skyldighet som endast kan genomföras med förlust eller till en nettokostnad som är oskäligt betungande föreslår vi att det förs in en bestämmelse i postlagen om att en samhällsomfattande posttjänst ska upphandlas, om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för att tillhandahålla denna. Det bör samtidigt upprepas att vi bedömer att det för närvarande inte utgör någon nettokostnad för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten varför det i dagsläget inte är aktuellt med någon upphandling.

## **6.3 Artikel 12 och 14 i Postdirektivet – Principer för prissättning och insyn i redovisning**

### **6.3.1 Bakgrund**

I likhet med vad som gäller för andra traditionella monopolområden, som exempelvis telekommunikationer, finns i postlagen regler för hur priserna för samhällsomfattande tjänster får sättas. Kraven utgår från skyddsintressen både vad gäller konsumenter och konkurrenter. Enligt postlagen ska tjänster inom den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahållas till priser som är baserade på kostnaderna (7 a § 1), och alla ska ha tillgång till dessa tjänster till rimliga priser (1 §).

Enligt 7 a § tredje stycket postlagen får närmare föreskrifter om krav enligt första stycket, t.ex. på kostnadsredovisningssystem, meddelas av regeringen eller tillståndsmyndigheten. Lagstiftaren förutsatte (se prop. 1997/98:127 s. 40) att det var Post- och telestyrelsens uppgift är att säkerställa att det kostnadsredovisningssystem som tillämpas överensstämmer med de krav som beskrivs i direktivet och att det kontrolleras av en revisor som är fristående från den som tillhandahåller de samhällsomsfattande tjänsterna. Myndigheten ska också se till att ett utlåtande, om huruvida kostnadsredovisningssystemet följs, offentliggörs regelbundet. Post- och telestyrelsen ska hålla tillräckligt detaljerade uppgifter tillgängliga om de kostnadsredovisningssystem som tillämpas av den som tillhandahåller samhällsomsfattande tjänster och ska på begäran överlämna sådana uppgifter till kommissionen. Detaljerade uppgifter om redovisningen enligt dessa system ska på begäran i förtrolighet tillhandahållas Post- och telestyrelsen och kommissionen.

I utredningens uppdrag ingår att analysera om bestämmelserna i 1997 års postdirektiv (delvis ändrat genom 2002 års postdirektiv) om avgifter genomförts i den svenska regleringen på ett ändamålsenligt sätt. Vidare ingår att särskilt överväga om principerna om öppenhet och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder bör införas i postlagen. I utredningen ingår särskilt att beakta ändringen av bestämmelserna genom 2008 års postdirektiv.

#### Post- och telestyrelsens analys 2004

Post- och telestyrelsen fick i sitt regleringsbrev för år 2004 i uppdrag att analysera om artikel 12 och 14 i 2002 års postdirektiv genomförts i svensk rätt på ett ändamålsenligt sätt, mot bakgrund av de skyddsintressen som ligger bakom bestämmelsen. Vid behov skulle myndigheten föreslå förändringar. Post- och telestyrelsen fann att artiklarna 12 och 14 fick anses vara tillräckligt införlivade i svensk rätt. Myndigheten ansåg vidare att införlivandet var ändamålsenligt, möjligen med undantag för bestämmelserna om kostnadsredovisning i artikel 14. Post- och telestyrelsens bedömning byggde på ett utlåtande i frågan av professor Erik Nerep vid Handelshögskolan i Stockholm.

Erik Nerep bedömde att bestämmelsen i 7 a § första stycket 3 postlagen, om skyldighet för den som tillhandahåller samhälls-

omfattande posttjänst att hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga, innefattade principen om insyn i prissättningen. Vidare bedömde Nerep att konkurrenslagen reglerade frågan om icke-diskriminerande villkor. Därigenom fick direktivets krav i den delen anses ha införlivats i svensk rätt på ett tillräckligt och ändamålsenligt sätt enligt Nerep.

Artikel 14 sades företrädesvis ha implementerats i Sverige genom 7 a § första stycket 2 och tredje stycket postlagen. I bestämmelsen föreskrivs att den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst enligt 1 § ska årligen redovisa verksamheten för tillståndsmyndigheten i enlighet med artikel 14 i postdirektivet.

Erik Nerep ställde sig vidare frågan om undantagsbestämmelsen enligt artikel 14.8 i 2002 års postdirektiv var tillämplig på svenska förhållanden. Enligt artikeln får den nationella tillsynsmyndigheten i en medlemsstat besluta att inte tillämpa redovisningskraven i punkterna 2–7 i artikeln, om medlemsstaten inte har monopol på någon av de tjänster som får omfattas av monopol enligt artikeln 7 och inte har inrättat någon kompensationsfond för samhällsomfattande tjänster i enlighet med artikel 9.4. Nereps bedömning var att eftersom det inte förelåg monopol för posttjänster i Sverige i direktivets mening, skulle undantagsbestämmelsen kunna tillämpas.

### Post- och kassaserviceutredningen

Post- och kassautredningen anmärkte i sitt betänkande att bedömningen av om artikel 12 i postdirektivet var genomförd i svensk rätt kunde vara riktig under rådande förhållanden. Däremot ansåg utredningen att det inte var säkert att sättet att genomföra artikel 12 i svensk rätt var det mest ändamålsenliga. För att kunna anse att artikel 12 var genomförd i svensk rätt måste nämligen konkurrensrättens förbud mot missbruk av dominerande ställning vara tillämpligt.

Utredningen påpekade att det formellt kunde invändas att det egentligen inte fanns något som angav att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst också ska ha en dominerande ställning på en relevant marknad, även om det sannolikt skulle vara fallet. Både postdirektivet och postlagen var skrivna utifrån förutsättningen att samhällsomfattande posttjänster kunde tillhandahållas av flera postoperatörer och att det alltså inte bara behövde vara fråga om en enda aktör som tillhandahöll en riksomfattande



tjänst. Slutsatsen var att den eller de aktörer som tillhandahåller den samhällsomsfattande posttjänsten inte måste inneha en dominerande ställning på den relevanta marknaden. Därmed skulle konkurrensrättens förbud mot missbruk av en sådan ställning inte bli tillämpligt.

Post- och kassaserviceutredningen bedömde, liksom Erik Nerep och Post- och telestyrelsen, att det krav på insyn som föreskrivs i artikel 12 i postdirektivet fick anses vara genomfört i postlagen genom kravet för den som tillhandahåller samhällsomsfattande posttjänst att hålla villkoren för tjänsten allmänt tillgängliga. Däremot fanns det enligt utredningen ett behov av att i postlagen särskilt reglera att villkoren inte skulle vara diskriminerande.

Beträffande artikel 14 föreslog Post- och kassaserviceutredningen inte några förändringar. Utredningen pekade på att genom bestämmelserna i postlagen kan tillståndsmyndigheten på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Förutom denna bestämmelse finns i dag även kravet för den som tillhandahåller en samhällsomsfattande posttjänst att redovisa verksamheten i enlighet med postdirektivet. Post- och telestyrelsen får vidare meddela närmare föreskrifter om de krav på redovisning som ställs enligt artikel 14 i postdirektivet. Post- och telestyrelsen får dessutom i tillståndsvillkor föreskriva villkor för tillståndshavare att på visst sätt fullgöra redovisningsskyldigheten enligt artikel 14 i postdirektivet.

Utredningen föreslog emellertid att Post- och telestyrelsen skulle ges befogenhet att, i enlighet med artikel 14 punkten 8 i postdirektivet, besluta om att upphäva skyldighet för den som tillhandahåller samhällsomsfattande posttjänst att tillämpa postdirektivets redovisningsregler.

### 6.3.2 Artikel 12 Kostnadsorienterade priser

**Vårt förslag:** Samhällsomsfattande posttjänster ska tillhandahållas till kostnadsorienterade priser som främjar ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

Vi bedömer att postlagens krav enligt 7 a § 1 står i full överensstämmelse med artikel 12 i 2002 års postdirektiv, vilket även Post- och kassaserviceutredningen fann. I artikel 12 andra strecksatsen 2008 års postdirektiv har dock lydelsen att ”priserna ska grunda sig på kostnaderna” (engelsk version ”prices geared to costs”) ändrats

till att ”priserna ska vara kostnadsrelaterade” (engelsk version ”cost-oriented prices”). Det torde inte vara någon egentlig betydelse-skillnad mellan dessa formuleringar, men begreppet cost-oriented prices får anses vara mer väldefinierat.

Den svenska postlagen bör ändras i enlighet med 2008 års postdirektiv. I lagen om elektronisk kommunikation används emellertid numera begreppet kostnadsorienterade priser. Vi ser inte någon avgörande skillnad i betydelse mellan begreppen ”kostnadsrelaterade priser” och ”kostnadsorienterade priser”. För ökad enhetlighet och tydlighet föreslår vi att begreppet kostnadsorienterade priser även användas i postlagen, trots att begreppet kostnadsrelaterade priser används i 2008 års postdirektiv.

I artikel 12 andra strecksatsen i 2008 års postdirektiv har i detta sammanhang ytterligare en förändring gjorts, som bör genomföras i postlagen. Priserna ska numera även ge incitament till ett effektivt tillhandahållande av den samhällsomfattande tjänsten. Motsvarande ändring bör införas i postlagen.

### 6.3.3 Icke-diskriminerande prissättning och insyn

**Vårt förslag:** Prissättning av samhällsomfattande posttjänst ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande.

För att förtydliga postdirektivets krav på att en tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten tillämpar icke-diskriminerande priser eller villkor föreslog Post- och kassaserviceutredningen att ett tillägg gjordes till 7 a § postlagen som innebär att den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst ska använda sig av en klar och tydlig samt icke-diskriminerande prissättning för tjänsten och tillämpa principen om icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för vissa kunder. Vid den icke diskriminerade prissättningen ska hänsyn tas 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 ska tillämpas lika, såväl vid en jämförelse mellan kunder eller andra tillståndshavare som i förhållandet mellan en kund eller en annan tillståndshavare och den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst av motsvarande slag.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte Post- och kassaserviceutredningens förslag. Posten motsatte sig dock förslaget. Om förslaget skulle genomföras måste lagstiftaren enligt Posten klargöra att tillämpningen av bestämmelserna skulle ske i enlighet med konkurrensrättens principer.

I 2008 års postdirektiv har skrivningen om insparade kostnader jämfört med en standardtjänst tagits bort, då denna skrivning uppenbarligen ansetts vara överflödigt med hänsyn till artikelns krav på kostnadsorienterade priser. Vidare har en förändring gjorts som förtydligar att icke-diskriminerande priser ska vara tillgängliga särskilt för individuella användare samt små och medelstora företag. Tidigare användes formuleringen konsumenter (consumers). Övergången till begreppet användare istället för konsumenter poängterar att icke-diskrimineringen är viktig inte enbart för slutkunder, utan även för alla som på olika sätt köper tillträde till distributionskedjan i någon del av denna.

Av artikel 12 framgår tydligt att ovanstående resonemang angående icke-diskriminerande priser även gäller frågan om öppenhet och insyn. Formuleringen är genomgående principerna om öppenhet och icke-diskriminering (engelsk version "principles of transparency and non-discrimination"). Post- och kassaserviceutredningen fann dock att insynskravet redan var tillräckligt inkorporerat i svensk rätt, och valde att inte särskilt föreslå att detta begrepp tydligare skrevs in i postlagen (annat än i formuleringen "klar och tydlig"). I och med att begreppen till stor del går hand i hand, vore det emellertid ett väsentligt tydliggörande ifall även insynskravet uttryckligen skrevs in i postlagen.

Med hänsyn till avregleringen av postmarknaden, utvecklingen på denna och att innehållet i konkurrensrättens förbud mot missbruk av dominerande ställning inte kan sägas vara tillräckligt entydigt anser vi att direktivets artikel 12 på ett tydligare sätt bör införlivas i postlagen än vad som gjorts hittills. Vi föreslår därför att det uttalat bör framgå av postlagen att prissättningen av den samhällsomsfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn samt icke-diskriminerande och tillhandahållas till kostnadsorienterade priser. Den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomsfattande posttjänsten ska tillämpa principerna om insyn och icke-diskriminering vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för användarna. Priser och andra villkor ska tillämpas lika i förhållande till olika användare. Tillämpningen ska vara lika, såväl gentemot olika aktörer, exempelvis s.k. *consolidators*, som

arbetar på uppdrag av postkunder som gentemot sådana aktörer och andra tillhandahållare av posttjänster. Sådana priser ska också gälla för användare, särskilt enskilda användare och små och medelstora företag som använder posttjänster på liknande sätt.

Enligt vanliga regler om lagtolkning kommer den föreslagna särregleringen, grundad på postdirektivet, att vid eventuell konflikt gälla framför den generella konkurrensrätten.

#### 6.3.4 Redovisning

**Vårt förslag:** Den som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst ska i den interna redovisningen ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Den interna redovisningen ska även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med 2008 års postdirektiv.

Post- och telestyrelsen ska ges möjlighet att besluta att ovanstående krav på redovisningen inte behöver tillämpas om de förutsättningar som anges i artikel 14.8 i postdirektivet föreligger.

En förutsättning för att bestämmelserna i artikel 14 ska vara tillämpliga är att tillsynsmyndigheten har använt sig av möjligheten att utse någon aktör att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänst (se avsnitt 6.2.2).

I dag föreskriver Post- och telestyrelsen enligt 7 a § postlagen hur Posten ska ställa upp sin interna redovisning för att uppfylla artikel 14 i Postens tillståndsvillkor. Detta följer hänvisning i postlagen till direktivet som säger att tillsynsmyndigheten närmare ska föreskriva hur tillståndshavaren årligen ska redovisa sin verksamhet.

Artikel 14 i postdirektivet medför en skyldighet för medlemsstaterna att se till att ett relativt omfattande och detaljerat kostnadsredovisningssystem införs och tillämpas av de postoperatörer som har utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Bestämmelserna om kostnadsredovisningssystemet avser primärt att ge underlag för en tillämpning och prövning av principerna om kostnadsbaserade och icke-diskriminerande priser samt förbudet mot korssubventionering. Ändamålet härmed är att säkerställa en fullgod förvaltning av de samhällsomfattande tjänsterna och förhindra

snedvridning av konkurrensen (jfr. skäl 26 ff. i ingressen till postdirektivet). Bestämmelserna utgör således ett viktigt verktyg för tillsynsmyndigheten vid kontroll av att reglerna om icke-diskriminerande prissättning och insyn efterlevs. Vi anser mot bakgrund av detta att det finns skäl att i postlagen införa en tydlig anvisning gällande redovisningssystemet för den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomsfattande tjänsten. Denna reglering kan komma att utgöra ett viktigt skäl för Post- och telestyrelsen att utse den eller de som ska tillhandahålla de samhällsomsfattande posttjänsterna trots att dessa kan bedömas bli utförda i Sverige utan att någon viss aktör har utsetts. Post- och telestyrelsen bör även ha möjlighet att vid vite ålägga en sådan aktör att följa bestämmelserna.

Vi föreslår därför att den som utsetts att tillhandahålla samhällsomsfattande posttjänst i den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomsfattande tjänsterna och de som inte gör det. Den interna redovisningen ska även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med postdirektivet.

Genom artikel 14.8 ges medlemsstaterna en möjlighet att inte tillämpa kraven i artikel 14. I 2008 års postdirektiv har denna möjlighet begränsats jämfört med tidigare. Numera följer att om en medlemsstat avstått från att använda de finansieringssystem för tillhandahållandet av samhällsomsfattande tjänster som medges enligt artikel 7, och om den nationella tillsynsmyndigheten kontrollerat att ingen av dem som utsetts att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster erhåller statligt bistånd, dolt eller på annat sätt, samt att fri konkurrens råder på marknaden, får den nationella tillsynsmyndigheten besluta att inte tillämpa kraven i artikel 14.

Det bör även i postlagen tydliggöras att tillståndsmyndigheten kan besluta att ovanstående krav på redovisningen inte behöver tillämpas om de förutsättningar som anges i artikel 14.8 föreligger.

## **6.4 Postal infrastruktur**

### **6.4.1 Bakgrund**

#### *2008 års postdirektiv*

En nyhet i 2008 års postdirektiv är att medlemsstaterna enligt artikel 11 a, om det krävs för att skydda användarnas intressen eller för att främja effektiv konkurrens, får se till att alla postoperatörer

på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande har tillgång till delar av infrastruktur eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten, t.ex. postnummersystem, adressdatabaser, postboxar, brevlådor, uppgifter om adressförändringar, eftersändningsservice, returservice. Artikel 11 a påverkar inte regleringen av tillträde till senare led av postnätet som t.ex. sorterings- och utdelningsfunktioner. I det fallet ska medlemsstaterna följa artikel 12 femte strecksatsen och får, av hänsyn till nationella förhållanden, införa andra åtgärder för att garantera tillgången till det allmänna postnätet på öppna och icke-diskriminerande villkor.

I skäl 34 i ingressen anges att i en miljö där flera postföretag tillhandahåller tjänster av samhällsomfattande art, bör det krävas att alla medlemsstater bedömer om vissa delar av postens infrastruktur eller vissa av de tjänster som tillhandahålls av samhällsomfattande tjänster i allmänhet tillhandahåller bör göras tillgängliga för andra operatörer som tillhandahåller liknande tjänster för att främja effektiv konkurrens och/eller skydda alla användare genom att säkerställa posttjänsternas allmänna kvalitet. Om flera tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster driver regionala postnät bör medlemsstaterna också bedöma och vid behov säkerställa driftskompatibilitet mellan dem i syfte att undanröja hindren för snabb transport av postförsändelser.

## Svenska förhållanden

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

### *Postnummersystemet*

Enligt 7 a § andra stycket postlagen ska regeringen utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Tillstånds-

myndigheten ska godkänna ändringar i systemet som inte endast berör enstaka postadressater. Ändringarna får genomföras tidigast sex månader efter att tillståndsmyndigheten gett sitt godkännande, om inte myndigheten av särskilda skäl beslutar att ändringen får genomföras tidigare. Tillståndsmyndighetens beslut i sådana frågor får inte överklagas. Den som tillhandahåller postnummersystemet ska på begäran lämna ut postnummer för postboxanläggningar inom postnummerområden till andra tillståndshavare. Tillståndsmyndigheten får bevilja undantag i enskilda fall från denna skyldighet, om den i beaktansvärd utsträckning skulle försvåra ett ändamålsenligt utnyttjande av postnummersystemet.

Regeringen beslutade den 3 juni 1999 att Posten från och med den 1 juli 1999 tills vidare ska tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

### *Postboxar*

I 5 d § postlagen finns i bestämmelser om att postoperatörer är skyldiga att möjliggöra att försändelser som befordrats av andra postoperatörer kan nå operatörens postboxar och andra anläggningar för postöverlämning till mottagare. Villkoren för detta ska vara skäliga och konkurrensneutrala. Syftet med bestämmelsen är skapa förutsättningar för en väl fungerande postservice där alla postoperatörer kan nå alla adresser för postöverlämning till mottagare, vilket inkluderar adresser till postboxar, fastighetsboxar, lådor i s.k. låsta lådsamlingar etc. och att samtliga mottagare har rätt att få all sin post till en adress (prop. 1998/98:95 s. 21).

### *Adressändring och eftersändning*

För att hantera adressändringar finns i Sverige ett system uppbyggt med ett särskilt bolag, Svensk Adressändring AB (SvAAB). SvAAB svarar för att definitiva och tillfälliga adressändringar från privatpersoner och företag samlas in och kvalitetskontrolleras. Därefter levereras adressändringarna dagligen till Posten, Bring CityMail och ca 20 andra postoperatörer samt till Skatteverket och Statistiska Centralbyrån (SCB). För närvarande är det ca 20 postoperatörer med tillstånd anslutna till SvAAB, och dessa får kontinuerlig information om anmälda adressändringar. Postoperatörerna får

uppgifter om adressändring två gånger per dag medan Skatteverket får uppgifterna en gång per dag. SvAAB ägs i dag till 85 procent av Posten och till 15 procent av Bring CityMail. I styrelsen för SvAAB ingår representanter för Posten, Bring CityMail och övriga anslutna operatörer. Även om Posten äger den övervägande delen av bolaget är inflytandet garanterat för båda ägarna genom ett aktieägaravtal. Enligt avtalet ska bolaget verka konkurrensneutralt. Alla som har tillstånd enligt postlagen att bedriva postverksamhet har rätt att ansluta sig till systemet enligt ett, visserligen ensidigt, åtagande från SvAAB. Genom systemet garanteras uppgifter till operatörerna om tillfällig eller definitiv eftersändning. Priserna för detta regleras enligt separata avtal med operatörerna.

Post- och kassaserviceutredningen bedömde att systemet med adressändring och eftersändning som hanteras genom SvAAB fungerar väl. Någon anledning för utredningen att lämna förslag till reglering av adressändringssystemet fanns inte.

#### 6.4.2 Tillgång till den postala infrastrukturen

Artikel 11 a i 2008 års postdirektiv ålägger endast medlemsstaterna att bedöma om det finns skäl att vidta åtgärder för att ge postoperatörer tillgång till central postal infrastruktur. I Sverige har sedan tidigare identifierats ett behov av att reglera tillgången till anordningar för postöverlämnande vilket det återfinns bestämmelser om i 5 d § postlagen. Marknadens aktörer har vidare ett gemensamt ägt bolag, SvAAB, som agerar konkurrensneutralt och är öppet för alla som har tillstånd att bedriva postverksamhet som hanterar adressändringar.

Post- och kassaserviceutredningen har utöver anordningar för postöverlämnande och adressändring identifierat två områden av den postala infrastrukturen som är i behov av reglering. Utredningen lämnade förslag rörande eftersändning av adresserade försändelser samt om utseende av tillhandahållare och förvaltare av postnummersystemet. Enligt våra kommittédirektiv ska vi i samband med översynen av postlagen beakta dessa förslag och inte överväga dem ytterligare.

Post- och kassaserviceutredningen (SOU 2005:5 s. 317–331) föreslog att regeringen skulle ges befogenhet att bemyndiga Post- och telestyrelsen att utse en tillståndshavare som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att också tillhandahålla och förvalta



postnummersystemet. Utredningen föreslog vidare att den som tillhandahåller en samhällsomsfattande posttjänst blir 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. Adresserade försändelser innefattar även icke inneslutna försändelser, exempelvis tidningar. Villkoren för eftersändning ska vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhällsomsfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet.

De förslag som Post- och kassaserviceutredningen lämnat rörande eftersändning av adresserade försändelser samt om utseende av tillhandahållare och förvaltare av postnummersystemet tillgodoser de ändamål som kommer till uttryck i artikel 11 a i 2008 års postdirektiv.

#### 6.4.3 Postoperatörers möjlighet att påverka postnummersystemet

**Vårt förslag:** Andra postoperatörer än den som förvaltar postnummersystemet får begära att ändring i postnummersystemet sker hos tillståndsmyndigheten.

Tillståndsmyndigheten får om särskilda skäl föreligger besluta att begärd ändring ska ske. Tillståndsmyndigheten ska innan den beslutar om ändring höra den som förvaltar postnummersystemet, andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

Postnummersystemet förvaltas enligt ett beslut av regeringen av Posten sedan den 1 juli 1999. Som stöd i Postens förvaltning av postnummersystemet har ett postnummerråd inrättats. I rådet deltar – förutom Posten – Post- och telestyrelsen, Bring CityMail Fria Postoperatörers Förbund, Lantmäteriet och Skatteverket. Postnummerrådets syfte är dels att ge berörda parter inflytande över ändringar i postnummersystemet, dels att säkerställa att den fastställda policyn för postortsnamn följs. Posten ska enligt sina tillståndsvillkor bereda ärenden om ändringar i postnummersystemet i rådet.

Förvaltningen av postnummersystemet har i stort skett till alla operatörers belåtenhet. Det har dock enligt vad vi erfarit på senare tid uppkommit situationer när vissa operatörers synpunkter inte beaktas i tillräcklig utsträckning av Posten. I vissa fall har operatörer som önskat etablera sig på vissa delar av marknaden uppmärksammat att vissa postnummer, enligt deras mening, inte är utformade så att de möjliggör en effektiv och rationell sortering och befordran av försändelser. Posten har i dessa fall inte alltid vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med problemet. Det är i dagsläget inte möjligt för tillståndsmyndigheten att ingripa om Posten och en annan postoperatör har olika uppfattningar om utformningen av postnummersystemet. Tillståndsmyndigheten har bara enligt 5 d § i postlagen möjlighet att förhindra att ändringar i postnummersystemet genomförs.

Det finns enligt vår mening ett behov av att tillståndsmyndigheten inte bara ges möjlighet att förhindra förändringar i postnummersystemet utan även ges möjlighet att i vissa fall uppdra åt den som förvaltar systemet att genomföra vissa förändringar. Naturligtvis är det normalt Posten som förvaltare av systemet och tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten som har bäst överblick över vilka förändringar som bör göras. Även andra operatörer bör dock ges möjlighet att initiera förändringar av postnummersystemet. I dessa fall bör tillståndsmyndigheten ges en möjlighet att gripa in.

#### 6.4.4 Tillgång till postnätet

**Vår bedömning:** Operatörers och andra företags behov av att få tillgång till någon eller några delar av en annan operatörs distributionskedja kan vara betydelsefullt för utveckling och ökad mångfald på postmarknaden. Frågan bör därför övervägas ytterligare, lämpligen i form av ett uppdrag åt Post- och telestyrelsen.

Postal infrastruktur som den exemplifieras i artikel 11 a i 2008 års postdirektiv omfattar postnummersystemet, postboxar, eftersändning av post och adressändring men inte tillgänglighet för postoperatörer till andra postoperatörers inlämningsställen, brevlådor, terminaler, brevsorteringsmaskiner, brevbärare och dylikt.

Artikel 11 a i 2008 års postdirektiv anger klart att artikeln inte är avsedd att påverka medlemsstaternas rätt att besluta om åtgärder för att garantera tillgång till postnätet på villkor som är öppna för insyn, proportionerliga och icke-diskriminerande.

Vi ska enligt kommittédirektiven översiktligt beröra frågan om tillgång till postnätet på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande i enlighet med artikel 11 a.

Det finns inte några regler i postlagen om tillgång till andra operatörers nät. Post- och kassaserviceutredningen konstaterade att orsaken till att sådana frågor inte har kommit upp i Sverige är att några önskemål eller krav i detta hänseende inte hade framförts. Vidare konstaterades att det kan vara svårt att förutse effekterna av en tillträdesreglering på en isolerad marknad som den svenska. Utredningen ansåg därmed att det vore oklokt av Sverige att gå före med en tillträdesreglering. I stället föreslogs att man borde avvakta EU:s kommande åtgärder på postområdet. En sektors-specifik reglering som innebär att operatörer får möjlighet att få tillgång till delar av den dominerande operatörens distributionsnät ansågs dessutom vara administrativt tungrodd.

När den brittiska postmarknaden liberaliserades 1 januari 2006 infördes en reglering som möjliggör för den brittiska regleringsmyndigheten Postcomm att föreskriva om villkor för tillträde till Royal Mails nät i de fall där företagen inte själva kan nå en lösning. Hittills har avtal mellan Royal Mail och dess konkurrenter kommit till stånd utan tillsynsmyndighetens inblandning och de avtal som slutits har innehållit villkor med kostnadsbaserade och icke-diskriminerande priser. Prissättningen av sådana tjänster är en komplex fråga och att döma av utvecklingen synes det hittills ha varit billigare och enklare för konkurrenterna att utnyttja möjligheten att använda Royal Mails brevdistributionsnät än att skapa en egen utdelningsorganisation. Möjligheten att använda Royal Mails brevdistributionsnät har påtagligt stärkt konkurrensen på den brittiska postmarknaden trots att det inte uppstått någon större konkurrens i utdelningsledet.

I en undersökning av de mindre postoperatörernas verksamheter som Post- och telestyrelsen genomfört under 2008 har två av operatörerna framfört önskemål om tillgång till delar av Postens distributionsnät till kostnadsbaserade priser. Dessa operatörer säger sig vara intresserade av att utnyttja vissa delar av Postens verksamhet, t.ex. Postens transportnät, för att slippa den höga kostnads-tröskel som byggandet av en postal distributionskedja utgör. Om

övriga operatörer kunde köpa Postens transporttjänster till Postens interna priser bedöms de få en lägre kostnad än vad som är fallet idag. Genom att räkna ut vad varje delmoment i Postens distributionskedja kostar skulle andra operatörer och intresserade kunder kunna köpa tjänster i delar av Postens distributionskedja till ett kostnadsbaserat pris. Enligt dessa operatörer skulle det innebära en möjlighet att expandera geografiskt.

Konkurrensverket har i rapporten 2009:4 "Åtgärder för bättre konkurrens – förslag" anfört att Konkurrensverket vid skilda tillfällen konstaterat att både generell konkurrensreglering och specifik sektorreglering är viktiga verktyg för att motverka missbruk av marknadsdominans och för att främja konkurrens på marknader som liberaliserats och där förutsättningar ännu saknas för en väl fungerande konkurrens. I de allra flesta fall är den relevanta frågeställningen inte om det krävs en reglering eller ej, utan hur regleringar bör utformas, exempelvis i fråga om tillträde till dominerande företags distributionskedja. Konkurrensverket anser att förutsättningar för en stärkt konkurrens på postområdet kan skapas genom att införa någon form av tillträdesreglering till Postens distributionskedja.

En reglering av tillträde till postnätet kan således antas vidareutveckla konkurrensen på den svenska postmarknaden. När det som i Sverige redan finns konkurrens genom ett separat distributionsnätverk med egen utdelningsorganisation (så kallad "end-to-end"-konkurrens) kan en sådan lösning ge nya och befintliga aktörer incitament att etablera ytterligare konkurrens i de tidiga stegen av distributionskedjan. Att få till stånd en kombination av "end-to-end"-konkurrens och tillgång till Postens postnät vore därför en tänkbar konkurrensfrämjande åtgärd. Detta särskilt eftersom det möjliggör att konkurrens skapas i de marknadssegment där Posten idag har de facto monopol, exempelvis frimärkta riksdistribuerade brev.

Att möjliggöra tillgång till Postens postnät kan även väcka potentiella konkurrenters intresse att utveckla nya eller befintliga verksamheter. Det skulle kunna vara företag som i dagsläget inte arbetar med postverksamhet men har en sådan verksamhet som skulle kunna ges ett mervärde kombinerat med utdelning av post. Det verksamhetsområde som ligger närmast till hands är konsolidering av post där företag säljer tjänster inom utskrift, kuvertering och sortering av post, varför de skulle kunna utöka sina tjänster genom att erbjuda utdelning till slutkund. Sedan Post- och

kassaserviceutredningens slutbetänkande har Posten förvärvat Strålfors, ett av de största printföretagen på marknaden, varför tillgång till Postens postnät skulle kunna vara av intresse för övriga print och kuverteringsföretag.

Det som talar för ett införande av regler om tillgång till postnätet är att det kan ge incitament för nya aktörer på postmarknaden och ger befintliga operatörer möjlighet att utöka sin verksamhet, vilket i sin tur kan ge en ökad konkurrens. Efterfrågan på sådana tjänster från postoperatörer har framförts till Post- och telestyrelsen vilket ger frågan om tillgång till Postens postnät en större aktualitet än när Post- och kassaserviceutredningen behandlade frågan.

Vid en framtida bedömning av en reglering om tillgång till postnätet måste även beaktas att det i Sverige, till skillnad från i många andra länder, finns operatörer som lokalt eller över större delen av landet redan byggt upp en konkurrerande utdelningskedja till den som Posten AB håller. En framtida tillträdesreglering bör även värna dessa aktörer.

Marknaden kan förväntas förändra sig och operatörers och andra företags behov av att få tillgång till någon eller några delar av en annan operatörs distributionskedja kan vara betydelsefullt för utveckling och ökad mångfald på postmarknaden. Ett övervägande om en reglering får dock göras utifrån uppskattad nytta i form av ökad konkurrens jämfört med nackdelarna med en eventuellt tungrodd administration. Med hänsyn till Post- och telestyrelsens uppgifter på postområdet kan uppdraget lämpligen lämnas till Post- och telestyrelsen att i samråd med Konkurrensverket lämna förslag på utformningen av en tillträdesreglering.

## 7 Klagomålshantering

### 7.1 Postdirektivet

Artikel 19.1 i 2008 års postdirektiv anger att medlemsstaterna ska se till att alla tillhandahållare av posttjänster har förfaranden som är öppna för insyn, enkla och föga kostsamma för handläggning av postanvändarnas klagomål, i synnerhet när det gäller förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormerna för tjänsterna inte följs (inklusive förfaranden för att fastställa ansvaret i de fall där mer än en operatör är inblandad), utan att det påverkar tillämpliga internationella och nationella bestämmelser om kompensationsordningar.

Medlemsstaterna ska besluta om åtgärder för att säkerställa att de förfaranden som anges i artikel 19.1 första stycket gör det möjligt att lösa tvister på ett rättvist sätt och inom rimlig tid och att, i befogade fall, tillämpa ett system för återbetalning eller ersättning.

I linje med gällande regler på andra tjänsteområden och för att stärka konsumentskyddet, innebär 2008 års postdirektiv att tillämpningen av de minimiprinciper när det gäller klagomålsförfaranden som anges i artikel 19.1 utökats till att omfatta alla tillhandahållare av posttjänster och inte bara tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster (se ingressen punkt 42).

En nyhet i 2008 års postdirektiv är att medlemsstaterna enligt artikel 19.1 tredje stycket ska uppmuntra utvecklingen av oberoende förfaranden utanför domstol för att avgöra tvister mellan tillhandahållare av posttjänster och användare.

Av artikel 19.2 framgår att utan att det påverkar andra möjligheter att överklaga eller få gottgörelse enligt nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning ska medlemsstaterna säkerställa att användarna, enskilt eller, om nationell lag tillåter detta, tillsammans med användar- och/eller konsumentorganisationer, får vända sig till den behöriga nationella myndigheten i de fall där användarnas

klagomål mot företag som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster inte har lösts på en tillfredsställande sätt.

Slutligen anges i artikel 19.2 andra stycket att medlemsstaterna i enlighet med artikel 16 ska se till att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster, och i förekommande fall även företag som tillhandahåller tjänster inom tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster, tillsammans med den årliga rapporten om kontroll av utförandet offentliggör uppgifter om antalet klagomål och det sätt på vilket de har behandlats.

Bestämmelserna i artikel 19.2 återfanns tidigare i artikel 19 fjärde och femte stycket. De har genomgått viss redaktionell och språklig förändring.

## 7.2 Svensk rätt

### Postoperatörernas klagomålshantering

#### *Postlagen*

Av 5 b § första stycket 2 postlagen framgår att ett tillstånd att bedriva postverksamhet får förenas med villkor som närmare anger hur kraven i 5 § postlagen på tillförlitlighet och integritetsskydd ska fullgöras.

I prop. 1997/98:127 s. 35 anges beträffande de villkor som kan ställas att "PTS skall i tillståndsvillkoren kunna ställa krav på att operatörerna utformar rutiner för att ta emot klagomål från kunder. Det kan gälla klagomål beträffande förlust, stöld eller skada samt operatörernas uppfyllelse av PTS krav. Rutinerna för förfarandet skall godkännas av PTS. Förfarandet skall vara öppet för insyn, smidigt och med rimliga handläggningskostnader. Myndigheten skall därefter årligen begära in en redogörelse för det antal klagomål som operatören fått och hur dessa har hanterats. Uppgifterna utgör underlag för PTS årliga rapport till regeringen och i vissa fall till kommissionen."

I 7 a § första stycket postlagen finns bestämmelser om tillhandahållande av den samhällsomfattande posttjänsten. Den som, med stöd av tillståndsvillkor enligt 5 b § postlagen, ska tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst ska fastställa ett förfarande för klagomål som är öppet för insyn och ägnat att skapa rättvisa samt är snabbt och billigt. Den som tillhandahåller den samhällsomfatt-

ande posttjänsten ska årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur dessa har behandlats.

### *Postens klagomålshantering*

Post- och telestyrelsen har omsatt kravet i 7 a § första stycket postlagen i praktiken genom att i Postens tillståndsvillkor punkt 2.3 ange att:

”Tillståndshavaren ska utforma rutiner för att ta emot klagomål från kunderna. Klagomålshanteringens ska vara öppen för Post- och telestyrelsens insyn samt smidig och handläggningskostnaderna ska vara rimliga. Tillståndshavaren ska årligen till myndigheten beträffande samtliga samhällsomfattande tjänster rapportera antalet klagomål och kunna beskriva vilka olika kategorier av klagomål som tagits emot, rapportera antalet klagomål per kategori samt redogöra för hur klagomålen har hanterats.”

Postens rapportering till Post- och telestyrelsen bygger på en europeisk standard för mätning av klagomål som heter EN 14012 (Measurement of complaints and redress procedures) och som har utarbetats av standardiseringsorganet CEN. Posten har ingen formell skyldighet att tillämpa just den standarden men har frivilligt använt sig av den i flera år. EN 14012 beskriver hur klagomål ska mätas och hur informationen ska sammanställas och redovisas för tillsynsmyndigheten. För detta syfte fastställs några viktiga parametrar nämligen typ av klagomål, tidsåtgång för handläggning och typ av produkt/tjänst som klagomålet avser. Därefter preciserar standarden hur klagomål ska kategoriseras och på vilket sätt registrering, handläggning och svar på inkomna klagomål ska mätas.

Posten skiljer på två typer av klagomål: ”Reklamation”, som är ett klagomål kopplat till en specifik försändelse och ”synpunkt”, som inte är kopplat till en specifik försändelse. De klagomål som redovisas till Post- och telestyrelsen avser reklamationer på saknade, försenade och skadade försändelser samt även reklamationer på saknat innehåll och felaktigt redovisade postförskottsbelopp. Andra typer av klagomål ingår alltså inte i den rapportering myndigheten får.

Posten har en intern policy för hantering av reklamationer och synpunkter enligt vilken alla inkomna synpunkter ska registreras, även ärenden som åtgärdas på plats ute i organisationen. Postens riktlinjer för reklamationer är att kunden inom två vardagar ska få



en bekräftelse på att reklamationen tagits emot. Inrikes ärenden ska ta högst 30 dagar att utreda och utrikesärenden ska ta högst 60 dagar att utreda.

Om en kund inte accepterar ett beslut i ett reklimationsärende måste kunden skriftligen be om omprövning och ange skälen härför. Posten gör en bedömning huruvida beslutet handlagts korrekt. Många klagomål hänför sig till just postutdelningen och är således inte direkt kopplade till de tjänster och produkter som Posten erbjuder sina kunder, dvs. avsändarna. Posten införde 2008 en särskild instans för omprövning av ärenden som berör utdelningsfrågor. Rådet har som sin främsta uppgift att tolka in andra mjuka värden, såsom den sociala dimensionen, i bedömningar om postlådors placering utanför tätort. Även tvistefrågor för postlådeplaceringar inom tätort, där den lokala organisationen känner osäkerhet, kan remitteras till rådet för prövning och beslut.

Posten handlade under år 2008 drygt 82 000 reklimationsärenden vilket är något färre än år 2007. Det utgick kompensation till kunden i ca 11 000 fall. Av reklamationerna rörde 35 454 inrikes brev och 30 306 inrikes paket. Totalt 16 897 reklamationer rörde utrikes försändelser. Övriga ärenden avsåg postförskott och företagspaket. Den klart största kategorin klagomål var saknade försändelser som svarade för cirka två tredjedelar av samtliga reklamationer.

Minskningen av antalet reklamationer jämfört med tidigare år beror enligt Post- och telestyrelsen på de senaste årens arbete med systematiska kvalitetsförbättringar i distributionen men också förbättring av andra kvalitetsbrister har lett till att andelen klagomål minskat. Ett annat område med stora förbättringar är förkortade handläggningstider. Det är bland annat en omfördelning av arbetsuppgifter och en tydlig styrning mot kortare handläggningstider som lett till detta.

Under 2008 registrerade Posten ca 19 000 synpunkter. Drygt 13 000 av dessa gällde postutdelning och brevlådor. Övriga synpunkter gällde Postens tjänster, hemsida, priser, villkor etc. Av de 13 000 ärenden som rörde postutdelning och brevlådor rörde drygt 2 300 fel i utfört arbete, drygt 6 300 fellevererat och felutdelat och nästan 3 000 övrigt. Återstående ärenden är registrerade under följande rubriker; utdelning, tömningstider, sen leverans/utdelning, leverans/utkörning och försening.

I likhet med reklamationerna har kundsynpunkterna minskat i förhållande till tidigare år. Antalet lämnade kundsynpunkter minskade med ca 20 procent 2008 jämfört med 2007. Under perioden januari–

april 2009 har det totala antalet lämnade kundsynpunkter minskat med 39 procent jämfört med samma period 2008.

### *Övriga postoperatörers klagomålshantering*

Övriga postoperatörer har i sina tillståndsvillkor för att bedriva postverksamhet inskrivet att:

”Tillståndshavaren skall utforma rutiner för att ta emot klagomål från kunderna. Klagomålshanteringens skall vara öppen för PTS insyn samt smidig och handläggningskostnaderna skall vara rimliga. Tillståndshavaren skall dokumentera alla klagomål och, då PTS begär det, kunna beskriva vilka olika kategorier av klagomål som tagits emot, rapportera antalet klagomål per kategori samt redogöra för hur klagomålen har hanterats.”

Fria Postoperatörers Förbund har i samråd med Post- och telestyrelsen utarbetat gemensamma rutiner och standardformulär för hanteringen av klagomål och den årliga rapporteringen. Rutinerna och formulären har utformats så att de även kan utgöra ett fungerande verktyg i det interna kvalitetsarbetet. Genom att de flesta privata postoperatörerna har anslutit sig till Fria Postoperatörers förbund har rutinerna nått en stor spridning bland dessa.

Bring CityMail tog år 2008 emot nästan 26 000 ärenden. Av dessa var det kunden som initierat ärendet i nästan 3 000 fall och mottagaren i nästan 23 000 fall.

Post- och telestyrelsens erfarenheter visar att klagomålshantering skiljer sig från operatör till operatör i förhållande till verksamhetens omfattning och utdelningsområdets storlek. För att underlätta för avsändare och mottagare att komma i kontakt med de små operatörerna anger ofta dessa ett telefonnummer såväl i sina poststämplor som på eventuella brevlådor. Många av de små operatörerna har på grund av en god lokalkännedom och små volymer få klagomål. De lite större privata operatörerna har ofta infört en sammanhållen kundtjänstfunktion som bland annat hanterar inkomna klagomål.

### **Post- och telestyrelsens tillsyn**

Tillståndsmyndigheten har enligt 15 § postlagen tillsyn över efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Av 17 § framgår att tillståndsmyndigheten får

meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av postlagen, eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor meddelade med stöd av lagen. Förelägganden får förenas med vite enligt 17 b §.

När det gäller Post- och telestyrelsens tillsynsverksamhet anfördes i förarbetena (prop. 1997/98:127 s. 37) att i samband med att bestämmelsen fick sin nuvarande utformning det bland Post- och telestyrelsens uppgifter även ska ingå att bevaka att samhälls omfattande posttjänster finns att tillgå. Post- och telestyrelsen bör följa upp detta ur ett konsument- och regionalpolitiskt perspektiv och nära samarbeta med Konsumentverket och Glesbygdsverket i detta avseende. Vidare anfördes (prop. 1997/98:127 s. 47) att genom ändringarna utvidgas tillståndsmyndighetens tillsynsansvar till att omfatta även tillsyn över att meddelade tillståndsvillkor efterlevs.

Av 5 a § postlagen framgår att om tillståndshavare inte följer bestämmelserna i lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av den eller villkor som meddelats med stöd av lagen får tillståndet återkallas. Om varning bedöms som en tillräcklig åtgärd får tillståndsmyndigheten välja det i stället för att återkalla tillståndet.

Tillsynsärenden enligt 15 § postlagen initieras av Post- och telestyrelsen själv. Myndigheten är således inte skyldigt att initiera tillsynsärenden efter propåer eller andra anmälningar från enskilda.

Till Post- och telestyrelsen inkommer regelbundet klagomål från användarna. De senaste åren har Post- och telestyrelsen uppskattningsvis emot 600–700 förfrågningar och klagomål från allmänheten per år. Ett stort antal av förfrågningarna och klagomålen rör tjänster eller förhållanden där användaren enligt Post- och telestyrelsen istället kan vända sig direkt till berörd operatör. Dessa klagomål vidarebefordras till respektive operatör för åtgärd. De återstående klagomålen kan beröra frågor av principiell art, t.ex. att en postoperatör begår systematiska fel. Dessa ärenden leder till en fördjupad utredning från Post- och telestyrelsens sida. I ett begränsat antal fall per år gör myndigheten bedömningen att klagomålet är av sådan art att det finns anledning att upprätta ett tillsynsärende. I allmänhet tar Post- och telestyrelsen då kontakt med berörd operatör. Efter avslutad utredning meddelar myndigheten anmälaren vilken information som framkommit och vilken bedömning myndigheten gör i det aktuella ärendet.

När Post- och telestyrelsen kontaktar operatörer med anledning av ett klagomål hör sammar de i mycket hög grad Post- och telestyrelsens synpunkter. Post- och telestyrelsen har därför aldrig behövt tillgripa de sanktionsmöjligheter som står till buds.

## Alternativ tvistlösning

### ARN

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) är en statlig myndighet vars huvuduppgift är att kostnadsfritt på ett opartiskt sätt pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Det är konsumenten som gör anmälan. Nämnden fungerar ungefär som en domstol med en ordförande och fyra partrepresentanter samt en föredragande vid varje nämndsammanträde. Besluten är endast rekommendationer om hur tvister bör lösas, till exempel att näringsidkaren ska ge konsumenten pengarna tillbaka, men det övervägande antalet näringsidkare följer nämndens avgöranden. Vanligtvis tar det ca sex månader från anmälan till beslut. Allmänna reklamationsnämnden prövar vidare enligt sina föreskrifter inte tvister där värdet av vad som yrkas understiger ett visst lägre belopp (värdegräns). För posttjänster är värdegränsen 500 kr. Allmänna reklamationsnämnden har de senaste åren tagit emot 20–30 ärenden per år som rör posttjänster.

### *Kommunala konsumentvägledare*

De kommunala konsumentvägledarna utgör en viktig del av den utomrättsliga tvistlösningen även om deras verksamhet är begränsad till att ge råd i enskilda tvister och ärenden. De kommer i sin verksamhet i kontakt med konsumenter som inte är nöjda med posttjänster. Av konsumentverkets statistik framgår att landets kommunala konsumentvägledare under 2008 tog emot 135 klagomål som rörde posttjänster samt att antalet klagomål minskat sedan statistiken började föras år 2005.

## 7.3 Överväganden

### 7.3.1 Postoperatörernas klagomålshantering

**Vår bedömning:** Postoperatörernas klagomålshantering uppfyller de krav som postdirektivet ställer.

**Vårt förslag:** Bestämmelsen om klagomålshantering och offentliggörande av uppgifter om antalet klagomål och hur dessa behandlats flyttas till de allmänna krav som får ställas på postverksamhet.

*Skälen för vår bedömning*

Genom ändring av artikel 19.1 första stycket i 2008 års postdirektiv vidgas tillämpningen av de miniminormer som gäller klagomålsförfaranden till att omfatta samtliga tillhandahållare av posttjänster. Tidigare avsåg detta krav endast tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten även om medlemsstaterna fick föreskriva att normerna också skulle tillämpas på andra.

Samtidigt vidgas genom artikel 19.2 andra stycket i 2008 års postdirektiv postoperatörernas skyldighet att offentliggöra uppgifter om antalet klagomål till att, förutom omfatta tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster, även omfatta andra företag som tillhandahåller tjänster inom tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster.

I samband med att postdirektivet genomfördes i svensk rätt implementerades kravet på en effektiv klagomålshantering av den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten genom bestämmelserna i 7 a § postlagen. Därutöver infördes genom 5 b § postlagen en möjlighet för tillståndsmyndigheten att förena tillstånd med krav på att operatörerna utformar rutiner för att ta emot klagomål från kunder om det var motiverat för att uppfylla de krav på tillförlitlighet och de andra krav som 5 § ställer upp (prop. 1997/98:127 s. 37 och 48.).

Samtliga postoperatörer har i sina tillståndsvillkor krav på att det ska finnas en smidig klagomålshantering som är öppen för Post- och telestyrelsens insyn. Posten har därutöver vissa rapporteringskrav knutna till klagomålshantering.

Post- och telestyrelsen har i juli 2008 publicerat en rapport ”Postens klagomålshantering – PTS-ER-2008:17”. Rapportens syfte är dels att beskriva och redogöra för hur Postens klagomålshantering fungerar och hur den är uppbyggd, dels att bedöma huruvida den kan anses uppfylla rimliga krav på effektivitet och service som man som konsument kan begära.

Rapportens slutsats är att klagomålshantering i det stora hela uppfyller rimliga krav på effektivitet och ändamålsenlighet. Posten tar varje år emot ett stort antal klagomål och har en organisation som bedöms vara anpassad efter detta förhållande. Till stöd för sin bedömning har Post- och telestyrelsen använt några av de kriterier för en välfungerande klagomålshantering som formuleras i den europeiska kvalitetsstandarden EN 14012.

Post- och telestyrelsen har kunnat konstatera att det finns utrymme för förbättring. Klagomål som anmäls på annat håll inom Posten än till kundtjänsten slussas inte alltid vidare internt. Det finns också exempel på svårbegripliga svar och motiveringar till fattade beslut.

Det är enligt Post- och telestyrelsen inte självklart att ändringar i regelverket är det mest ändamålsenliga sättet att säkerställa en än mer tillförlitlig och bättre klagomålshandtering. Ytterst handlar det om ett stort antal samverkande faktorer som avgör hur bra eller dåligt den fungerar. Den kvalitetsstandard (EN 14012) som finns erbjuder goda förutsättningar för att utforma fungerande rutiner för klagomålshandtering utan att enskilda detaljer behöver formuleras i ett statligt regelverk. I stället bör olika frågor som rör klagomålshandringen i första hand lösas i dialog mellan Post- och telestyrelsen och Posten. Myndigheten har även möjlighet att i den praktiska tillsynsverksamheten sätta ett särskilt fokus på klagomålshandringen. Först om denna väg inte skulle visa sig framkomlig, kan ändringar i tillståndsvillkor eller övrig reglering övervägas.

Post- och telestyrelsens rapport tar endast upp Postens klagomålshandtering och inte övriga operatörers. Enligt Post- och telestyrelsen har myndigheten inte uppfattat annat än att övriga operatörer uppfyller de krav som ställs i tillståndsvillkoren. Post- och telestyrelsens uppfattning finner vidare stöd i det ringa antal ärenden som posttjänster föranleder hos de kommunala konsumentvägledarna och Allmänna reklamationsnämnden. Ingen av postoperatörerna är överrepresenterad bland dessa ärenden.

Vi saknar anledning att göra någon annan bedömning än den som Post- och telestyrelsen har gjort. Vår bedömning är således att postoperatörernas klagomålshandringen uppfyller artikel 19.1 första och andra stycket i 2008 års postdirektiv.

För att avspegla de ändringar som sker i artikel 19 postdirektivet bör dock bestämmelserna i postlagen ändras på så sätt att kravet på en effektiv klagomålshandtering och kravet att offentliggöra uppgifter om antalet klagomål flyttas till de allmänna tillståndsvillkor som får ställas på postverksamhet.

Kravet att offentliggöra uppgifter om antalet klagomål kommer framgent även att gälla för de som tillhandhåller posttjänster inom tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster. Även detta krav bör därför flyttas till de allmänna tillståndsvillkor som får ställas på postverksamhet.

### 7.3.2 Alternativ tvistlösning

**Vår bedömning:** Genom den möjlighet till prövning av konsumenttvister utanför domstol som Allmänna reklamationsnämnden erbjuder uppfyller Sverige kravet på att uppmuntra oberoende förfaranden för tvistlösning utanför domstol enligt artikel 19.1 tredje stycket i 2008 års postdirektiv.

En nyhet i 2008 års postdirektiv är att medlemsstaterna ska uppmuntra utvecklingen av oberoende förfaranden utanför domstol för att avgöra tvister mellan tillhandahållare av posttjänster och användare. I ingressen punkt 42 anges att för att effektivisera klagomålsförfarandena bör reglering av konsumenttvister utanför domstol uppmuntras, i enlighet med kommissionens rekommendation 98/257/EG av den 30 mars 1998 om principer som ska tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol samt kommissionens rekommendation 2001/310/EG av den 4 april 2001 om principer som ska tillämpas på extrajudiciella organ som deltar i reglering av konsumenttvister som görs upp i godo.

Direktivet anger inte närmare hur medlemsstaterna ska uppmuntra oberoende tvistlösningsförfaranden eller vilka mål som ska uppnås. De rekommendationer som nämns i skäl 42 behandlar endast regleringen av konsumenttvister utanför domstol. Därigenom kan man säga att det framgår hur och vilka mål som ska uppnås.

I Sverige finns Allmänna reklamationsnämnden som är en statlig myndighet som sedan länge är ett väl inarbetat och hos allmänheten välkänt alternativt tvistlösningsorgan till domstolar för tvister mellan konsument och näringsidkare. Till nämnden inkommer ett tiotal klagomål från konsumenter rörande posttjänster årligen. För att Allmänna reklamationsnämnden ska ta upp tvisten måste dock tvistebeloppet överstiga 500 kr. Denna begränsning kan dock inte sägas stå i strid med direktivet.

Naturligtvis kan det övervägas om det finns förutsättningar att tillskapa något branschspecifikt tvistlösningsorgan eller annat egenåtgärdssystem vid sidan av eller för att komplettera Allmänna reklamationsnämnden när det gäller posttjänster.

Vi har i föregående avsnitt redogjort för den klagomålshantering som varje postoperatör ska ha enligt postlagen och tillståndsvillkor. Frågan är om det mot bakgrund av de rutiner för klagomålshanter-

ing som postoperatörerna har tillskapat för att uppfylla dessa krav finns behov av ytterligare system utöver Allmänna reklamationsnämnden.

Särskilda oberoende tvistlösningsorgan på postområdet har inrättats i en handfull länder. Ett exempel är Postal Redress Service (POSTRS), som inrättades hösten 2008 i Storbritannien. POSTRS är ett oberoende organ som prövar klagomål och tvister mellan postoperatörer och enskilda användare. Postoperatörer i Storbritannien är skyldiga att vara anslutna till någon form av tvistlösningsinstans som är godkänd av tillsynsmyndigheten.

Vår bedömning är emellertid att Allmänna reklamationsnämndens verksamhet innebär att Sverige i dagsläget uppfyller de krav som artikel 19.1 tredje stycket ställer på att uppmuntra oberoende förfaranden utanför domstol för tvistlösning. Vi föreslår därför att det inte införs någon ytterligare utomrättslig tvistelösningsmekanism vid sidan av Allmänna reklamationsnämnden.

### 7.3.3 Postoperatörernas klagomålshandtering och användarnas rätt till ersättning

**Vår bedömning:** Genom postlagens regler om ansvarighet vid postbefordran och postoperatörernas tillämpning av dessa regler i den interna klagomålshandtering uppfyller Sverige postdirektivets krav att medlemsstaterna ska säkerställa att det inom ramen för postoperatörernas klagomålshandtering, i befogade fall, finns möjlighet att kompensera postanvändarna i samband med förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormer inte följs.

#### *Bakgrund*

I artikel 19.1 andra stycket i 2008 års postdirektiv anges att medlemsstaterna ska säkerställa att det inom ramen för postoperatörernas klagomålshandtering, i befogade fall, finns möjlighet att kompensera postanvändarna genom ett system för återbetalning och/eller ersättning i samband med förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormer inte följs.

Bestämmelsen är i sak oförändrad från 1997 års postdirektiv. I skäl 42 i 2008 års postdirektiv anges dock att för att skydda användarnas intressen när postförsändelser förlorats, stulits eller skadats



bör medlemsstaterna införa ett system för återbetalning och/eller ersättning.

I 6 § postlagen anges att förlust av brev, skada på brev eller försening av brev ger rätt till ersättning från postbefordringsföretaget endast om det har avtalats mellan företaget och avsändaren.

Regeringen uttalade i prop. 1993/94: 38 s. 99 angående ansvarighet vid postbefordran att

”När det gäller vanliga brev är Postverket i dag inte skyldigt att ge ut ersättning till sina kunder för förlust eller skada. Skälet till detta är bl.a. att det inte sluts några individuella avtal om befordran av vanliga brev. Det är i efterhand mycket svårt att för en kund att visa att han eller hon verkligen har postat ett visst brev. Till detta kommer att portot för brevbefordran är förhållandevis lågt. Det är enligt Postverket inte meningen att värdeföremål skall befordras i vanliga brev. Om det sker, får kunden stå risken för eventuell skada eller förlust. Om kunden vill ha ekonomiskt skydd har han eller hon att skicka försändelsen som värdeförsändelse.

--

Postlagens ansvarighetsregler i fråga om brev bör knyta an till vad som för närvarande gäller beträffande Postverkets ansvar. Principen bör vara att postbefordringsföretag inte har något ansvar, såvida inte avtal om ansvarighet har träffats mellan företaget och kunden. Det får förutsättas att det i stor utsträckning kommer att gälla standardavtal som innebär att ersättning utgår vid vissa typer av brevöversändelser, motsvarande dem för vilka Postverket idag betalar ersättning.”

Någon förändring av dessa delar av den svenska postregleringen övervägdes inte när postdirektivet genomfördes i svensk rätt.

### *Skälen för vår bedömning*

Artikel 19.1 andra stycket i 2008 års postdirektiv ställer endast som krav att ett system för återbetalning eller ersättning ska tillämpas inom ramen för postoperatörernas klagomålshantering i befogade fall. Det anges inte närmare vad som avses med ”*befogade fall*” i artikeln eller i skälen utan det lämnas uppenbarligen till de enskilda medlemsstaterna att avgöra detta.

Postmarknaden i Sverige har varit avreglerad sedan 1994. Postlagens regler om ansvarighet vid postbefordran följer vad som gällde redan på Postverkets tid. Posten har som förutsattes vid avregleringen fortsatt att tillhandahålla tjänster där Posten tar ansvar för försändelsen.

Såvitt vi kan bedöma är det i dag en fungerande ordning som innebär att användaren har möjlighet att få ersättning vid förlorat eller skadat innehåll när avsändaren använt en tjänst som ger rätt därtill. De skäl som anfördes i prop. 1993/94:38 är fortfarande giltiga. Vi kan inte se att det i dag finns behov av att utvidga postoperatörernas ansvar.

Vi har vidare ovan bedömt att postoperatörerna har fungerande klagomålshantering. Inom ramen för postoperatörernas klagomålshantering betalar postoperatören kompensation när de bedömer att den tjänst som användaren nyttjat ger rätt därtill. Posten betalade t.ex. kompensation i drygt 13 procent av de klagomål som mottagits. I de fall användaren inte är nöjd med operatörens hantering av klagomålet och ersättningsanspråken kan användaren vända sig till allmän domstol eller om det är fråga om en konsument till Allmänna reklamationsnämnden. Dagens ordning uppfyller därigenom artikel 19.1 andra stycket i 2008 års postdirektiv.

#### 7.3.4 Rätt att vända sig till behörig myndighet

**Vår bedömning:** Post- och telestyrelsens tillsyn innebär att användarna har möjlighet att framställa klagomål om missförhållanden på postmarknaden. Vår bedömning är att denna ordning väl uppfyller de krav som artikel 19.2 i 2008 års postdirektiv ställer.

Av artikel 19.2 i 2008 års postdirektiv framgår att utan att det påverkar andra möjligheter att överklaga eller få gottgörelse enligt nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning ska medlemsstaterna säkerställa att användarna, enskilt eller, om nationell lag tillåter detta, tillsammans med användar- och/eller konsumentorganisationer, får vända sig till den behöriga nationella myndigheten i de fall där användarnas klagomål mot företag som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster inte har lösts på ett tillfredsställande sätt.

2008 års postdirektiv innebär att bestämmelsen flyttats från artikel 19 tredje stycket och att det till den första meningen lagts till orden ”eller få gottgörelse”. Ändringen är inte motiverad i ingressen.

I skäl 35 i ingressen till 1997 års postdirektiv anges att behovet av att förbättra kvaliteten på tjänsterna innebär att tvister måste

lösas snabbt och effektivt. Som komplement till de möjligheter till domstolsprövning som gemenskapslag och nationell lag tillhandahåller bör ett förfarande för klagomål införas, som är öppet för insyn, smidigt och föga kostsamt samt ger möjlighet för alla berörda parter att delta.

Dåvarande artikel 19, tredje stycket i postdirektivet berörs inte heller i prop. 1997/98:127 som bland annat syftade till att anpassa lagstiftningen till postdirektivet. Post- och telestyrelsen har dock i en skrivelse år 2001 till kommissionen anfört beträffande artikel 19, tredje stycket att det finns en allmän reklamationsnämnd för tillvaratagande av ärenden som har karaktären av konsumentklagomål.

Bestämmelsen har genomförts på olika sätt bland medlemsländerna. Ett antal av medlemsländerna har utsett den nationella tillsynsmyndigheten att vara den nationella behöriga myndighet som användarna får vända sig till med sina klagomål. Andra medlemsländer har löst det genom att inrätta en ombudsman eller andra oberoende organ för att lösa användarnas klagomål. Det finns också ett antal medlemsländer som inte har vidtagit några särskilda åtgärder för införlivande av artikel 19 tredje stycket i postdirektivet.

Angående vilka åtgärder artikel 19.2 i 2008 års postdirektiv kräver av medlemsstaterna har Sverige tidigare hävdat att bestämmelsen genomförts genom möjligheten att vända sig till Allmänna reklamationsnämnden. En nyhet i 2008 års postdirektiv är bestämmelsen i artikel 19.1 tredje stycket i 2008 års postdirektiv som avser frågan om alternativ tvistlösning. Ändringen innebär att det blir tydligt att det som avses i artikel 19.2 första stycket är något annat än den alternativa tvistlösning som den som Allmänna reklamationsnämnden erbjuder. Enligt vår bedömning är möjligheten att vända sig till Allmänna reklamationsnämnden inte tillräckligt för att uppfylla artikel 19.2 i postdirektivet.

Artikel 19.2 ålägger medlemsstaterna att säkerställa att användarna får vända sig till den behöriga nationella myndigheten när ett klagomål mot företag som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster inte har lösts på ett tillfredsställande sätt.

Användarna får vända sig till *behörig myndighet* som inte behöver vara densamma som *tillsynsmyndigheten*. Det är inte heller fråga om en rätt för användaren att överklaga ett beslut från postoperatören utan endast en rätt vända sig till (engelsk version "bring before", fransk version "puissant soumettre") behörig myndighet. Språkbruket i artikel 19.2 i 2008 års postdirektiv är unikt och återfinns som vi

kunnat hitta inte i någon annan rättsakt från Europeiska Unionen som rör de samhällsomfattande tjänsterna.

Postdirektivet innehåller inte heller någon bestämmelse som ger den som vänt sig till den behöriga myndigheten rätt att överklaga myndighetens agerande i anledning av att användaren vänt sig till myndigheten. Artikel 19.2 måste vidare tolkas mot bakgrund av att postdirektivet tillkom på en marknad där det i flertalet medlemsländer fanns monopol på posttjänster och där den oberoende tillsynen i vissa fall var ytterst begränsad. Bestämmelsen bör därför enligt vår mening inte ges vidare innebörd än vad ordalydelsen faktiskt ger vid handen dvs. användarna ska tillförsäkras en rätt att framföra sina klagomål till en behörig myndighet. Denna möjlighet är särskilt viktig när det gäller klagomål som rör den samhällsomfattande posttjänsten.

Post- och telestyrelsen utövar enligt 15 § postlagen tillsyn över efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter och tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen. I Post- och telestyrelsens uppgifter ingår att bevaka att samhällsomfattande posttjänster finns att tillgå. Post- och telestyrelsen följer detta ur ett konsument- och regionalpolitiskt perspektiv och i nära samarbete med andra berörda myndigheter.

Enskilda användare har dock, enligt fast praxis, inte rätt att anhängiggöra tillsynsärenden enligt postlagen utan initiativet tillkommer Post- och telestyrelsen. Det hindrar emellertid inte att enskilda vänder sig till Post- och telestyrelsen med sina klagomål.

Även om Post- och telestyrelsen inte behöver initiera ett tillsynsärende när enskilda användare vänder sig till myndigheten med sina klagomål följer av 4 § förvaltningslagen (1986:223) – som reglerar myndigheternas allmänna serviceplikt – att en sådan framställan bör besvaras. Myndigheten ska därför normalt genom skriftligt svar till användaren eller på annat sätt ge besked om myndighetens agerande i anledning av de förhållanden som användaren fäster myndighetens uppmärksamhet på. Vår uppfattning är att Post- och telestyrelsen lever upp till förvaltningslagens krav.

För användarna innebär således Post- och telestyrelsens tillsyn en möjlighet att påkalla tillsynsmyndighetens uppmärksamhet när förväntade förhållanden inte råder och en vetskap om att missförhållanden kan upptäckas. Vår bedömning är att denna ordning väl uppfyller de ganska begränsade krav som artikel 19.2 i 2008 års postdirektiv ställer.

### 7.3.5 Andra åtgärder för att stärka användarnas möjlighet att tillvarata sin rätt

**Vår bedömning:** Konsumenternas kunskap om sina rättigheter är generellt sett låg på postområdet. Post- och telestyrelsen bör ges i uppdrag att verka för att operatörerna lämnar tydligare information om hur användarna ska gå tillväga för att tillvarata sin rätt.

Post- och telestyrelsen har under våren 2009 inlett ett arbete med att beskriva tillsynsverksamheten inom hela myndigheten. I samband med detta arbete ser Post- och telestyrelsen även över om det finns behov av att göra några förändringar i tillsynsarbetet som avser klagomål från postanvändare. Inriktningen på denna översyn är bland annat att öka tillsynens effektivitet, tydlighet och förutsägbarhet.

I det fortsatta arbetet om postanvändarnas rättigheter kommer Post- och telestyrelsen också undersöka hur registrering, redovisning och analys av postanvändarnas klagomål kan utvecklas och bidra till omvärldsbevakningen på postområdet. Syftet med detta arbete är att skapa förutsättningar för en mer systematisk beskrivning av postanvändarnas erfarenheter på postmarknaden för att på så sätt utveckla Post- och telestyrelsens underlag för framtida utrednings- och tillsynsinsatser.

Detta arbete kommer enligt vår uppfattning leda till att Post- och telestyrelsen i framtiden kommer att få en tydligare bild av användarnas intressen och önskemål. Denna kunskap innebär att myndigheten på ett än bättre sätt kommer att kunna tillvarata användarnas intressen vid tillsynen.

Det står dock redan klart, genom de konsumentklagomål som når Post- och telestyrelsen, att användarnas kunskaper om sina rättigheter och skyldigheter inte är tillräckliga. För att komma tillrätta med detta bör viss fokus läggas på hur postoperatörerna och Post- och telestyrelsen lämnar information till användarna om hur dessa kan tillvarata sina rättigheter.

Vi föreslår att Post- och telestyrelsen bör ges uppdrag att, som ett led i arbetet att se över sin tillsynsverksamhet, särskilt överväga hur myndigheten och postoperatörerna framgent på ett bättre sätt ska informera användarna om vilka möjligheter som står till buds om de önskar framföra ett klagomål mot en postoperatör.

## 8 Genomförande av Världspostfördragen

### 8.1 Uppdraget

Världspostföreningen (Universal Postal Union, UPU) bildades 1874 av drygt 20 länder inklusive Sverige i syfte att skapa ett gemensamt post-territorium för utväxling av försändelser och garantera fri transit för gränsöverskridande postbefordran. 1947 blev föreningen FN:s fackorgan för postfrågor och i dag uppgår medlemsantalet till 191 stater. Obligatoriska avtal vilka Sverige har undertecknat är Konstitutionen, Allmänna reglementet och Världspostkonventionen. Vi har fått uppdraget att bedöma om världspostfördragen har införlivats i svensk rätt på ett ändamålsenligt sätt.

### 8.2 UPU:s organ

Världspostföreningen består av fyra permanenta organ; Kongressen, Administrativa rådet, Postoperativa rådet och Internationella byrån.

Världspostföreningens högsta organ är *kongressen* som sammanträder vart fjärde år. Vid kongressen är alla medlemmar representerade. Dess främsta uppgift är att revidera konstitutionen.

Det *administrativa rådet* består av ett mindre antal av kongressen valda medlemmar. Rådet verkar mellan kongresserna och utövar viss kontroll över administrationen och förbereder kommande kongress.

*Postoperativa rådet (POC)* ansvarar för kommersiella, tekniska och ekonomiska frågor som rör posttjänster. Postoperativa rådet beslutar bland annat tillämpningsföreskrifter till världspostkonventionen.

*Internationella byråns* uppgift är i huvudsak att övervaka all verksamhet i Världspostföreningen och att studera frågor om dess grundläggande program.

### 8.3 Allmänt om fördragen

I konstitutionen och det allmänna reglementet återfinns den ”den formella världspossträtten”. I Världspostkonventionen och tillhörande tillämpningsföreskrifter finns ”den materiella världspossträtten”.

#### *Konstitutionen*

Världspostföreningens huvudsakliga uppgift är, enligt artikel 1 i konstitutionen, att inom det enhetliga postala område som föreningen bildar verka för ömsesidigt utbyte av postförsändelser och säkerställa transitofrihet. Föreningen verkar även för samordning och förbättring av postförbindelserna.

Artikel 8 i konstitutionen medger att medlemsländer bildar s.k. begränsade föreningar eller träffar bilaterala överenskommelser. Sådana föreningar eller överenskommelser förutsätter dock att de inte medför mindre gynnsamma villkor för kunderna än de som gäller enligt Världspostkonventionen.

När ett land blir medlem i Världspostföreningen måste landet även tillträda bland annat världspostkonventionen vilket framgår av artikel 22.3.

Av artikel 24 i konstitutionen framgår vidare att nationell lagstiftning bara får avvika från bestämmelserna i Världspostföreningens avtal när så uttryckligen föreskrivs i avtalen. Nationella bestämmelser som avser annat än gränsöverskridande post är en fråga som det ankommer på den nationella lagstiftaren att reglera (Internationella byråns kommentar till art. 24).

Den nu gällande konstitutionen antogs 1964 av Världspostföreningens kongress i Wien. I samband med denna gavs organisationen viss legislativ makt. Organisationen har således möjlighet att genom majoritetsbeslut anta bestämmelser som blir bindande för medlemsländerna vilket framgår av artikel 30 i konstitutionen och artikel 21 i kongressens regler rörande procedur. Till konstitutionen finns sju tilläggsprotokoll som har antagits vid senare kongresser. Tilläggsprotokollen har bland annat inneburit att legislativ makt överförts från kongressen till Postoperativa rådet.

Konstitutionen och tilläggsprotokollen till denna ska enligt artikel 25.3 i konstitutionen ratificeras av medlemsländerna. Genom ratifikation förklarar sig ett land slutligt bundet av en konvention.

Av artikel 25.4 i konstitutionen framgår att medlemsländerna själva beslutar om och hur de ska förfara för att godkänna de övriga rättsakterna antagna inom ramen för Världspostföreningen.

#### *Allmänna reglementet*

Närmare bestämmelser om tillämpningen av konstitutionen och arbetet inom Världspostföreningen finns i det allmänna reglementet. Vid 2004 års kongress i Bukarest beslutades att det allmänna reglementet inte längre behöver förnyas varje kongress. Ändringar av reglementet görs dock fortfarande av kongressen och registreras i ett tilläggsprotokoll. Världspostföreningens konstitution kräver inte att dessa tilläggsprotokoll godkänns eller ratificeras av medlemsländerna.

#### *Världspostkonventionen*

Världspostkonventionen reglerar i stort sett alla aspekter av gränsöverskridande postbefordran. Konventionen innehåller inledningsvis allmänna regler om internationell postbefordran. Det ställs bland annat krav på medlemsstaterna att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Vidare ges närmare bestämmelser om rätten till fri transit för gränsöverskridande postbefordran.

Konventionen reglerar noggrant vilka tjänster som ska tillhandahållas och under vilka förutsättningar. Det finns vidare reglerat förhållandet mellan anslutna postbefordringsföretag i ursprungsland och mottagande land. Konventionen reglerar också i vilken utsträckning postbefordringsföretagen ansvarar vid skada, förlust eller försening av en försändelse. Konventionens artikel 36 innehåller bl.a. en bestämmelse enligt vilken kongressen genom ett majoritetsbeslut kan fatta beslut om ändringar som är bindande för samtliga fördragslutande parter.

#### *Tillämpningsföreskrifter*

Postoperativa rådet beslutar de tillämpningsföreskrifter som behövs för genomförandet av konventionen och av fördragen, med tanke på de beslut som fattas av kongressen. Föreskrifterna är inte



begränsade till att endast vara rena tillämpningsföreskrifter till konventionerna utan får även komplettera dessa.

#### 8.4 Genomförande av världspostfördragen i svensk rätt

**Vår bedömning:** Världspostfördragen reglerar i stort sett samtliga sidor rörande internationell postbefordran.

Världspostkonventionen reglerar bland annat ansvarsförhållanden och ersättning eller ansvarsfrihet vid förlorad eller skadad försändelse något som typiskt sett faller inom det obligatoriska lagområdet.

Frågan om Världspostfördragen inklusive konstitutionen införlivats i svensk rätt på ett ändamålsenligt sätt är stor och omfattande och ryms tidsmässigt inte inom vårt uppdrag utan bör utredas vidare i annat sammanhang.

##### *Allmänt om förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer*

I 10 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation ingås av regeringen. Riksdagens medgivande krävs dock enligt 10 kap. 2 § om överenskommelsen fordrar lagstiftning eller eljest rör ämne i vilket riksdagen har bestämmanderätt eller om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan i det senare fallet underlåta att inhämta riksdagens godkännande om rikets intresse kräver det. I stället ska regeringen då överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelse ingås. Riksdagens godkännande behöver således inte inhämtas om det motsvarande riksdagsbeslutet redan är fattat såvida inte överenskommelsen som sådan är av större vikt. I de senare fallen krävs riksdagens godkännande även om överenskommelsen ryms inom gällande lag eller av annan anledning inte ovillkorligen förutsätter ett särskilt beslut av riksdagen. Regeringen avgör under konstitutionellt ansvar om en mellanfolklig överenskommelse ska anses vara av större vikt och följaktligen underställas riksdagen.

Enligt 10 kap. 3 § får regeringen uppdra åt förvaltningsmyndighet att ingå internationell överenskommelse i fråga där överenskommelsen ej kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

10 kap. 5 § tredje stycket regeringsformen ger i vissa fall möjlighet att låta en framtida ändring i en internationell överenskommelse automatiskt bli gällande som svensk rätt utan något mellanliggande svenskt normgivningsbeslut.

Vid tidpunkten för 1964 års Wienkongress var 1809 års regeringsform i kraft. Såvitt avser förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer har det genom den nuvarande regeringsformen inte skett några genomgripande förändringar. Vi har därför inte återgett 1809 års regeringsform.

#### *Allmänt om genomförande av konventionsbestämmelser i svensk rätt*

Det finns inga bestämmelser i lag som närmare anger hur bestämmelser i en internationell överenskommelse som Sverige ingått eller ett för Sverige bindande internationellt beslut ska genomföras i vår interna rätt.

Berör den internationella överenskommelsen endast staten som sådan, dvs. förpliktelser och rättigheter gentemot annan stat krävs normalt inga särskilda åtgärder. Reglerar överenskommelsen myndigheters eller enskildas handlande krävs någon form av införlivning i svensk rätt. Härvid används två olika metoder transformation eller inkorporering. Transformation innebär att de svenska bestämmelserna anpassas så att de motsvarar den internationella överenskommelsen. Inkorporering innebär att den internationella överenskommelsen i oförändrad utformning införs i svensk rätt, antingen genom en hänvisning till överenskommelsen eller genom att överenskommelsen läggs som en bilaga till lagtexten.

De åtgärder som vidtas för att genomföra en internationell överenskommelse måste naturligtvis också följa bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen som anger normgivningsmakten dvs. rätten att besluta sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter.

Till det område där normgivningskompetensen i första hand ligger hos riksdagen (det primära lagområdet) hör bland annat grundlagarna, den civilrättsliga lagstiftningen (8 kap. 2 §), sådana offentlighetsrättsliga föreskrifter som är betungande för enskilda (8 kap. 3 §) och vissa föreskrifter om kommunernas ställning (8 kap. 5 §).

Riksdagen kan i begränsad utsträckning delegera normgivningskompetens inom det primära lagområdet. Riksdagens bemyndigande riktar sig alltid till regeringen (det finns vissa undantag enligt 8 kap. 9 § andra stycket).

Till det område där normgivningskompetensen i första hand ligger hos regeringen (regeringens primärområde) hör föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, den s.k. restkompetensen.

Det har inte heller avseende normgivningsmakten skett någon djupgående förändring i regeringsformen i förhållande till 1809 års regeringsform. För vårt syfte är det tillräckligt att återge gällande rätt.

#### *Genomförande av världspostfördragen i svensk rätt*

Sverige har genom regeringsbeslut tillträtt och ratificerat Världspostförningens konstitution från 1964 och efterföljande tilläggsprotokoll. Sverige har också genom regeringsbeslut godkänt det allmänna reglementet och Världspostkonventionen. (Se t.ex. SÖ 1966:36–45 och 2005:65).

I postlagen återfinns reglerna om internationell postbefordran i 23 och 24 §§.

I 23 § anges de krav som ett postbefordringsföretag ska uppfylla för att få delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för Världspostfördragen. Företaget måste ha en sådan verksamhet och organisation som garanterar att företaget på ett godtagbart sätt kan utföra den internationella befordringen i enlighet med fördragets innehåll.

Posten AB har av regeringen den 24 februari 1994 utsetts att vara den postoperatör som fullgör Sveriges skyldigheter enligt fördragen samt företräder Sverige i frågor som avser operativ verksamhet inom postområdet.

Av 24 § framgår vilka frimärken som får användas i sådan internationell posttrafik som äger rum inom ramen för Världspostfördragen samt hur portobeteckningar ska vara stämplade.

Av 7 § 2 förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen framgår att verket handlägger frågor som rör Sveriges deltagande inom Världspostförningen.

Det saknas i svensk rätt i övrigt föreskrifter rörande internationell postbefordran. När postmarknaden liberaliserades och Postverket

bolagiserades år 1994 uttalade regeringen följande angående det internationella samarbetet i samband med införandet av postlagen i prop. 1993/94:38 s. 146:

När det gäller de uppgifter i det internationella samarbete som har karaktären av myndighetsutövning är det naturligt att tillsynsmyndigheten vid en bolagisering av Postverket träder i Postverkets ställe. Det innebär att huvudansvaret för de ingångna överenskommelser inom ramen för Världspostföreningen (UPU) flyttas till tillsynsmyndigheten i den utsträckning det rör sig om regulatörsuppgifter. Hit hör bl.a. överenskommelser som avser de grundläggande principerna för den internationella posttrafiken.

Enligt UPU:s regler är Sverige emellertid även efter en bolagisering av Postverket förpliktat att ha ett nationellt postbefordringsföretag för det internationella postsamarbetet.

Posten AB bedömdes som det enda möjliga valet. Det bör alltså ankomma på Posten AB att företräda Sverige i frågor som avser affärs- mässig och operativ verksamhet på postområdet, t.ex. taxor och system för avräkning och tekniska standarder. Detta åstadkoms genom att det statliga postbolaget formellt godkänns som nationell operatör inom UPU-samarbetet. I samband med godkännandet förbinder sig Posten AB att följa de internationella överenskommelser som Sverige har ingått. Härigenom blir åtagandena enligt de internationella överenskommelserna också gällande inom landet.

### *Skälen för vår bedömning*

I utredningens uppdrag ingår att bedöma om Världspostfördragen införlivats i svensk rätt på ett ändamålsenligt sätt. Världspostfördragen består som vi redogjort ovan av dels den formella rätten i form av konstitutionen och det allmänna reglementet, dels den materiella världsposträtten som finns i Världspostkonventionen med tillhörande *Letter post regulations* och *Resolutions*.

Konstitutionen och det allmänna reglementet berör endast medlemsländerna. Rättsakterna reglerar skyldigheter och rättigheter stater emellan och har inte någon direkt påverkan på enskildas rättsförhållanden. Genom att tillträda Världspostföreningens konstitution blir dock landet skyldigt att även tillträda bland annat Världspostkonventionen.

Världspostkonventionen reglerar i stort sett alla aspekter av gränsöverskridande postbefordran. Vissa av konventionens bestämmelser är sådana att de till viss del faller inom det primära lagområdet. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas konventionens

kapitel II Ansvar, artiklarna 21–26. I kapitlet finns bland annat bestämmelser om postbefordringsföretags ansvar och avsändarens ansvar för skada som åsamkas postbefordringsföretag i vissa fall.

När postlagen infördes anförde regeringen i prop. 1993/94:38 s. 147 att Världspostkonventionen genomfördes i svensk rätt genom att Posten förbinder sig att följa de internationella överenskommelser som Sverige har ingått. Härigenom ansåg regeringen att åtagandena enligt de internationella överenskommelserna också blev gällande inom landet. Posten hade i avtalen som träffats i samband med de i tvisten aktuella försändelserna i allmänna avtalsvillkor hänvisat till bestämmelserna i världspostkonventionen.

Världspostkonventionen och dess tillämpningsföreskrifter är som vi erfarit under vårt arbete inte helt lättillgängliga och i vissa delar mycket tekniskt inriktade. Det är en grannliga uppgift som anförtrots Posten att när bolaget deltar i det internationella postsamarbete inom ramen för världspostfördragen genom allmänna avtalsvillkor ska tillse att Sverige fullgör Världspostkonventionen.

I en tvist mellan Posten AB och Försäkringsbolaget Zurich vid Stockholms tingsrätt (mål T 16111-99) har frågan om dåvarande artikel 34.4 (numera artikel 21.4) i Världspostkonventionen status i svensk rätt belysts. Bestämmelsen reglerar postbefordringsföretagens ansvar vid skada. Tingsrätten uttalade i domen som sedermera fastställdes av Svea hovrätt att det saknas stöd för att konventionen införlivats i svensk rätt. Detta framgår bland annat enligt tingsrätten av 23 § postlagen och regeringens beslut att godkänna Posten som deltagare i det internationella postsamarbetet. Bestämmelsen och beslutet innebär enligt domen att Posten i sin verksamhet ska beakta konventionens bestämmelser men har ingen direkt betydelse för de kunder som Posten träffar avtal med.

Sättet som valts för att införliva världspostkonventionen har således inte lett till att konventionen av domstolarna har ansetts införlivad i svensk rätt. Det är möjligt att det ur ett folkrättsligt perspektiv är en tillräcklig genomförandeåtgärd som vidtagits. Uppenbart är dock att det är tveksamt ur ett inhemskt perspektiv om så skett.

Frågan om hur Världspostfördragen inklusive konstitutionen lämpligen bör införlivas är stor och omfattande och ryms emellertid tidsmässigt inte inom vårt uppdrag utan bör utredas vidare i annat sammanhang.

## 9 Författningsteknisk lösning och ikraftträdande

### 9.1 En ny lag

**Vårt förslag:** Den nuvarande postlagen ersätts med en helt ny lag med samma namn.

Den nu gällande postlagen innehåller bestämmelser om postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten. Sedan lagens tillkomst har lagen ändrats 15 gånger varav åtminstone tre av de ändringar som skett har varit av mer genomgripande karaktär.

Den samhällsomfattande posttjänsten – eller som den då benämndes den grundläggande postservicen – omfattade inledningsvis endast brev och paket. Genom prop. 1995/96:218 utvidgades denna till att omfatta samtliga adresserade försändelser upp till 20 kg. Begreppet postverksamhet omfattade till en början regelbunden befordran av brev och paket. Tillämpningsområdet inskränktes dock ganska snart genom prop. 1997/98:127, som anpassade postlagen till det då gällande postdirektivet, då paketbefordran utrangerades från att omfattas av begreppet postverksamhet. Samtidigt fick tillståndsmyndigheten möjlighet att förena tillstånd att bedriva postverksamhet med villkor. Slutligen har bestämmelser införts genom prop. 1998/99:95 som syftar till ett mer konkurrensneutralt nyttjande och bättre samutnyttjande av den postala infrastrukturen.

Genom de förslag vi lämnar kommer ytterligare ändringar att krävas. Den innehållsmässigt största ändringen gäller regleringen av den samhällsomfattande posttjänsten bland annat för att i lagen förtydliga tjänstens innehåll men även för att tydligare genomföra postdirektivets krav på redovisning och prissättning. Vi föreslår vidare ett antal ändringar i postlagen som bland annat rör klag-

målshantering och eftersändning. Ändringarna innebär att lagen riskerar att bli ganska svåröverskådlig och att den inte uppfyller de krav som man kan ställa på en modern lagstiftning.

I uppdraget ingår att göra en allmän översyn av lagen, innefattande bland annat den sammanhållna strukturen i lagen. De nu redovisade utgångspunkterna innebär att det är motiverat att den nu gällande postlagen ersätts med en helt nyskriven lag. Därigenom kan lagen få en ny struktur och en genomgående och enhetlig terminologi anpassad efter 2008 års postdirektiv införas. På så sätt bör lagen också kunna bli mer överskådlig och lättorienterad.

## 9.2 Den nya lagens struktur

**Vårt förslag:** Den nya lagen inleds med bestämmelser som anger lagens innehåll och definitioner av betydelse för tillämpningen av lagen. Därefter följer bestämmelser som bara rör postverksamhet för att följas av de bestämmelser som bara reglerar den samhällsomfattande posttjänsten. Lagen avslutas med gemensamma bestämmelser.

Den nu gällande postlagen innehåller som förut redovisats bestämmelser som gäller både postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten. De flesta bestämmelserna i lagen rör endast postverksamhet och de brev som förmedlas inom ramen för denna. Ett antal bestämmelser rör dock den samhällsomfattande posttjänsten och vissa av bestämmelserna som gäller postverksamhet gäller även andra typer av försändelser än brev.

En ny lag på området bör struktureras så att det lättare går att orientera sig i lagen. Det bör ske genom att man delar in bestämmelserna utifrån om de rör postverksamhet, den samhällsomfattande posttjänsten eller om de är gemensamma.

Efter de två första paragraferna som innehåller inledande bestämmelser med lagens innehåll och definitioner som är av betydelse för tillämpningen av lagen följer de bestämmelser som bara gäller för postverksamhet. Först därefter placeras bestämmelserna som gäller för den samhällsomfattande posttjänsten. Slutligen återfinns bestämmelser som rör både postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten som exempelvis bestämmelser om tillsyn.

### 9.3 Ikraftträdande

2008 års postdirektiv förutsätter att medlemsstaterna, med vissa undantag som inte gäller Sverige, har nödvändiga lagar och författningar för att genomföra direktivet den 31 december 2010. Lagen måste därför träda ikraft innan dess. De villkor som ett tillstånd att bedriva postverksamhet är förenade med är enligt 5 c § postlagen tidsbegränsade och förnyas för närvarande varje år. Tillståndsvillkoren kommer att löpa ut för samtliga tillståndshavare den sista juni 2010. Det är lämpligt om den nya lagen kan träda ikraft i samband härmed. Vi föreslår därför lagen träder i kraft den 1 juli 2010.



# 10 Konsekvensanalys

## 10.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

### 10.1.1 Post- och telestyrelsen

**Vår bedömning:** Våra förslag innebär att Post- och telestyrelsen kommer att få delvis nya uppgifter. Vi bedömer dock att detta kan klaras av inom ramen för nuvarande avgiftsfinansiering.

Post- och telestyrelsens tillsyn och verksamhet enligt postlagen finansieras med avgifter från de som har tillstånd att bedriva postverksamhet. Avgifterna får sammanlagt uppgå till 18 miljoner kr per år. Våra förslag innebär att den som bedriver tillståndspliktig postverksamhet får både nya rättigheter och skyldigheter som tillståndsmyndigheten har att utöva tillsyn över.

Vi föreslår nya och i vissa delar tydligare krav i postlagen för tillhandahållare av den samhällsomfattande posttjänsten. Detta innebär nya uppgifter för Post- och telestyrelsen, vars tillsynsuppgift även kommer att innefatta förhållandena på postmarknaden. Tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster ska efterleva bestämmelserna i den nya postlagens 28 och 29 §§, vilka har till syfte att bland annat förhindra snedvridning av konkurrensen. Post- och kassaserviceutredningen lämnade i denna del mer långtgående förslag som ökade behovet av tillsyn väsentligt mycket mer än de förslag som vi lämnar bland annat genom att pristaket skulle överges. Utredningen fann dock att finansieringsbehovet inte översteg summan av de avgifter Post- och telestyrelsen får ta ut. Remissinstanserna invände inte mot denna bedömning. Vi kan mot denna bakgrund inte se annat än att de nya och ändrade uppgifterna i huvudsak kan klaras inom ramarna för den nuvarande avgiftsfinansieringen.

Förslaget rörande klagomålshantering bedömer vi inte får någon påverkan på myndighetens verksamhet då samtliga tillståndshavare redan i dagsläget har villkor om detta i sina tillstånd. Beträffande övriga förslag som delvis är hämtade från Post- och kassaserviceutredningen fann utredning att dessa inte påverkade kostnaderna för staten. Remissinstanserna invände inte mot denna bedömning. Vi har inte funnit skäl att göra någon annan bedömning.

Även hanteringen av obeställbara brev finansieras med avgifter från postoperatörerna som sammanlagt högst får uppgå till 8 miljoner kr. Förslagen i denna del grundar sig på delvis Post- och kassaserviceutredningens bedömningar. Utredningen antog att förslagen om slopande av kravet på mottagarlösen i ett inledande skede kunde leda till en ökad hantering hos Post- och telestyrelsen. Utredningen bedömde att det är sannolikt att den ändrade hanteringen leder till att antalet ofrankerade och underfrankerade brev minskar, och därmed att mängden obeställbara brev som hanteras av Post- och telestyrelsen åter minskar. Vi har inhämtat från Posten att problemet med företag som systematiskt utnyttjar ofrankerade och underfrankerade brev har minskat sedan Post- och kassaserviceutredningen lämnade sina förslag. Vi bedömer därför att det inte är nödvändigt att göra någon ändring av ramen för avgifter för Post- och telestyrelsens hantering av obeställbara brev omedelbart, utan utvecklingen kan avvaktas en tid.

### 10.1.2 Konsekvenser för staten i övrigt

**Vår bedömning:** De förslag vi lämnar i detta betänkande får inte i övrigt några konsekvenser som måste finansieras i särskild ordning av staten.

Vårt förslag om att en samhällsomfattande posttjänst i framtiden ska upphandlas om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållandet av denna, innebär i sig inga kostnader för staten. Förslaget utgör i stället en gräns för hur stort åläggande som kan läggas på den operatör som eventuellt utses att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten. Vi bedömer vidare att någon sådan upphandling för närvarande eller inom överskådlig framtid inte är aktuell. Förslaget bedöms därför för närvarande inte leda till några ekonomiska konsekvenser.

I övrigt torde utredningens förslag inte påverka kostnaderna för staten.

## 10.2 Konsekvenser för företagen

**Vår bedömning:** Sammantaget kommer våra förslag att stärka de mindre postoperatörernas ställning på marknaden.

Ur användarnas perspektiv innebär våra förslag att den samhällsomfattande posttjänsten garanteras och att förutsättningarna för konkurrensen på marknaden förbättras.

I första hand berörs naturligtvis postoperatörerna av våra förslag. Posten hanterar nästan 90 procent av alla försändelser på brevmarknaden och är absolut störst av postoperatörerna med drygt 24 000 anställda. Därefter följer Bring CityMail som hanterar nästan 10 procent av försändelserna med ca 1 500 anställda. Därutöver finns ett trettiotal mindre företag som bedriver postverksamhet av dessa har tretton företag 1–4 anställda och nio företag saknar helt anställd personal.

De förslag som vi lämnat angående prissättning av samhällsomfattande posttjänster och krav på redovisningen av tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster följer postdirektivet och går inte utöver vad direktivet kräver. Bestämmelserna träffar direkt Posten som är ensam om att tillhandhålla den samhällsomfattande posttjänsten. Förslagen i denna del är endast förtydliganden av vad som idag redan gäller genom postlagen och konkurrenslagen.

Förslaget angående prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten kommer dock enligt vår bedömning att stärka förutsättningarna för övriga postoperatörers verksamhet. Detta förslag kan t.ex. underlätta för uppkomsten av fler operatörer genom att dessa på icke-diskriminerande villkor kan vidareända försändelser utanför det egna distributionsområdet med hjälp av den samhällsomfattande posttjänsten.

Förslaget om en möjlighet att förena tillstånd att bedriva postverksamhet med en skyldighet att medverka vid eftersändning av försändelser på villkor som är skäligen konkurrensneutrala och icke-diskriminerande utanför operatörers eget utdelningsområde, bör påverka de små företagens förutsättningar på ett positivt sätt eftersom kostnaderna för eftersändning genom bestämmelsen minskar

jämfört med idag då i många fall i det närmaste fullt porto erläggs. Förutsätter vi att Posten, vars nät idag nyttjas för eftersändning av övriga operatörer, även framgent genom tillståndsvillkor kommer vara skyldigt att medverka till eftersändning drabbas Posten av motsvarande inkomstbortfall. Av Post- och kassaserviceutredningen (SOU 2005:5 s. 327) framgår att det i början av 2000-talet var fråga om ca 350 000 försändelser per år som eftersänds på detta sätt.

Vårt förslag att tillståndshavare ges möjlighet att påkalla ändringar i postnummerssystemet föranleder enligt vår bedömning inte att Postens kostnad för att förvalta systemet blir högre. Förslaget ger dock övriga postoperatörer en möjlighet att uppmärksamma tillståndsmyndigheten på fel och brister. Något som kan vara positivt om postnummerssystemets utformning och förvaltning i ett enskilt fall hämmar möjligheten för tillståndshavare att etablera sig i andra postnummerområden.

Genom att kravet på mottagarlösen tas bort ur postlagen blir postoperatörernas hantering av obeställbara brev enklare för postoperatörerna och därigenom minskar den administrativa börda som hantering är förknippad med.

Förslagen om klagomålshantering bör inte föranleda några ökade kostnader då detta villkor redan i dagsläget finns inskrivet i samtliga tillstånd att bedriva postverksamhet.

Sammantaget kommer våra förslag att stärka de mindre postoperatörernas ställning på marknaden. Posten som är utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten kommer inte att påverkas i beaktansvärd utsträckning.

Även företag som inte bedriver postverksamhet berörs av våra förslag i egenskap av användare. Därigenom kan man säga att alla företag berörs. I korthet innebär våra förslag ur användarnas perspektiv att den samhällsomfattande posttjänsten garanteras och att förutsättningarna för konkurrensen på marknaden förbättras.

### 10.3 Övriga konsekvenser

När det gäller kostnader för landsting och kommuner bedömer utredningen att förslaget inte kommer att ha några nämnvärda konsekvenser, annat än de som uppkommer för samtliga användare av posttjänster dvs. den samhällsomfattande posttjänsten garanteras och att förutsättningarna för konkurrensen på marknaden förbättras. Inte heller bedöms förslagen ha några andra konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, sysselsättningen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, den offentliga servicen i olika delar av landet, jämställdheten mellan män och kvinnor och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

# 11 Författningskommentar

## 11.1 Förslag till postlag

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> följande

### Lagens tillämpningsområde och definitioner

1 § I denna lag finns bestämmelser om postverksamhet och den samhällsomfattande posttjänsten.

Paragrafen är ny och anger lagens innehåll.

2 § I lagen avses med:

*användare*: varje fysisk eller juridisk person som i egenskap av avsändare eller adressat har nytta av att en posttjänst tillhandahålls,

*brev*: adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande,

*postförsändelser*: adresserade försändelser som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster,

*postnummersystemet*: ett system av sifferserier som i postverksamhet används för att dela in landet i postnummerområden,

*postverksamhet*: regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning,

<sup>1</sup> 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 (EUT L 15, 21.1.1998 s. 14, Celex 31997L0067), senast ändrat genom europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster (EUT L 52, 27.2.2008, s. 3, Celex 32008L0006).

*posttjänst*: insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning,  
*obeställbart brev*: ett brev som

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

Den nuvarande postlagen innehåller ett antal definitioner. Dessa har nu samlats till en paragraf och där även begreppen användare, posttjänst och postförsändelse definieras.

Posttjänst och postförsändelse definieras för att direkt i lagtexten tydliggöra skillnaden mellan den tillståndpliktiga postverksamheten som omfattar brev upp till 2 kg och den samhällsomfattande posttjänsten som gäller postförsändelser upp till 20 kg. Definitionerna är uppbyggda med postdirektivets definition av postverksamhet och posttjänst som förebild.

I artikel 2 i postdirektivet förekommer ett flertal definitioner av begrepp som vi, främst av framställningstekniska skäl, valt att inte ange i den nya postlagen. Dessa begrepp ska dock vid tillämpningen av postlagen ges samma innebörd som i postdirektivet.

#### *Användare*

Definitionen ansluter till postdirektivets definition i artikel 2.

#### *Brev*

Definitionen motsvarar med viss språklig justering 3 § första stycket i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1998:483). Tidigare förarbeten prop. 1993/94:38 s. 151 och prop. 1997/98:128 s. 24 och 46.

#### *Postförsändelse*

Postförsändelse används i den nuvarande postlagen utan att definieras närmare. I den nya lagen definieras begreppet med postdirektivets definition av postförsändelse som förebild. Definitionen följer första

meningen i postdirektivets definition. Syftet med att definiera postförsändelse är att tydliggöra skillnaden mellan postförsändelse och brev. I begreppet ingår förutom brev exempelvis även böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt paket.

#### *Postnummerssystemet*

Definitionen motsvarar 3 a § första stycket i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1999:571). Tidigare förarbeten prop. 1998/99:95 s. 10 och 29.

#### *Postverksamhet*

Postverksamhet definieras i 3 § första stycket den nuvarande postlagen som regelbunden befordran av brev mot avgift. I förarbetena (prop. 1993/94:38 s. 151) anges att i postbefordran ingår normalt uppsamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser samt att det är i första hand hur utdelningen – distributionen – och hur den är utformad som avgör om det är fråga om postbefordran. Vidare framgår att postverksamhet endast är sådan där befordringen sker med viss regelbundenhet. Härmed menas att befordringen är i något avseende tidtabellsbunden eller följer ett fastlagt utdelningsschema. Utdelningen efter fastlagda mönster ska i princip ske oberoende av hur många försändelser det råkar finnas vid varje särskilt tillfälle.

För att dessa grundläggande moment i postverksamhet ska framgå direkt i lagtexten har definitionen av postverksamhet ändrats. I den nya lagen anges att med postverksamhet avses regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Definitionen ansluter delvis till postdirektivets definition av posttjänster men bibehåller dagens krav på regelbundenhet och kravet på att det sker mot betalning. Avsikten är inte att innebörden av begreppet postverksamhet ska ges någon annan betydelse än vad som är fallet idag utan endast att det på ett tydligare sätt ska anges vilka moment som ingår i postverksamhet.



*Posttjänst*

Definitionen är ny och följer postdirektivets definition. Posttjänst är inte endast begränsat till befordran av brev utan omfattar alla typer av postförsändelser. Det krävs inte tillstånd för att bedriva posttjänst utan tillståndsplikten enligt 3 § i den nya lagen omfattar bara postverksamhet. Definition används i fråga om den samhälls-omfattande posttjänsten som liksom tidigare omfattar postförsändelser som väger högst 20 kg.

*Obeställbara brev*

Definitionen motsvarar delvis 8 § i den nuvarande postlagen. Kravet på mottagarlösen har tagits bort i andra punkten i enlighet med Post- och kassaserviceutredningens förslag (SOU 2005:5 s. 331 f. och s. 387) vars förslag i huvudsak bemöttes positivt av remissinstanserna. Det är respektive postoperatörs ansvar att avgöra vilka brev som är ofrankerade eller otillräckligt frankerade och som därmed ska skickas åter avsändaren i enlighet med 15 §. Även om kravet på mottagarlösen har tagits bort finns det inget som hindrar att postoperatören ändå delar ut till mottagaren utan lösen, alternativt erbjuder mottagaren att lösa ut brevet. Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 90 f. och s. 154.

**Tillstånd att bedriva postverksamhet**

**3 §** Tillstånd enligt denna lag krävs för att bedriva postverksamhet. Tillstånd ska beviljas endast om sökanden har förutsättning att bedriva postverksamhet på det sätt som anges i 8 §.

Första stycket motsvarar med viss redaktionell ändring 4 och 5 §§ i den nuvarande postlagen (senaste lydelse av 4 § SFS 1996:1132 och av 5 § SFS 1998:483). Tidigare förarbeten finns i prop. 1995/96:218 s. 1 f. och s. 63 resp. prop. 1997/98:127 s. 32 f. och s. 47.

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

Paragrafen motsvarar 4 a § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1996:1132). Tidigare förarbeten finns i prop. 1995/96:218 s. 63.

**5 §** Tillståndsmyndigheten ska efter ansökan meddela förhandsbesked om det behövs tillstånd enligt 3 § för viss verksamhet. Ett förhandsbesked gäller under den tid och under de förutsättningar i övrigt som anges i beskedet.

Paragrafen motsvarar med viss redaktionell ändring 4 b § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1998:483). Tidigare förarbeten finns i prop. 1997/98:127 s. 46.

### Tillståndsvillkor

**6 §** Tillstånd enligt 3 § att bedriva postverksamhet får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare

1. att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst enligt 28 § och på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs där och i 29 §,
2. att på visst sätt fullgöra vad som föreskrivs i 8 §,
3. att i verksamheten ta hänsyn till handikappades behov av särskilda posttjänster, och
4. att för handläggningen av klagomål fastställa förfaranden som är öppna för insyn och ägnade att skapa rättvisa samt är snabba och medför rimliga handlägningskostnader,
5. att årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats,
6. att på begäran av andra tillståndshavare ombesörja att eftersändning av postförsändelser som väger högst 2 kg kan ske på villkor som är skäliga, konkurrensneutrala och icke-diskriminerande, i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet, till en adress belägen utanför annan tillståndshavares utdelningsområde, och
7. att beakta totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om tillståndsvillkoren.

Paragrafen upptar bestämmelser om tillståndsvillkor och motsvarar delvis 5 b § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1998:483).

Punkt 1–3 och 7 motsvarar med viss redaktionell ändring av 5 b § punkt 1–4 i den nuvarande postlagen. Tidigare förarbeten finns i prop. 1997/98:127 s. 34 f. och s. 47–48. Av första punkten framgår således att tillståndsmyndigheten för att försäkra användarna tillgång till en samhällsomfattande posttjänst, får förena ett tillstånd att bedriva postverksamhet med villkor om skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst.

Bestämmelserna om klagomålshantering i femte och sjätte punkten motsvarar med viss språklig justering 7 a § fjärde och femte punkten i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1999:571). Tidigare förarbeten finns i prop. 1997/98:128 s. 48. Dessa bestämmelserna gäller hädanefter för all postverksamhet och inte endast tillhandahållare av en samhällsomfattande tjänst.

Bestämmelsen i sjätte punkten är ny och reglerar skyldigheten att ombesörja eftersändning åt andra tillståndshavare i vissa fall. Eftersändningsplikten omfattar samtliga postförsändelser som väger högst 2 kg. Villkoren för sådan eftersändning ska vara skäliga, konkurrensneutrala och icke-diskriminerade. Beträffande vad som avses med dessa begrepp kan ledning hämtas från specialmotiveringen till 5 d § i den nuvarande postlagen (prop. 1998/99:95 s. 30 f.). Bestämmelsen är delvis hämtad från Post- och kassaserviceutredningen slutbetänkande (SOU 2005:5 s. 367 f.) vars förslag remissinstanserna tillstyrkte.

**7 §** Tillståndsvillkor ska gälla för en bestämd tid och får meddelas i samband med att tillstånd beviljas, i samband med att giltighetstiden för ett tidigare meddelat villkor löper ut eller när det annars finns särskilda skäl.

Tillståndsvillkor får ändras under löpande villkorsperiod endast enligt förbehåll i meddelat villkor eller sedan tillståndshavaren har medgivit detta och sedan andra tillståndshavare vars verksamhet direkt påverkas av ändringen har fått möjlighet att yttra sig.

Paragrafen motsvarar 5 c § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1998:483). Tidigare förarbeten finns i prop. 1997/98:127 s. 48.

## Allmänna krav på postverksamhet m.m.

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

Paragrafen motsvarar 5 § första stycket i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1998:483). Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 153.

**9 §** Förlust av brev, skada på brev eller försening av brev ger rätt till ersättning från postbefordringsföretaget endast om det har avtalats mellan företaget och avsändaren.

Paragrafen motsvarar 6 § i den nuvarande postlagen. Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 98 f. och s. 153.

**10 §** Regeringen eller, om regeringen bestämmer det, tillståndsmyndigheten får föreskriva om och i vilken utsträckning brev ska utvisa vem som har befordrat dem.

Paragrafen motsvarar 7 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1996:1132). Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 93 f.

## Postal infrastruktur

**11 §** Det ska i landet finnas ett postnummersystem. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får utse en tillståndshavare som tillhandahåller posttjänster inom området för den samhällsomfattande posttjänsten att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet.

Bestämmelsen är ny. Den är delvis hämtas från Post- och kassaserviceutredning slutbetänkande SOU 2005:5 s. 367 f. Remissinstanserna hade inte några avgörande invändningar mot förslaget. Bestämmelsen möjliggör för regering att överlåta till tillståndsmyndigheten att utse förvaltare av postnummerssystemet. En följd av att det blir möjligt för tillståndsmyndigheten att avstå från att utse tillhandahållare av

den samhällsomfattande tjänsten är att förvaltaren av postnummersystemet kan vara någon annan postoperatör. Den som utses ska emellertid vara verksam inom området för den samhällsomfattande posttjänsten.

**12 §** Den som på regeringens eller tillståndsmyndighetens uppdrag tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet är skyldig att på begäran från andra tillståndshavare 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.

Paragrafen motsvarar med vissa språkliga ändringar 7 § c i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1999:571). Tidigare förarbeten prop. 1998/99:95 s. 31.

**13 §** Den som på regeringens eller tillståndsmyndighetens uppdrag tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet får inte utan tillståndsmyndighetens godkännande ändra i systemet om inte ändringen endast berör enstaka postadressater. Tillståndsmyndigheten ska i ärendet höra andra tillståndshavare, 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.

Paragrafen motsvarar med vissa språkliga förändringar 7 d § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 2000:251). Tidigare förarbeten finns i prop. 1998/99:95 s. 32.

**14 §** Andra tillståndshavare än den som tillhandahåller och förvaltar postnummersystemet får hos tillståndsmyndigheten begära ändring i postnummersystemet.

Tillståndsmyndigheten får om särskilda skäl föreligger besluta att begärd ändring ska ske. Tillståndsmyndigheten ska innan den beslutar om ändring höra den som tillhandahåller och

förvaltar postnummerssystemet, andra tillståndshavare, myndigheter med ansvar för folkbokföringen och fastighetsregistret samt berörda kommuner.

Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen ger de postoperatörer som inte förvaltar postnummerssystemet möjlighet att påkalla förändringar av postnummerssystemet hos tillståndsmyndigheten. Avsikten är inte att tillståndsmyndigheten regelmässigt ska gå in och styra förvaltning av postnummerssystemet utan så ska bara ske i undantagsfall om det är uppenbart att förvaltningen av systemet i det enskilda fallet styrts av i första hand andra överväganden än en rationell hantering av systemet. Övervägandena redovisas i avsnitt 6.4.3.

**15 §** En tillståndshavare är skyldig att möjliggöra att postförsändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå de anläggningar för postöverlämning till mottagare som tillståndshavaren innehar. Villkoren för detta ska vara skäligen och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet.

Paragrafen motsvarar 5 d § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1999:571) med den ändringen att det numera anges postförsändelser i första meningen för att följa definitionerna i lagen. Tidigare förarbeten finns i prop. 1998/99:95 s. 19 f. och s. 29 f.

### Obeställbara brev

**16 §** Ett obeställbart brev ska om möjligt återställas till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd, ska brevet sändas till tillståndsmyndigheten. Detta gäller dock inte vykort, brevkort och liknande som inte är inneslutna i kuvert eller annat omslag.

Paragrafen motsvarar med viss språklig justering 9 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1996:1132). Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 154.

**17 §** Ett obeställbart brev som är inneslutet i kuvert eller annat omslag får öppnas endast av tillståndsmyndigheten och endast om omslaget saknar sådana uppgifter om avsändaren som möjliggör att brevet kan återställas till denne.

Paragrafen motsvarar 10 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1996:1132). Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 155:

**18 §** Ett öppnat brev får inte undersökas närmare än som behövs för att det ska kunna återställas till avsändaren.

Paragrafen motsvarar 11 § första ledet i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1996:1132). Genom att 11 § andra ledet utelämnats tydliggörs att tillståndsmyndighetens uppgift är att eftersöka avsändaren och om möjligt återställa brevet till denne. Det är inte en uppgift för tillståndsmyndigheten att eftersöka mottagaren av brevet.

**19 §** Öppnade brev som fortfarande är obeställbara ska förvaras hos tillståndsmyndigheten.

Förvaringstidens längd bestäms av myndigheten. Innehåll som är utsatt för försämring eller som består av trycksaker, reklamblad eller liknande som kan antas sakna värde får omedelbart förstöras.

Paragrafen motsvarar 12 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1996:1132). Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 155.

**20 §** Ett öppnat brev som inte har kunnat lämnas ut tillfaller staten vid förvaringstidens utgång. Skriftliga meddelanden ska då omedelbart förstöras.

Annat innehåll än pengar ska säljas om det lämpligen kan ske och det inte kan antas medföra att någons personliga integritet kränks. I annat fall ska egendomen förstöras.

Egendom som ska förstöras enligt andra stycket får avyttras på annat sätt än genom försäljning om det inte kan antas medföra att någons personliga integritet kränks.

Paragrafens första och andra stycke som ändrats redaktionellt motsvarar 13 § i den nuvarande postlagen. Nytt är ett tredje stycke som reglerar vad tillståndsmyndigheten får göra med försändelser som inte myndigheten kan sälja.

Utgångspunkten är att breven tillfaller staten. Det är inte ovanligt att öppnade brev innehåller föremål av ekonomiskt värde. Pengar ska tas om hand av tillståndsmyndigheten och andra föremål ska säljas för statens räkning om det beräknas ge ett överskott. Ett stort antal av de föremål som myndigheten tar hand om är inte möjliga för myndigheten att sälja med överskott trots att de kan betinga ett visst värde. Tillståndsmyndigheten har i dessa fall, för att inte tvingas förstöra dessa föremål, skänkt dem till välgörenhetsorganisationer som säljer föremål på basarer eller liknande och tillgodogör sig inkomsten. Vi har i sak inget att invända mot detta förfaringsätt. Paragrafen bör dock ändras så att förfarandet ryms inom bestämmelsen. Detta sker genom att till paragrafen har lagts till ett nytt tredje stycke.

Tidigare förarbeten finns prop. 1993/94:38 s. 156.

### Tystnadsplikt m.m.

21 § Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av följande uppgifter får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta,

1. uppgift som rör särskilt brev som befordras inom verksamheten,
2. annan uppgift som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, eller
3. uppgift som hänför sig till åtgärd att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.

Tystnadsplikten enligt första stycket 1 och 2 gäller inte i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevet.

För uppgift om en enskild persons adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.



Paragrafen motsvarar i huvudsak 19 § i den nuvarande postlagen. I första punkten och andra stycket har uttrycket ”brevförsändelse” ändrats till brev för att följa definitionerna i 2 §. Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 158.

**22 §** Den som bedriver postverksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 21 § första stycket ska på begäran lämna

1. uppgift om enskilds adress, telefonnummer eller arbetsplats till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,
2. uppgift som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
3. uppgift om enskilds adress till Kronofogdemyndigheten om myndigheten behöver uppgiften i exekutiv verksamhet och myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,
4. uppgift om enskilds adress till Skatteverket om verket behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481), om verket finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,
5. uppgift om enskilds adress till Försäkringskassan om denna behöver uppgiften för kontroll av rätten till ersättning, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende.

Paragrafen motsvarar 20 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 2006:717). Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 158, prop. 1995/96:56 s. 32, och prop. 1996/97:121 s. 41.

**23 §** Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska utan hinder av 21 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2000:1281) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

Paragrafen motsvarar 20 a § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 2000:1290). Tidigare förarbeten finns i prop. 1995/96:166 s. 111.

**24 §** I det allmänna verksamhet ska, i stället för 21–22 §§, bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas.

För utlämnande av annan personuppgift i postverksamhet än som avses i 21 § första och tredje styckena gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204).

Paragrafen motsvarar med redaktionella ändringar 21 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 2009:458). Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 159.

**25 §** Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i brottsbalken.

Paragrafen motsvarar 22 § i den nuvarande postlagen. Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 159.

### Internationell postverksamhet

**26 §** För att ett postbefordringsföretag ska få delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen krävs att företaget har en verksamhet och organisation som garanterar att det på ett godtagbart sätt kan utföra internationell postbefordran och därvid tillämpa fördragets bestämmelser samt att regeringen godkänt företaget för sådant deltagande.

Paragrafen motsvarar 23 § i den nuvarande postlagen. Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 111 f. och s. 159.

27 § I gränsöverskridande postbefordran som sker inom ramen för världspostfördragen får endast användas frimärken som har portovärdet angivet i arabiska siffror och beteckningen Sverige. Sådana frimärken får endast ges ut av ett postbefordringsföretag som enligt 23 § får delta i det internationella postsamarbetet. Övriga portobeteckningar ska i gränsöverskridande postbefordran inom ramen för världspostfördragen vara stämplade av, eller med tillstånd av, ett sådant företag.

Paragrafen motsvarar 24 § i den nuvarande postlagen. Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 160.

### Samhällsomfattande posttjänst m.m.

28 § Med samhällsomfattande posttjänst avses att det i hela landet ska finnas en posttjänst med möjlighet för alla att stadigvarande kunna ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kunna avlämna sådana försändelser.

Den samhällsomfattande posttjänsten innebär att

1. det varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som tillståndsmyndigheten bedömer utgör skäl för undantag, ska göras minst en insamling och en utdelning av postförsändelser,
2. expeditions- och inlämningsställen ska ligga så tätt att användarnas behov beaktas,
3. de krav på befordringstider som regeringen eller efter regeringens bemyndigande tillståndsmyndigheten meddelat efterlevs,
4. det ska vara möjligt att försäkra postförsändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot,
5. enstaka postförsändelser ska befordras till enhetliga priser, och att
6. villkoren för tjänsten ska vara allmänt tillgängliga.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten och krav på befordringstider.

Undantag från kravet i första stycket 1 ska meddelas Europeiska gemenskapernas kommission och de nationella tillsynsmyndigheterna inom Europeiska unionen.

Bestämmelsen är ny och anger omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten. Den samhällsomfattande posttjänsten omfattar såväl nationella posttjänster som gränsöverskridande posttjänster, jfr. artikel 3.7 i postdirektivet. Omfattningen och kvaliteten på den samhällsomfattande posttjänsten diskuteras mer utförligt i avsnitt 6.1.

Första stycket motsvarar 1 § första och andra mening i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1998:483) och anger det övergripande målet med den samhällsomfattande posttjänsten.

I andra stycket anges mer detaljerat vad den samhällsomfattande posttjänsten omfattar. Första och andra punkten genomför artikel 3.3 i postdirektivet. Motsvarande bestämmelser finns i gällande lydelse av 8 § postförordningen men bör återfinnas i postlagen då dessa förpliktelser är grundläggande och framgår av postdirektivet. Tredje punkten anger tydligare än den gällande postlagen att tjänsten ska uppfylla de krav på befordringstider som regeringen eller efter regeringens bemyndigande tillståndsmyndigheten meddelat. Även denna förpliktelse är så grundläggande att den bör framgå direkt av postlagen. Däremot är det inte vare sig lämpligt eller nödvändigt att i postlagen ange vilka krav på befordringstider som ska uppfyllas utan det ska ankomma, som idag, på regeringen eller tillståndsmyndigheten att närmare ange dessa.

I fjärde punkten anges att det ska vara möjligt att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren att en försändelse har tagits emot. Bestämmelsen genomför artikel 3.4 tredje strecksatsen i postdirektivet och motsvarar 1 § sista meningen i den nuvarande postlagen.

Bestämmelsen i femte punkten motsvarar 1 § tredje meningen i den nuvarande postlagen.

Genom andra stycket ges en möjlighet att genom föreskrifter meddela krav på befordringstider samt precisera vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten. En precisering av vilka tjänster som ska ingå i den samhällsomfattande posttjänsten kan vara av vikt både för användarna och de som bedriver postverksamhet så att det är tydligt hur stort det offentliga åtagandet är vid tillämpningen av 29–31 §§.

Tredje stycket genomför artikel 3.3 andra stycket i postdirektivet.

29 § Prissättningen av den samhällsomfattande posttjänsten ska vara öppen för insyn, icke-diskriminerande och kostnadsorienterad samt främja ett effektivt tillhandahållande av tjänsten.

För den som utsetts att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst gäller följande:

1. Den interna redovisningen ska ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Den interna redovisningen ska även i övriga delar ställas upp i överensstämmelse med 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.
2. Verksamheten ska årligen redovisas för tillståndsmyndigheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997.
3. Vid användning av särskilda priser och andra särskilda villkor för användarna ska prissättningen och tillhörande villkor vara öppna för insyn och icke-diskriminerande.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om krav enligt första och andra stycket och om undantag enligt artikel 14.8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG.

För att konkurrensen på postområdet ska kunna utvecklas är det väsentligt att alla användare av posttjänster har möjlighet att bilda sig en god uppfattning avseende priser och villkor för de olika tjänster som marknaden erbjuder, och att användarna behandlas lika. Med utgångspunkt i den marknadsposition som tillhandahållaren av den samhällsomfattande tjänsten får förmodas ha är det väsentligt att denne gör det till priser som är kostnadsorienterade, icke-diskriminerande, öppna för insyn och främjar ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. Detta tydliggörs i första stycket. Övervägandena redovisas i avsnitt 6.3.2.

Av andra stycket första punkten framgår att den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten ska ha ett internt redovisningssystem med skilda konton för den verksamhet som ingår i den samhällsomfattande tjänsten och den verksamhet som ligger utanför. Syftet är att tillståndsmyndigheten ska ha möjlighet att övervaka att den som tillhandahåller den samhällsomfattande

tjänsten gör det till priser som är kostnadsorienterade, icke-diskriminerande, öppna för insyn och främjar ett effektivt tillhandahållande av tjänsten. Det sker bland annat genom att tillståndsmyndigheten granskar att kostnaderna för den samhällsomfattande tjänsten har fördelats korrekt mellan tjänsterna och att kors-subsventionering inte förekommer mellan samhällsomfattande tjänster och inte samhällsomfattande tjänster. Andra stycket andra punkten motsvarar 7 a § 2 i den nuvarande postlagen. Genom tredje punkten ställs specifika krav på den som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten när denne använder sig av särskilda priser och villkor. Bestämmelsen avses till sitt innehåll motsvara vad som anges i postdirektivet men har förenklats språkligt. Övervägandena beträffande denna punkt finns i avsnitt 6.3.3.

**30 §** Regeringen får föreskriva att priser för samhällsomfattande posttjänster som ingår i postverksamhet inte får överstiga vissa nivåer.

Paragrafen motsvarar delvis 7 b i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1998:483). Bestämmelsen har begränsats till att endast avse den samhällsomfattande posttjänsten.

**31 §** Tillgång till samhällsomfattande tjänster ska tillförsäkras genom upphandling om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållande av tjänsten.

Bestämmelsen är ny och innebär en begränsning i hur betungande skyldigheten att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst får vara. Upphandling ska ske om det är särskilt påkallat med hänsyn till företagets kostnader för tillhandahållandet. Ett företag kan således inte förpliktas att utan ersättning tillhandahålla en tjänst som innebär en oskäligen börda för företaget.

Vid denna bedömning får hänsyn tas till tjänsten som helhet. Att en tjänst är olönsam att tillhandahålla i viss glesbygd kan t.ex. kompenseras av att den är lönsam i tätare befolkade delar av landet. Först om villkoren för hela eller delar av tjänsten sammantaget leder till att det är oskäligt betungande att tvingas tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten bör ersättning kunna utgå. Mot bakgrund av den för Posten gällande bolagsordningen, som anger

att syftet är att tillhandahålla rikstäckande postverksamhet i Sverige, bör det inte ens övergångsvis vara aktuellt med direkt statligt stöd för att säkerställa tjänsten i Sverige. Huvudalternativet i ett sådant fall är i stället upphandling av hela eller delar av tjänsten. Övervägandena redovisas i avsnitt 6.2.3.

**32 §** Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten ska fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att användarna har tillgång till en samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet och att tjänsten motsvarar samhällets behov.

Bestämmelsen är ny och ersätter 2 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 2001:1277) som ålagt regeringen eller den myndighet som regering bestämt att fortlöpande följa utvecklingen på postområdet och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov. Av förarbetena prop. 1993/94:38 s. 151 till bestämmelsen framgår att det som avsetts i första hand är att de krav som ställs i 1 § i den nuvarande postlagen angående den samhällsomfattande posttjänst är uppfyllda. Men regeringen eller tillståndsmyndigheten ska även följa den snabba utvecklingen på kommunikationsområdet för att kunna ta initiativ till ny lagstiftning. Bestämmelsen har utformats i enlighet med dessa syften.

### Tillsyn

**33 §** Tillståndsmyndigheten ska ha tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen motsvarar 15 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1998:483). Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 156 och prop. 1997/98:127 s. 49.

**34 §** Tillståndsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Tillståndsmyndigheten har också rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som står under tillsyn bedrivs.

Tillståndsmyndigheten har rätt att få verkställighet hos Kronofogdemyndigheten av beslut som avser åtgärder för tillsynen enligt första och andra styckena. Därvid gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet eller avhysning.

Paragrafen motsvarar 16 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 2006:717) och tillgodoser kraven enligt artikel 22 a i postdirektivet. Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 156 och prop. 2005/06:200 s. 166.

För att kunna beräkna kostnaderna för tillhandahållandet av den samhällsomfattande posttjänsten måste det företag som tillståndsmyndigheten eventuellt avser att utpeka som tillhandahållare ge myndigheten den redovisning eller annan information som myndigheten måste ha för att beräkna nettokostnaderna. Stöd för denna uppgiftsskyldighet finns i förevarande bestämmelse.

**35 §** Tillståndsmyndigheten ska vid tillsynen ägna särskild uppmärksamhet åt att det i förekommande fall mellan tillståndshavare träffas avtal som säkerställer att

1. de postförsändelser tillståndshavarna befordrar när andra tillståndshavares anläggningar för postöverlämning till mottagare,
2. eftersändning av postförsändelser som väger högst 2 kg, som befordrats av en tillståndshavare, kan ske till en adress som är belägen utanför tillståndshavarens utdelningsområde,
3. bestämmelsen i 29 § andra stycket 3 efterlevs.

Uppkommer tvist om sådana avtal, ska 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.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 16 a § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1999:571). Paragrafen är delvis utformad enligt Post- och kassaserviceutredningens förslag (SOU 2005:5 s. 373 f.).



Ändringarna i första stycket innebär att även frågor som rör avtal mellan postoperatörer om eftersändning samt storkundsrabatter och andra särskilda villkor mellan operatörer ska ägnas särskild uppmärksamhet vid tillståndsmyndighetens tillsyn. Beträffande punkten 2 finns de materiella bestämmelserna i 6 § om skyldighet att ombesörja att eftersändning kan ske av en annan operatörs försändelser utanför dennes distributionsområde. Tillståndsmyndigheten bör behandla frågor som gäller ingående av sådana avtal inom ramen för sin tillsynsverksamhet.

Beträffande punkt 3 bör särskilt framhållas att den bara tar sikte på förhållandet mellan operatörer. Det är alltså endast när en postoperatör avser att uppnå ett avtal med den som utsetts att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst på icke-diskriminerande villkor beträffande pris och andra särskilda villkor som myndigheten ska ägna frågan särskild uppmärksamhet. Bestämmelsen innefattar att myndigheten ska ägna särskild omsorg åt att avtal mellan operatörer om t.ex. vidareförmedling av post skall ske på villkor som är icke-diskriminerande i förhållande till vad den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst tillämpar för sin egen verksamhet. Förutom priser kan detta även gälla frågor om sätt och tid för inlämning och utlämning av försändelserna. Bestämmelsen rör bara avtalsförhållanden om sådant som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten.

Bestämmelserna i andra stycket gäller vid tvist om sådana avtal som avses i första stycket. Gör en postoperatör som t.ex. vill använda sig av den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst för att vidarebefordra post till mottagare utanför det egna distributionsområdet eller för eftersändning gällande att det inte är möjligt att få till stånd en lösning på egen hand, ska myndigheten skyndsamt undersöka förhållandena. Om särskilda skäl inte talar emot det, ska myndigheten därvid medla mellan parterna. Finns skäl för det, kan myndigheten dock ingripa utan föregående medling, genom att utfärda ett föreläggande.

Tidigare förarbeten finns i prop. 1998/99:95 s. 33.

**36 §** Tillståndsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av denna lag eller av föreskrifter eller tillståndsvillkor som har meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen motsvarar 17 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1998:483). Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 115 och s. 157 samt prop. 1997/98:127 s. 49. Med stöd av denna bestämmelse kan tillståndsmyndigheten bland annat utfärda ålägganden för tillhandahållare av samhällsomfattande posttjänster att följa bestämmelserna om prissättning och om redovisning av kostnader.

**37 §** Tillståndsmyndigheten ska förelägga den som utan tillstånd bedriver postverksamhet enligt denna lag att upphöra med verksamheten. Tillståndsmyndigheten får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

Är det osäkert om viss verksamhet utgör postverksamhet enligt denna lag, får tillståndsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om så är fallet.

Bestämmelserna i 34 § andra och tredje styckena ska tillämpas även i fråga om beslut om åtgärder enligt denna paragraf.

Paragrafen motsvarar 17 a § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1996:1132). Tidigare förarbeten finns i prop. 1995/96:218 s. 65.

**38 §** Förelägganden och förbud enligt denna lag får förenas med vite enligt lagen (1985:206) om viten.

Paragrafen motsvarar 17 b § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1996:1132). Tidigare förarbeten finns i prop. 1995/96:218 s. 65.

**39 §** Har någon ålagts att betala konkurrenskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579) eller dömts till att betala vite enligt 6 kap. 2 § samma lag, får vite enligt 38 § denna lag inte dömas ut för samma förfarande.

Paragrafen motsvarar 17 c § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 2008:597). Tidigare förarbeten finns i prop. 1998/99:95 s. 33.

40 § Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd att bedriva postverksamhet, 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,
3. tillståndshavaren begär det, eller
4. tillståndshavaren har försatts i konkurs.

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 ska avvecklas.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta verksamheten.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 a § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1998:483). Bestämmelsen har dock, dels formulerats om så att återkallelsegrunderna i nuvarande första och andra stycket samlats i en uppräkningslista i första stycket, punkterna ett och tre, dels har två nya återkallelsegrunder införts. Omformuleringarna av återkallelsegrunderna i första stycket, punkterna 1 och 3 är inte avsedda att innebära någon ändring i sak.

Genom andra punkten ges tillståndsmyndigheten möjlighet att återkalla ett tillstånd om tillståndshavaren inte bedriver någon verksamhet. Det krävs dock att tillståndshavaren har varit överksam minst sex månader. Bestämmelsen har, enligt utredningens direktiv, utformats enligt Post- och kassaserviceutredningens förslag (SOU 2005:5 s. 365) som inte mötte några invändningar från remissinstanserna.

Genom fjärde punkten ges tillståndsmyndigheten möjlighet att återkalla ett tillstånd om tillståndshavaren har försatts i konkurs.

## Avgifter

**41 §** Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får föreskriva om skyldighet för den som bedriver postverksamhet eller ansöker om tillstånd att bedriva sådan verksamhet eller ansöker om förhandsbesked enligt 5 § att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt denna lag.

Paragrafen som ändrats redaktionellt motsvarar 18 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1998:483). Tidigare förarbeten finns i prop. 1995/96:38 s. 115 f. och s. 158.

## Överklagande

**42 §** Tillståndsmyndighetens godkännande enligt 13 § får inte överklagas. Tillståndsmyndighetens beslut i övrigt enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tillståndsmyndigheten får bestämma att beslut enligt denna lag ska gälla omedelbart.

Paragrafen som ändrats redaktionellt motsvarar 25 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1999:571). Tidigare förarbeten finns i prop. 1993/94:38 s. 160, prop. 1995/96:218 s. 66 och prop. 1998/99:95 s. 19 och s. 33. Till följd av bestämmelsens utformning kommer exempelvis tillståndsmyndighetens beslut om ändring av postnummersystemet enligt 14 § att kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

## Postverksamhet i krig m.m.

**43 §** Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om postverksamhet som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillståndsmyndigheten får meddela föreskrifter om planering och andra åtgärder som behövs i fredstid för att tillgodose totalförsvarets behov av postkommunikationer under sådana förhållanden som anges i första stycket.

Paragrafen motsvarar 26 § i den nuvarande postlagen (senaste lydelse SFS 1996:1132). Tidigare förarbeten finns i prop. 1995/96:38 s. 160.

### Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010 då postlagen (1993:1684) upphör att gälla.

Lagen träder ikraft den 1 juli 2010 och kommer från den dagen gälla även beträffande tillståndsbeslut som meddelats enligt den äldre lagen. Övervägandena bakom tidpunkten för ikraftträdande redovisas i avsnitt 9.3.

### **11.2 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)**

Förslaget innebär att hänvisningarna i 3 kap. 30 g § och 5 kap. 5 § till den nuvarande postlagen ändras till att avse motsvarande paragraf i den nya lagen.

### **11.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning**

Förslaget innebär att hänvisningen i 11 § till den nuvarande postlagen ändras till att avse den nya lagen.

#### **11.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)**

Förslaget innebär att hänvisningen i 44 kap. 4 § till den nuvarande postlagen ändras till att avse motsvarande paragraf i den nya lagen.

# Särskilt yttrande

av Sten Selander

## **Minskade brevvolymer, långsiktig självfinansiering av den samhällsomfattande tjänsten och behovet av fastighetsboxar**

Som en del av analysen rörande finansieringen av den samhällsomfattande tjänsten anser undertecknad att utredningen också borde behandla frågan om behovet av en snabbare övergång till utdelning till fastighetsboxar i flerfamiljshus. Det aktuella avsnittet i betänkande bör därför kompletteras med följande text.

### **1 Volymutveckling och substitutionseffekt**

Under år 2008 fortsatte den sedan knappa tioåret år pågående trenden med allt lägre totalt antal adresserade försändelser i landet, vilket innebar en minskning med 2,1 % jämfört med 2007. I jämförelse med år 2000, har volymen nu minskat med 9,9 %. Traditionellt har brevvolymer utveckling ansetts följa den ekonomiska utvecklingen i stort (exempelvis i termer av BNP), men detta samband har den senaste tioårsperioden sålunda inte varit applicerbart. Den främsta förklaringen till detta är den tekniska utveckling som resulterat i framväxandet av alternativa distributionssätt av meddelanden via elektroniska media. Den sammantagna effekten av de elektroniska distributionsvägarnas utträngning av fysiska brev brukar benämnas *substitutionseffekten*.

I och med att de elektroniska substituten i ökande utsträckning förfinas och anpassas till kundernas behov samtidigt som mottagarna blir alltmer vana vid att få även viktig kommunikation via elektroniska media finns det i dagsläget inget som talar för att substitutionen

skulle avstanna. Det är sålunda troligt att antalet fysiska brev under överskådlig tid sakta kommer att fortsätta minska.

Postoperatörerna har för att möta den allt hårdare konkurrensen från de elektroniska substituten fokuserat på de fysiska brevens unika egenskaper och en ökad marknadsmässighet. I allt högre grad har operatörerna börjat arbeta i närmare relation till kunderna vad gäller t.ex. att utveckla innehåll och att utarbeta verktyg för att optimera utskick till rätt mottagarkategorier. Trenden blir därför att breven tenderar att innehålla mer än tidigare, både vikt och värdemässigt, samtidigt som antalet brev minskar. Trots den ökade marknadsanpassningen är det ofrånkomligt att de minskande volymerna påverkar operatörernas intjäningsförmåga.

## **2 Självfinansiering av den samhällsomfattande tjänsten och behovet av rationaliseringar**

Leverantören av den samhällsomfattande tjänsten, Posten, och PTS har sedan länge haft en samsyn beträffande att denna tjänst ska finansiera sig själv, d.v.s. att Posten inte behöver få någon ekonomisk kompensation för tillhandahållandet av tjänsten ifråga. I och med de minskande volymerna, och den därmed minskande intjäningsförmågan, blir det uppenbart att det på längre sikt finns en gräns för när volymerna blir så låga att målet med en självfinansierande samhällsomfattande tjänst inte kan uppfyllas.

Ju längre, och effektivare, substitutionen kan motverkas genom att Posten och övriga postoperatörer kan hålla konkurrenskraftiga priser gentemot de elektroniska tjänsterna, desto längre kan den samhällsomfattande tjänsten självfinansieras. Så här långt har Posten kunnat möta de minskande volymerna genom effektiviseringar av verksamheten och Posten har också kunnat visa en god lönsamhet de senaste åren. Effektiviseringarna har framförallt gjorts i de tidigare leden i den postala distributionskedjan, exempelvis genom effektivare sorteringslösningar och färre terminaler. För närvarande pågår en översyn av brevlådenätet och tömningstider för att även effektivisera i insamlingsledet. Det sista ledet i distributionskedjan, utdelningen, vilket står för en förhållandevis stor del av den totala distributionskostnaden, har dock inte kunnat effektiviseras på motsvarande sätt.



### 3 Införandet av fastighetsboxar för att effektivisera utdelningen av post

För att ge postoperatörerna möjlighet att kunna effektivisera även i utdelningsledet, samtidigt som brevbärarnas arbetsskador skulle kunna minskas vilket också bidrar till lägre kostnader, infördes efter förslag från Post- och kassaserviceutredningen (SOU 2005:5) en skrivning i PTS allmänna råd om postutdelning (PTSFS 2008:6), att utdelning i flerfamiljshus efter 2010 skulle utföras till s.k. fastighetsboxar. Efter ett regeringsbeslut hösten 2008 upphävdes dock denna skrivning, och det finns därför i dagsläget inga egentliga incitament för fastighetsägarna att installera fastighetsboxar i större utsträckning än vad som redan skett. Rapporter från FFF, Forum för Fastighetsboxar, visar också att denna verksamhet i princip har avstannat.

Postoperatörerna har därmed inga väsentliga möjligheter att vidta effektiviseringar i utdelningsledet, ett led som står för en stor del av operatörernas kostnader. I och med att den ytterligare effektiviseringspotentialen i de tidigare leden till stor del redan utnyttjas, riskerar därmed postoperatörerna att stå utan något ytterligare utrymme för effektiviseringar för att kunna möta det fortsatta konkurrenstrycket från elektroniska substitut. Samtidigt innebär det att den totala kostnaden för den samhällsomfattande tjänsten inte heller kan reduceras. Detta innebär i förlängningen att den tidpunkt när självfinansieringen av denna tjänst kan ifrågasättas, tidigare läggs. Vid ett sådant läge är de möjliga angreppssätten antingen att diskutera införande av extern finansiering av den samhällsomfattande tjänsten, t.ex. genom att staten upphandlar denna, eller att reducera omfattningen av densamma. För att i möjligaste mån skjuta denna tidpunkt så långt in i framtiden som möjligt är en lösning att påskyndandet av införande av fastighetsboxar i flerfamiljshus återupptas.

För att förmå fastighetsägarna att i större utsträckning installera fastighetsboxar torde det krävas någon form av offentlig reglering. Regeringen bör därför snarast ta initiativ till att frågan om hur en sådan reglering lämpligen bör utformas, utreds i särskild ordning.

# Kommittédirektiv



## Översyn av postlagen m.m.

Dir.  
2008:128

---

Beslut vid regeringssammanträde den 6 november 2008.

### Sammanfattning av uppdraget

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

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

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

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

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

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

## Behovet av en översyn

### *Bakgrund*

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

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

### *Direktiv 2008/6/EG*

#### Inledning

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

Det ursprungliga postdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (ändrat genom direktiv 2002/39/EG), tillät medlemsstaterna att använda lagstadgade

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

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

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

#### Finansiering och redovisning av samhällsomfattande tjänster

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

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

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

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

Icke-diskriminerande särskilda villkor m.m.

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

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

### *Tidigare utredningar*

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

### **Uppdraget**

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

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

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

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

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

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

### *Översyn av postlagen*

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

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

*Närliggande frågeställningar*

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

**Uppdragets genomförande**

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

(Näringsdepartementet)



► B

## EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

97/67/EG

av den 15 december 1997

om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre  
marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på  
tjänsterna

(EGT L 15, 21.1.1998, s. 14)

Ändrad genom:

## Officiella tidningen

		nr	sida	datum
► <u>M1</u>	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG av den 10 juni 2002	L 176	21	5.7.2002
► <u>M2</u>	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003	L 284	1	31.10.2003
► <u>M3</u>	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008	L 52	3	27.2.2008

**▼B**

**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**

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS  
RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artiklarna 57.2, 66 och 100a i detta,

med beaktande av kommissionens förslag <sup>(1)</sup>,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande <sup>(2)</sup>,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande <sup>(3)</sup>,

med beaktande av Europaparlamentets resolution av den 22 januari 1993 om grönboken om utvecklingen av den inre marknaden för posttjänster <sup>(4)</sup>,

med beaktande av rådets resolution av den 7 februari 1994 om utvecklingen av posttjänster inom gemenskapen <sup>(5)</sup>,

i enlighet med det i artikel 189b i fördraget angivna förfarandet <sup>(6)</sup> och mot bakgrund av det gemensamma utkastet som godkändes av förlikningskommittén den 7 november 1997, och

med beaktande av följande:

---

<sup>1</sup> EGT C 322, 2.12.1995, s. 22, och EGT C 300, 10.10.1996, s. 22.

<sup>2</sup> EGT C 174, 17.6.1996, s. 41.

<sup>3</sup> EGT C 337, 11.11.1996, s. 28.

<sup>4</sup> EGT C 42, 15.2.1993, s. 240.

<sup>5</sup> EGT C 48, 16.2.1994, s. 3.

<sup>6</sup> Europaparlamentets yttrande av den 9 maj 1996 (EGT C 152, 27.5.1996, s. 20), rådets gemensamma ståndpunkt av den 29 april 1997 (EGT C 188, 19.6.1997, s. 9) och Europaparlamentets beslut av den 16 september 1997 (EGT nr C 304, 6.10.1997, s. 34), Europaparlamentets beslut av den 19 november 1997 och rådets beslut av den 1 december 1997.

- (1) Åtgärder bör vidtas i syfte att upprätta den inre marknaden i enlighet med artikel 7a i fördraget. Denna marknad skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs.
- (2) Upprättandet av den inre marknaden inom postsektorn är bevisligen av betydelse för gemenskapens ekonomiska och sociala sammanhållning, eftersom posttjänster är ett viktigt redskap för kommunikation och handel.
- (3) Kommissionen lade den 11 juni 1992 fram en grönbok om utvecklingen av den inre marknaden för posttjänster samt den 2 juni 1993 ett meddelande om riktlinjer för utveckling av posttjänster inom gemenskapen.
- (4) Kommissionen har genomfört ett omfattande offentligt samråd om de aspekter av posttjänsterna som är av intresse för gemenskapen och de berörda parterna inom postsektorn har underrettat kommissionen om sina synpunkter.
- (5) Den nuvarande omfattningen av de samhällsomfattande posttjänsterna och villkoren för tillhandahållandet av dem varierar i betydande omfattning från en medlemsstat till en annan. Särskilt kvaliteten på tjänsterna är mycket ojämn mellan medlemsstaterna.
- (6) Postbefordran över gränserna motsvarar inte alltid användarnas och de europeiska medborgarnas förväntningar, och kvaliteten på tjänsterna när det gäller posttjänster över gränserna är för närvarande otillfredsställande.
- (7) De konstaterade skillnaderna inom postsektorn har betydande följder för de verksamhetsområden som är särskilt beroende av posttjänster och de utgör ett allvarligt hinder för gemenskapens utveckling mot inre sammanhållning eftersom de regioner som inte har posttjänster med tillräckligt hög kvalitet är missgynnade när det gäller både brevbefordran och varudistribution.
- (8) Åtgärder som syftar till att säkerställa att marknaden liberaliseras gradvis och under kontrollerade former och till att trygga

en rimlig balans i genomförandet av dessa åtgärder är nödvändiga för att garantera ett fritt tillhandahållande av tjänster inom postsektorn i hela gemenskapen, samtidigt som rättigheterna och skyldigheterna för dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna respekteras.

- (9) Åtgärder på gemenskapsnivå för att säkerställa en mer omfattande harmonisering av villkoren för postsektorn är därför nödvändiga och åtgärder måste därför vidtas för att införa gemensamma regler.
- (10) Enligt subsidiaritetsprincipen bör ett antal allmänna principer antas på gemenskapsnivå, medan valet av själva förfarandet bör vara en fråga för medlemsstaterna som själva bör få välja den form som är bäst lämpad för deras egna förhållanden.
- (11) Det är av yttersta vikt att på gemenskapsnivå garantera samhällsomfattande posttjänster som omfattar ett minimiutbud av tjänster av angiven kvalitet som i alla medlemsstater måste tillhandahållas samtliga användare till ett rimligt pris, oavsett deras geografiska belägenhet inom gemenskapen.
- (12) Syftet med de samhällsomfattande tjänsterna är att samtliga användare lätt skall få tillgång till postnätet genom att bl.a. tillräckligt många fasta inlämningsställen erbjuds och tillfredsställande villkor säkerställs när det gäller frekvensen i fråga om insamling och överlämnande. Tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna måste uppfylla det grundläggande behovet av att verksamheten pågår oavbrutet, men samtidigt förblir anpassningsbar till användarnas behov och garanterar dem rättvis och icke-diskriminerande behandling.
- (13) De samhällsomfattande tjänsterna måste omfatta såväl nationella som gränsöverskridande tjänster.
- (14) De som utnyttjar de samhällsomfattande tjänsterna måste ges tillräcklig information om utbudet av de tjänster som erbjuds, leverans- och användarvillkor, kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls samt priser.

- (15) Bestämmelsen i detta direktiv om tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster påverkar inte den rätt som tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster har att träffa avtal med kunder på individuell basis.
- (16) Att behålla ett utbud av tjänster som kan omfattas av monopol, i enlighet med bestämmelserna i fördraget och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, förefaller berättigat för att de samhällsomfattande tjänsterna fungerar på ekonomiskt balanserade villkor. Liberaliseringsprocessen bör inte hindra fortsatt tillgång till vissa kostnadsfria tjänster, som har införts av medlemsstaterna för blinda och synskadade.
- (17) Brevförsändelser som väger 350 g eller mer utgör mindre än 2 % av brevvolymen och mindre än 3 % av intäkterna för de offentliga operatörerna. Priskriteriet (fem gånger grundavgiften) kommer att underlätta att göra åtskillnad mellan de monopoliserade tjänsterna och exprestjänsterna, som är liberaliserade.
- (18) Med hänsyn till det faktum att den grundläggande skillnaden mellan expressbefordran och samhällsomfattande posttjänster ligger i det mervärde (oberoende av form) som exprestjänsterna tillhandahåller och som kunderna tillmäter dessa tjänster, är det effektivaste sättet att fastställa detta uppfattade extravärde att utgå från det ytterligare pris som kunder är beredda att betala, dock utan att påverkar prisgränserna inom det monopoliserade området, vilka måste respekteras.
- (19) Det är rimligt att tills vidare tillåta att direktreklam och gränsöverskridande post fortsättningsvis kan få omfattas av monopol inom de föreskriva pris- och viktgränserna. Som ett ytterligare steg mot fullbordandet av den inre marknaden för posttjänster bör Europaparlamentet och rådet, på förslag av kommissionen efter en översyn av sektorn, senast den 1 januari 2000 fatta beslut om fortsatt gradvis liberalisering av postsektorn under kontrollerade former, särskilt i syfte att liberalisera gränsöverskridande post och direktreklam samt om ytterligare en översyn av pris- och viktgränserna.

- (20) Medlemsstaterna kan av skäl som hänför sig till allmän ordning och allmän säkerhet ha ett berättigat intresse av att till ett eller flera utsedda organ uppdra utplaceringen på allmän plats av brevlådor, avsedda för att motta postförsändelser. Av samma skäl får de utse ett eller flera organ som ansvarar för utgivning av frimärken, som visar ursprungsland och även utse organ ansvariga för tillhandahållande av tjänster som gäller rekommenderade försändelser under rättsliga och administrativa förfaranden i enlighet med deras nationella lagstiftning. De får också ange medlemskap i Europeiska unionen genom att låta symbolen med de tolv stjärnorna ingå.
- (21) Nya tjänster (tjänster som skiljer sig från de traditionella tjänsterna) och utväxling av dokument omfattas inte av de samhällsomfattande tjänsterna och därför är det inte befogat att låta dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna ha monopol på dessa tjänster. Detta gäller även för befordran av egen post (när den fysiska eller juridiska person som är upphov till försändelsen tillhandahåller posttjänsterna eller när uppsamling och befordran av försändelserna sköts av tredje man, som uteslutande handlar på den personens vägnar) som inte ingår i denna kategori tjänster.
- (22) Medlemsstaterna bör inom sina territorier ha möjlighet att, genom lämpliga tillståndsförfaranden, reglera tillhandahållandet av de posttjänster som inte ingår i monopolen för dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna. Dessa förfaranden måste vara öppna för insyn, icke-diskriminerande, proportionella och grundade på objektiva kriterier.
- (23) Medlemsstaterna bör ha möjlighet att som villkor för att bevilja tillstånd kräva samhällsomfattande tjänster eller bidrag till en kompensationsfond avsedd att kompensera den som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna för en orimlig ekonomisk belastning som tjänsterna kan medföra. Medlemsstaterna bör ges möjlighet att för att bevilja tillstånd kräva att den verksamhet som tillståndet avser inte inkräktar på de exklusiva eller särskilda rättigheter som har beviljats dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna, när det gäller de monopoliserade tjänsterna. När direktreklamen

liberaliseras kan ett system för identifiering av direktreklam införas i kontrollsyfte.

- (24) Det kommer att behöva fattas beslut om åtgärder som är nödvändiga för att harmonisera tillståndsförfaranden som medlemsstaterna har beslutat om och som styr det marknads-mässiga tillhandahållandet av icke-monopoliserade tjänster till allmänheten.
- (25) Skulle detta visa sig nödvändigt skall beslut fattas om åtgärder för att säkerställa att de villkor som styr tillgång till det allmänna postnätet i medlemsstaterna är öppna för insyn och icke-diskriminerande.
- (26) För att säkerställa en fullgod förvaltning av de samhälls-omfattande tjänsterna och förhindra snedvridning av konkurrensen bör avgifterna för de samhälls-omfattande tjänsterna vara objektiva, öppna för insyn, icke-diskriminerande och grunda sig på kostnaderna.
- (27) Ersättningen för tillhandahållandet av tjänster med avseende på gränsöverskridande post inom gemenskapen bör utan att det påverkar de minimiförpliktelser som härrör ur Världspostföreningens bestämmelser riktas in på att täcka kostnaderna för överlämnande som den som tillhandahåller samhälls-omfattande tjänster i destinationslandet har ådragit sig. Denna ersättning bör också ge ett incitament till att förbättra eller behålla kvaliteten på de gränsöverskridande tjänsterna genom användning av mål för kvaliteten på tjänsterna. Detta skulle motivera lämpliga system inom gemenskapen som på ett lämpligt sätt tillhandahåller täckning för kostnaderna och särskilt hänför sig till den uppnådda kvaliteten på tjänsterna.
- (28) I redovisningen måste en uppdelning göras mellan monopoliserade och icke-monopoliserade tjänster så att de faktiska kostnaderna för olika tjänster framgår klart och tydligt och för att säkerställa att subventioner från det monopoliserade till det ickemonopoliserade området inte påverkar det sist-nämnda områdets konkurrensvillkor.

- (29) För att säkerställa tillämpningen av principerna i de tre föregående punkterna bör de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster inom en rimlig tid genomföra ett kostnadsredovisningssystem, som kan kontrolleras på ett oberoende sätt och genom vilket kostnaderna kan hänföras till tjänster på ett så exakt sätt som möjligt på grundval av förfaranden som är öppna för insyn. Sådana krav kan uppfyllas t.ex. genom att principen om fullständig fördelning av kostnader genomförs. Sådana kostnadsredovisningssystem får inte krävas under omständigheter där verkliga öppna konkurrensvillkor råder.
- (30) Användarnas intressen bör beaktas, eftersom de har rätt till tjänster av hög kvalitet. Alla ansträngningar bör därför göras för att förbättra och höja kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls på gemenskapsnivå. Denna kvalitetsförbättring kräver att medlemsstaterna beslutar om normer när det gäller de tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna som skall uppfyllas eller överträffas av dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.
- (31) Den kvalitet på tjänsterna som användarna förväntar sig utgör en viktig aspekt av de tillhandahållna tjänsterna. Normerna för utvärdering av denna kvalitet på tjänsterna och de kvalitetsnivåer som faktiskt uppnåtts bör i användarnas intresse offentliggöras. Det är nödvändigt att ha tillgång till enhetliga normer för kvaliteten på tjänsterna och gemensamma mätmetoder för att kunna utvärdera hur kvaliteten på tjänsterna överensstämmer inom gemenskapen.
- (32) Medlemsstaterna måste bestämma nationella kvalitetsnormer som överensstämmer med gemenskapens normer. När det gäller tjänster över gränserna inom gemenskapen, vilka kräver gemensamma ansträngningar från minst två tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster i två olika medlemsstater, måste kvalitetsnormerna bestämmas på gemenskapsnivå.
- (33) Att dessa normer uppfylls måste kontrolleras på oberoende sätt med jämna mellanrum och på harmoniserad grund. Användarna måste ha rätt att bli informerade om resultaten av denna kontroll och medlemsstaterna bör säkerställa att



åtgärder för rättelse vidtas om resultaten visar att normerna inte uppfylls.

- (34) Rådet direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal <sup>(1)</sup> gäller för postoperatörerna.
- (35) Behovet att förbättra kvaliteten på tjänsterna innebär att tvister måste lösas snabbt och effektivt. Som komplement till de möjligheter till domstolsprövning som gemenskapslag och nationell lag tillhandahåller bör ett förfarande för klagomål införas, som är öppet för insyn, smidigt och föga kostsamt samt ger möjlighet för alla berörda parter att delta.
- (36) Framsteg med avseende på samtrafikförmåga för postnät och användarnas intresse kräver att teknisk standardisering uppmuntras. Teknisk standardisering är oundgänglig för att främja driftskompatibilitet mellan de nationella näten och för effektiva samhällsomfattande tjänster inom gemenskapen.
- (37) Enligt riktlinjer för europeisk harmonisering kan de specialiserade tekniska standardiseringsuppgifterna anförtros Europeiska standardiseringskommittén.
- (38) En kommitté bör inrättas för att bistå kommissionen med att genomföra detta direktiv särskilt när det gäller det framtida arbetet med att utarbeta åtgärder med avseende på kvaliteten på de gränsöverskridande tjänsterna och den tekniska standardiseringen i gemenskapen.
- (39) För att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna fungerar väl och för att säkerställa att konkurrensen inte snedvrids inom det icke-monopoliserade området är det viktigt att skilja mellan tillsynsfunktionerna, å ena sidan, och driftsfunktionerna, å den andra. Ingen postoperatör får döma i egen sak. Det ankommer på medlemsstaterna att inrätta en eller flera nationella tillsynsmyndigheter, som får väljas bland offentliga myndigheter eller självständiga organ, som förordnas för detta ändamål.

---

<sup>1</sup> EGT L 95, 21.4.1993, s. 29.

- (40) Effekterna av de harmoniserade villkorens inverkan på hur den inre marknaden för posttjänster fungerar kommer att behöva utvärderas. Kommissionen kommer därför att för Europaparlamentet och rådet lägga fram en rapport om genomförandet av detta direktiv, däribland lämplig information om utvecklingen inom sektorn, särskilt rörande ekonomiska, sociala, sysselsättnings- och tekniska aspekter, liksom kvaliteten på tjänsterna, tre år efter det att direktivet har trätt i kraft och senast den 31 december 2000.
- (41) Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna i fördraget, särskilt inte konkurrensreglerna och reglerna för friheten att tillhandahålla tjänster.
- (42) Ingenting bör hindra medlemsstaterna från att vidmakthålla eller införa åtgärder inom postsektorn, vilka är mer liberala än dem som föreskrivs i detta direktiv, eller om detta direktiv upphör att gälla, från att vidmakthålla åtgärder som de har infört för att genomföra det under förutsättning att sådana åtgärder i varje enskilt fall är förenliga med fördraget.
- (43) Detta direktiv bör gälla till och med den 31 december 2004 om inte annat beslutas av Europaparlamentet och rådet på förslag av kommissionen.
- (44) Detta direktiv gäller inte för någon verksamhet som faller utanför gemenskapsrätten, t.ex. verksamhet enligt avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen, och under alla omständigheter inte för verksamhet som rör allmän säkerhet, försvar, en stats säkerhet (inbegripet statens ekonomiska västånd om verksamheten gäller frågor som rör statens säkerhet) samt statens åtgärder inom straffrätten.
- (45) Detta direktiv hindrar inte, när det gäller företag som inte är etablerade i gemenskapen, att beslut om åtgärder fattas i enlighet med såväl gemenskapslag som befintliga internationella skyldigheter som är avsedda att garantera att medborgare i medlemsstaterna åtnjuter liknande behandling i tredje land. Gemenskapsföretag bör i tredje land dra nytta av en behandling och faktiskt tillträde till marknaden som är jämförbar med

den behandling och det tillträde till marknaden som medborgare i de berörda länderna ges i gemenskapssammanhang.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

## KAPITEL 1

### Syfte och räckvidd

#### ▼M3

#### *Artikel 1*

I detta direktiv stadgas gemensamma regler om

- villkor som styr tillhandahållande av posttjänster,
- tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster i gemenskapen,
- finansiering av samhällsomfattande tjänster på villkor som garanterar permanent tillhandahållande av sådana tjänster,
- avgiftsprinciper och insyn i redovisningen för tillhandahållande 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,
- inrättande av oberoende nationella tillsynsmyndigheter.

**▼B***Artikel 2*

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som här anges:

**▼M3**

1. posttjänster: tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser.
- 1a. tillhandahållare av posttjänster: företag som tillhandahåller en eller flera posttjänster.

**▼B**

2. ► M3 *postnät*: ◀ den organisation och de medel av alla slag som den eller de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster använder särskilt för att
  - samla in postförsändelser som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster från inlämningsställen inom hela territoriet,

**▼B**

- befordra och behandla dessa försändelser från postnätets inlämningsställe till utdelningscentralen,
- dela ut till de adresser som anges på försändelserna.

**▼M3**

3. *inlämningsställen*: de fysiska anordningar, inbegripet brevlådor, som tillhandahålls allmänheten antingen på allmän plats eller i tillhandahållarens lokaler, där postförsändelser kan avlämnas av avsändarna till postnätet.
4. *insamling*: uppsamling av postförsändelser som utförs av tillhandahållaren av posttjänster.

**▼B**

5. *utdelning*: den process som omfattar från sortering vid utdelningscentralen till överlämnande av postförsändelserna till deras adressater.

**▼M3**

6. *postförsändelse*: en adresserad försändelse i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Sådana försändelser omfattar, förutom brevörsändelser, till exempel böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde.

**▼B**

7. *brevförsändelse*: en skriftlig underrättelse på vilket fysiskt medium som helst, vilken skall befordras till och överlämnas på den adress som avsändaren angivit på själva försändelsen eller dess omslag. Böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter anses inte vara brevörsändelser.

**▼M3**

---

**▼B**

9. *rekommenderad försändelse*: en tjänst som består av tillhandahållande av en försäkring till fast pris mot att försändelsen förkommer, stjäls eller skadas, och som ger avsändaren, i förekommande fall på begäran av denne, ett bevis på att postförsändelsen lämnats in och/eller överlämnats till adressaten.
10. *assurerad försändelse*: en tjänst som består av försäkring av en postförsändelse till detvärde som avsändaren anger, i händelse av att försändelsen förkommer, stjäls eller skadas.
11. *gränsöverskridande post*: post från eller till en annan medlemsstat eller från eller till tredje land.

**▼M3**

---

13. *tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster*: den offentliga eller privata tillhandahållare av posttjänster som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster eller delar därav inom en medlemsstat och vars identitet har meddelats kommissionen i enlighet med artikel 4.

14. *tillstånd*: en tillåtelse med angivande av de rättigheter och skyldigheter som är utmärkande för postsektorn och som gör det möjligt för företag att tillhandahålla posttjänster och, i förekommande fall, inrätta och/eller driva postnäten för att tillhandahålla sådana tjänster, genom ett allmänt tillstånd eller ett enskilt tillstånd enligt definitionerna nedan:
- *allmänt tillstånd*: ett tillstånd som – oberoende av om det är reglerat av en ”kategorilicens” eller av allmän lag och oberoende av om en sådan reglering kräver registrerings- eller anmälningsförfaranden – inte kräver att den berörda tillhandahållaren av posttjänster har erhållit ett uttryckligt beslut från den nationella tillsynsmyndigheten innan denne utövar de rättigheter som härrör från tillståndet.
  - *enskilt tillstånd*: ett tillstånd som beviljas av en nationell tillsynsmyndighet och som ger en tillhandahållare av posttjänster särskilda rättigheter eller ställer särskilda villkor för det företags verksamhet, vilka eventuellt kompletterar det allmänna tillståndet, där tillhandahållaren av posttjänster inte får utöva de ifrågakvarande rättigheterna förrän denne har erhållit den nationella tillsynsmyndighetens beslut om detta.

**▼B**

15. *terminalavgifter*: ersättningen till dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster för utdelning av inkommande gränsöverskridande post, vilken består av postförsändelser från en annan medlemsstat eller från tredje land.
16. *avsändare*: en fysisk eller juridisk person som postförsändelser härrör ifrån.

**▼M3**

17. *användare*: varje fysisk eller juridisk person som i egenskap av avsändare eller adressat drar nytta av att en posttjänst tillhandahålls.

**▼B**

18. *nationell tillsynsmyndighet*: det eller de organ i varje medlemsstat, som medlemsstaten har anförtrott bland annat de tillsynsuppgifter som omfattas av detta direktiv.

**▼M3**

19. *väsentliga krav*: allmänna icke-ekonomiska skäl som kan föranleda en medlemsstat att införa villkor för tillhandahållandet av posttjänster. Dessa skäl är posthemlighet, säkerheten för nätet med hänsyn till transport av farligt gods, iakttagande av anställningsvillkor och system för social trygghet som fastställts genom lag, förordning eller administrativ bestämmelse och/eller genom kollektivavtal som förhandlats fram mellan de nationella parterna på arbetsmarknaden i enlighet med gemenskapsrätt och nationell lagstiftning och, när det är berättigat, dataskydd, miljöskydd och regionplanering. Dataskydd får omfatta skydd för personuppgifter, förtrolighet med avseende på information som överförs eller lagras samt skydd för privatlivet.
20. *tjänster som tillhandahålls till enhetspris*: posttjänster för vilka tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster anger avgiften i sina allmänna villkor för enskilda postförsändelser.

**▼B**

## KAPITEL 2

## Samhällsomfattande tjänster

*Artikel 3*

1. Medlemsstaterna skall säkerställa att användarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster som inbegriper stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare.
2. För detta ändamål skall medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att expeditions- och insamlingsställena ligger så tätt att användarnas behov beaktas.

**▼M3**

3. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att den samhällsomfattande tjänsten garanteras minst fem arbetsdagar i veckan utom under omständigheter eller geografiska förhållanden som bedöms vara undantagsvis förekommande – och minst innebär

- en insamling,
- ett överlämnande vid varje fysisk eller juridisk persons bostad respektive lokaler eller, i undantagsfall, under villkor som den nationella tillsynsmyndigheten bestämmer, ett överlämnande vid lämpliga anläggningar.

**▼B**

Varje undantag som beviljas av en nationell tillsynsmyndighet enligt denna punkt måste meddelas kommissionen och alla nationella tillsynsmyndigheter.

4. Varje medlemsstat skall 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.

**▼M3**

5. De nationella tillsynsmyndigheterna får höja viktgränsen för vad som täcks av de samhällsomfattande tjänsterna med avseende på postpaket till högst 20 kg och får föreskriva särskilda ordningar för överlämnande av postpaket vid dörren.

Medlemsstaterna ska 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 omfattas av de samhällsomfattande tjänsterna som en given medlemsstat har bestämt.



6. De aktuella postförsändelsernas minimi- och maximimått ska vara de som föreskrivs i de relevanta bestämmelser som har antagits av Världspostförbundet.

▼B

7. De samhällsomfattande tjänsterna som de definieras i denna artikel skall täcka såväl nationella tjänster som gränsöverskridande tjänster.

▼M3

*Artikel 4*

1. Varje medlemsstat ska säkerställa att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster garanteras och ska meddela kommissionen vilka åtgärder som den har vidtagit för att fullgöra denna skyldighet. Den kommitté som avses enligt artikel 21 ska informeras om de åtgärder medlemsstaterna vidtar för att garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster.

2. Medlemsstaterna får utse ett eller flera företag för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster så att hela det nationella territoriet täcks. Medlemsstaterna får utse olika företag att tillhandahålla olika delar av de samhällsomfattande tjänsterna och/eller täcka olika delar av det nationella territoriet. De ska därvid i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen bestämma rättigheterna och skyldigheterna för dem och ska offentliggöra dessa skyldigheter och rättigheter. Särskilt ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att se till att villkoren för utläggning av samhällsomfattande tjänster baseras på principerna om öppenhet, ickediskriminering och proportionalitet och därigenom garantera kontinuitet i tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom att ta hänsyn till den viktiga roll de spelar för den sociala och territoriella sammanhållningen.

Medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilka tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster de utser. Utseendet av en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster ska regelbundet ses över och granskas med avseende på de villkor och principer som anges i denna artikel. Medlemsstaterna ska dock se till att tillhandahållaren utses för en period som är tillräcklig för att få avkastning på investeringarna.

**▼B***Artikel 5*

1. Varje medlemsstat skall vidta åtgärder för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna uppfyller följande krav:

- De skall erbjuda en tjänst som garanterar att de väsentliga kraven uppfylls.
- De skall erbjuda användarna samma tjänst under jämförbara förhållanden.
- De skall tillhandahållas utan någon som helst diskriminering, i synnerhet utan diskriminering på grund av politiska, religiösa eller ideologiska överväganden.
- De skall inte avbrytas eller upphöra, förutom i fall av force majeure.
- De skall utvecklas som svar på den tekniska, ekonomiska och sociala omgivningen samt på användarnas behov.

**▼M3**

2. Bestämmelserna i punkt 1 ska inte hindra att medlemsstaterna vidtar åtgärder i enlighet med krav som har att göra med allmänintresset som det erkänns i fördraget, särskilt i artiklarna 30 och 46, och som bl. a. rör allmän moral, allmän säkerhet, inklusive brottsutredningar, och allmän ordning.

*Artikel 6*

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att se till att användarna och tillhandahållarna av posttjänster regelbundet ges tillräckligt utförlig och aktuell information av tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster om vad som särskilt kännetecknar de samhällsomfattande tjänster som erbjuds, särskilt vad gäller allmänna villkor för tillgång till dessa tjänster samt priser och nivå på kvalitetsnormerna. Denna information ska offentliggöras på lämpligt sätt.

Medlemsstaterna ska meddela kommissionen om hur den information som ska offentliggöras enligt första stycket kommer att göras tillgänglig.

▼B

KAPITEL 3

▼M3

Finansiering av samhällsomfattande tjänster

*Artikel 7*

1. Medlemsstaterna får inte bevilja eller behålla exklusiva eller särskilda rättigheter för införande och tillhandahållande av posttjänster. Medlemsstaterna får finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster på något av de sätt som anges i punkterna 2, 3 och 4 eller på annat sätt som är förenligt med fördraget.

2. Medlemsstaterna får garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom upphandling i enlighet med gällande bestämmelser och föreskrifter om offentlig upphandling, inbegripet, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (<sup>1</sup>), konkurrenspräglad dialog eller förhandlade förfaranden med eller utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling.

3. Om en medlemsstat konstaterar att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i enlighet med detta direktiv innebär en nettokostnad, som beräknats med beaktande av bilaga I, och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren eller tillhandahållarna, får den införa

a) ett system för att med offentliga medel kompensera berörda företag, eller

b) ett system för att fördela nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mellan tillhandahållare och/eller användare.

---

<sup>1</sup> EUT L 134, 30.4.2004, s. 1. Direktivet senast ändrat genom rådets direktiv 2006/97/EG (EUT L 363, 20.12.2006, s. 107).

4. Om nettokostnaden fördelas i enlighet med punkt 3 b, får medlemsstaterna inrätta en kompensationsfond som får finansieras av tillhandahållare och/eller genom avgifter från användare och som för detta ändamål förvaltas av ett av förmånstagaren eller förmånstagarna oberoende organ. Medlemsstaterna får som villkor för att bevilja tillhandahållare tillstånd enligt artikel 9.2 kräva att de lämnar ett ekonomiskt bidrag till denna fond eller fullgör skyldigheter beträffande samhällsomfattande tjänster. De skyldigheter avseende samhällsomfattande tjänster som åligger tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster som anges i artikel 3 får finansieras på detta sätt.

5. Medlemsstaterna ska se till att principerna om öppenhet, icke-diskriminering och proportionalitet följs när kompensationsfonden inrättas och när nivån på de ekonomiska bidragen enligt punkterna 3 och 4 bestäms. Beslut enligt punkterna 3 och 4 ska grundas på objektiva och verifierbara kriterier och ska offentliggöras.

#### **▼B**

#### *Artikel 8*

Bestämmelserna i artikel 7 påverkar inte medlemsstaternas rätt att organisera utplacering av brevlådor på allmän plats, att ge ut frimärken och dela ut rekommenderade försändelser under rättsliga och administrativa förfaranden i enlighet med deras nationella lagstiftning.

## KAPITEL 4

▼ **M3****Villkor för tillhandahållande av posttjänster och tillgång till postnätet***Artikel 9*

1. För tjänster som ligger utanför de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd får medlemsstaterna, i den utsträckning som är nödvändig för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls, införa allmänna tillstånd.

2. För tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd får medlemsstaterna införa tillståndsförfaranden, inbegripet enskilda tillstånd, i den omfattning detta är nödvändigt för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls och för att säkerställa tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna.

Beviljandet av tillstånd får

- villkoras av skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster,
- om det är nödvändigt och motiverat innebära krav på de berörda tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och utförande,
- om så är lämpligt villkoras av en skyldighet att bidra ekonomiskt till fördelningssystemet som avses i artikel 7, om tillhandahållandet av den samhällsomfattande tjänsten innebär en nettokostnad och innebär en orättvis ekonomisk belastning för den eller de tillhandahållare som utsetts i enlighet med artikel 4,
- om så är lämpligt villkoras av en skyldighet att bidra ekonomiskt till den nationella tillsynsmyndighetens operativa kostnader som avses i artikel 22,
- om så är lämpligt villkoras av eller ålägga skyldigheten att beakta de arbetsvillkor som fastställs i den nationella lagstiftningen.

De skyldigheter och krav som avses i första strecksatsen och i artikel 3 får endast åläggas dem som har utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Utom för företag som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i enlighet med artikel 4 får tillstånd inte

- begränsas till antalet,
- för samma delar av samhällsomfattande tjänster eller delar av det nationella territoriet samtidigt medföra både skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och ekonomiskt bidra till ett fördelningssystem,
- upprepa villkor som gäller för företagen enligt annan, icke sektorsspecifik nationell lagstiftning,
- uppställa andra tekniska krav eller verksamhetskrav än vad som krävs för att fullgöra skyldigheterna enligt detta direktiv.

3. De förfaranden, skyldigheter och krav som avses i punkterna 1 och 2 ska vara öppna för insyn, tillgängliga, icke-diskriminerande, proportionella, exakta och otvetydiga, ska offentliggöras på förhand och grundas på objektiva kriterier. Medlemsstaterna ska säkerställa att sökanden underrättas om skälen till att ett tillstånd, helt eller delvis, vägras eller dras tillbaka och införa ett förfarande för överklagande.

#### ▼B

##### *Artikel 10*

#### ▼M3

1. Europaparlamentet och rådet ska på förslag av kommissionen och på grundval av artikel 47.2 samt artiklarna 55 och 95 i fördraget besluta om nödvändiga åtgärder för att harmonisera de förfaranden som avses i artikel 9, vilka styr kommersiellt tillhandahållande av posttjänster till allmänheten.

#### ▼B

2. Harmoniseringsåtgärderna som anges i punkt 1 skall särskilt gälla de kriterier som postoperatörerna skall iaktta, de förfaranden som dessa skall följa och det sätt på vilket dessa kriterier och

förfaranden skall offentliggöras samt vilket överklagandeförfarande som skall användas.

▼M3

*Artikel 11*

Europaparlamentet och rådet ska på förslag av kommissionen och på grundval av artikel 47.2 samt artiklarna 55 och 95 i fördraget besluta om sådana harmoniseringsåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att användarna och tillhandahållarna av posttjänster har tillgång till postnätet på villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande.

*Artikel 11a*

När så krävs för att skydda användarnas intressen och/eller för att främja effektiv konkurrens, samt med hänsyn till nationella förhållanden och nationell lagstiftning ska medlemsstaterna se till att villkor som är öppna för insyn och icke-diskriminerande gäller för tillgången till delar av postens infrastruktur eller tjänster som tillhandahålls inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten, t.ex. postnummersystem, adressdatabaser, postboxar, brevlådor, uppgifter om adressförändringar, eftersändningsservice, returservice. Denna bestämmelse ska inte påverka medlemsstaternas rätt att besluta om åtgärder för att garantera tillgång till postnätet på villkor som är öppna för insyn, proportionerliga och ickediskriminerande.

▼B

KAPITEL 5

**Avgiftsprinciper och insyn i redovisningen**

▼M3

*Artikel 12*

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att se till att avgifterna för var och en av de tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna stämmer överens med följande principer:

- Priserna ska vara rimliga och ge samtliga användare möjlighet att få tillgång till de tjänster som tillhandahålls, oavsett geografiskt

läge och mot bakgrund av specifika nationella förhållanden. Medlemsstaterna får behålla eller införa kostnadsfria posttjänster för blinda och synskadade personer.

- Priserna ska vara kostnadsrelaterade och ge incitament till ett effektivt tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster. Om allmänintresset så kräver, får medlemsstaterna besluta att en enhetlig taxa ska gälla inom hela det nationella territoriet och/eller för gränsöverskridande, för tjänster till enhetspris och andra postförsändelser.
- Tillämpningen av en enhetlig taxa ska inte utesluta att tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster har rätt att ingå individuella avtal om priser med användare.
- Avgifterna ska vara öppna för insyn och icke-diskriminerande.
- När tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster använder sig av specialavgifter, t.ex. gentemot stor- och företagskunder eller förmedlare av post från olika användare, ska de tillämpa principerna om öppenhet och icke-diskriminering både på avgifterna och tillhörande villkor. Avgifterna ska, 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 ska också gälla för användare, särskilt enskilda användare och små och medelstora företag, som använder posttjänster på liknande sätt.

## ▼B

### *Artikel 13*

1. I syfte att säkerställa att samhällsomfattande tjänster tillhandahålls över gränserna skall medlemsstaterna uppmuntra dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster i den egna staten att i sina avtal om terminalavgifter för gränsöverskridande post inom gemenskapen tillse att följande principer uppfylls:

- Terminalavgifterna skall bestämmas i förhållande till kostnaderna för behandling och överlämnande av gränsöverskridande post.



- Ersättningens storlek skall stå i förhållande till den uppnådda kvaliteten på tjänsten.
- Terminalavgifterna skall vara klara och tydliga och icke-diskriminerande.

2. Genomförandet av dessa principer får innefatta övergångsordningar som är utformade för att undvika otillbörliga störningar inom postmarknaderna eller ogynnsamma följder för de ekonomiska aktörerna, såvida det finns ett avtal mellan den avsändande och den mottagande operatören; sådana ordningar skall emellertid begränsas till vad som är strikt nödvändigt för att uppnå dessa mål.

#### *Artikel 14*

##### **▼M3**

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster sköter sin redovisning i enlighet med bestämmelserna i denna artikel.

2. Tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster ska i den interna redovisningen ha skilda konton för att tydligt skilja mellan tjänster och produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och de som inte gör det. Denna särredovisning ska användas när medlemsstaterna beräknar nettokostnaden för den samhällsomfattande tjänsten. Sådana interna redovisningssystem ska bygga på enhetligt tillämpade och objektiva försvarbara principer för kostnadsredovisning.

3. I de redovisningssystem som avses i punkt 2 ska, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 4, kostnaderna fördelas på följande sätt:

- a) Kostnader som direkt kan hänföras till en bestämd tjänst eller produkt ska hänföras till den tjänsten.
- b) Gemensamma kostnader, dvs. kostnader som inte direkt kan hänföras till en bestämd tjänst eller produkt, ska fördelas på följande sätt:

- i) När det är möjligt, ska gemensamma kostnader fördelas utifrån en direkt analys av vad som förorsakade dem.
- ii) När en direkt analys inte är möjlig, ska gemensamma kostnadskategorier fördelas utifrån en indirekt koppling till en annan kostnadskategori eller grupp av kostnadskategorier som det är möjligt att direkt hänföra eller fördela; den indirekta kopplingen ska grunda sig på jämförbara kostnadsstrukturer.
- iii) När varken direkta eller indirekta åtgärder för att fördela kostnader står till buds, ska kostnadskategorin fördelas utifrån en allmän fördelningsnyckel uträknad från förhållandet mellan alla utgifter som direkt eller indirekt har hänförts till eller fördelats dels på varje samhällsomfattande tjänst, dels på de andra tjänsterna.
- iv) Gemensamma kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla både samhällsomfattande tjänster och icke samhällsomfattande tjänster ska fördelas på lämpligt sätt. Samma kostnadsdrivande faktorer ska tillämpas på både samhällsomfattande tjänster och icke samhällsomfattande tjänster.

#### **▼B**

4. Andra kostnadsredovisningssystem får tillämpas endast om de är förenliga med punkt 2 och har godkänts av den nationella tillsynsmyndigheten. Kommissionen skall informeras innan de tillämpas.

5. De nationella tillsynsmyndigheterna skall säkerställa att överensstämmelse med ett av de redovisningssystem som beskrivs i punkterna 3 och 4 kontrolleras av ett behörigt organ som är fristående från den som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna. Medlemsstaterna skall se till att ett utlåtande om att redovisningssystemen följs regelbundet offentliggörs.

6. Den nationella tillsynsmyndigheten skall hålla tillräckligt detaljerade uppgifter tillgängliga om de kostnadsredovisnings-system om tillämpas av den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster och skall på begäran överlämna sådana uppgifter till kommissionen.

7. Detaljerade uppgifter om redovisningen enligt dessa system skall på begäran i förtrolighet tillhandahållas den nationella tillsynsmyndigheten och kommissionen.

### ▼M3

8. Om en medlemsstat inte har använt ett finansieringssystem för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster som medges enligt artikel 7, och om den nationella tillsynsmyndigheten kontrollerat att ingen av dem som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster erhåller statligt bistånd, dolt eller på annat sätt, samt att fri konkurrens råder på marknaden, får den nationella tillsynsmyndigheten besluta att inte tillämpa kraven i denna artikel.

9. Den här artikeln får emellertid tillämpas på tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster som utsetts före det slutliga datumet för fullständig liberalisering av marknaden så länge inga andra tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster har utsetts. Den nationella tillsynsmyndigheten ska på förhand informera kommissionen innan sådana beslut fattas.

10. Medlemsstaterna får kräva att de tillhandahållare av posttjänster som ska bidra till en kompensationsfond inför en lämplig särredovisning för att säkerställa att fonden fungerar.

### ▼B

#### *Artikel 15*

Den ekonomiska redovisningen från alla dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster skall underkastas granskning av en oberoende revisor och offentliggöras i överensstämmelse med den gemenskapslagstiftning och den nationella lagstiftning som gäller för kommersiella företag.

## KAPITEL 6

## Kvaliteten på tjänsterna

*Artikel 16*

Medlemsstaterna skall säkerställa att normer för kvaliteten på de samhällsomfattande tjänsterna bestäms och offentliggörs i syfte att garantera postservice och hög kvalitet.

Kvalitetsnormerna skall särskilt riktas in på befordringstider samt tjänsternas regelbundenhet och tillförlitlighet.

Dessa normer skall fastställas av

- medlemsstaterna när det gäller nationella tjänster,

**▼M3**

- Europaparlamentet och rådet när det gäller gränsöverskridande tjänster inom gemenskapen (se bilaga II). Den framtida anpassningen av dessa normer till den tekniska utvecklingen eller till marknadens utveckling ska genomföras i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 21.2.

Oberoende kontroll av utförandet ska ske minst en gång om året av utomstående organ som inte har några band till tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster, enligt standardiserade villkor, som ska anges i detalj i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 21.2 och ska omfattas av rapporter som ska offentliggöras minst en gång om året.

**▼B***Artikel 17*

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

Medlemsstaterna skall meddela kommissionen om sina kvalitetsnormer för inhemska tjänster, och kommissionen skall offentlig-

göra dessa på samma sätt som de normer för gränsöverskridande tjänster inom gemenskapen som avses i artikel 18.

De nationella tillsynsmyndigheterna skall säkerställa att en oberoende kontroll av utförandet sker i enlighet med fjärde stycket i artikel 16, att resultaten motiveras och att åtgärder för rättelse vidtas när så är nödvändigt.

#### Artikel 18

##### ▼M3

1. I enlighet med artikel 16 föreskrivs kvalitetsnormer för gränsöverskridande tjänster inom gemenskapen i bilaga II.

2. Om extraordinära situationer med avseende på infrastruktur eller geografiska förhållanden kräver det, får de nationella tillsynsmyndigheterna bevilja undantag från kvalitetsnormerna i bilaga II. Om de nationella tillsynsmyndigheterna på detta sätt beslutar om undantag ska de genast meddela kommissionen detta. Kommissionen ska till den kommitté som avses i artikel 21 för kännedom överlämna en årlig rapport om de meddelanden den har fått under de föregående tolv månaderna.

##### ▼B

3. Kommissionen skall i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* offentliggöra varje ändring i kvalitetsnormerna för de gränsöverskridande tjänsterna och vidta åtgärder för att säkerställa en regelbunden och oberoende kontroll samt offentliggörande av den nivå på utförandet som intygar att dessa normer uppfylls och de framsteg som har gjorts. De nationella tillsynsmyndigheterna skall säkerställa att åtgärder för rättelse vidtas när så är nödvändigt.

##### ▼M3

#### Artikel 19

1. Medlemsstaterna ska se till att alla tillhandahållare av posttjänster har förfaranden som är öppna för insyn, enkla och föga kostsamma för handläggning av postanvändarnas klagomål, i synnerhet när det gäller förlust, stöld eller skada eller när kvalitetsnormerna för tjänsterna inte följs (inklusive förfaranden för att fastställa ansvaret i de fall där mer än en operatör är inblandad),

utan att det påverkar tillämpliga internationella och nationella bestämmelser om kompensationsordningar.

Medlemsstaterna ska besluta om åtgärder för att säkerställa att de förfaranden som anges i första stycket gör det möjligt att lösa tvister på ett rättvist sätt och inom rimlig tid och att, i befogade fall, tillämpa ett system för återbetalning och/eller ersättning.

Medlemsstaterna ska också uppmuntra utvecklingen av oberoende förfaranden utanför domstol för att avgöra tvister mellan tillhandahållare av posttjänster och användare.

2. Utan att det påverkar andra möjligheter att överklaga eller få gottgörelse enligt nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning ska medlemsstaterna säkerställa att användarna, enskilt eller, om nationell lag tillåter detta, tillsammans med användar- och/eller konsumentorganisationer, får vända sig till den behöriga nationella myndigheten i de fall där användarnas klagomål mot företag som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster inte har lösts på en tillfredsställande sätt.

Medlemsstaterna ska i enlighet med artikel 16 se till att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster, och i förekommande fall även företag som tillhandahåller tjänster inom tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster, tillsammans med den årliga rapporten om kontroll av utförandet, offentliggör uppgifter om antalet klagomål och det sätt på vilket de har behandlats.

▼B

## KAPITEL 7

## Harmonisering av tekniska standarder

*Artikel 20*

Harmonisering av de tekniska standarderna skall fortsätta med särskilt beaktande av användarnas intressen.

Uppdraget att fastställa tekniska standarder som är tillämpliga inom postsektorn skall ges till Europeiska standardiseringskommittén på grundval av inkomna ärenden enligt principerna i rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (<sup>1</sup>).

Detta arbete skall genomföras med beaktande av de harmoniseringsåtgärder som vidtagits på internationell nivå, i synnerhet dem som har beslutats inom Världspostförbundet.

De standarder som skall tillämpas skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* en gång om året.

Medlemsstaterna skall säkerställa att de som tillhandahåller samhälls-omfattande tjänster hänvisar till de standarder som offentliggörs i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* när användarnas intressen kräver det och särskilt när de ger information enligt artikel 6.

Den kommitté som avses i artikel 21 skall hållas underrättad om diskussionerna inom Europeiska standardiseringskommittén samt om de framsteg som det organet gör inom detta område.

---

<sup>1</sup> EGT L 109, 26.4.1983, s. 8. Direktivet senast ändrat genom kommissionens direktiv 96/139/EGT L 32, 10.2.1996, s. 31).

## KAPITEL 8

## Kommittébestämmelser

▼ M3*Artikel 21*

1. Kommissionen ska biträdas av en kommitté.
2. När det hänvisas till denna punkt ska artikel 5a.1–5a.4 och artikel 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet.

▼ B

## KAPITEL 9

## Nationell tillsynsmyndighet

▼ M3*Artikel 22*

1. Varje medlemsstat ska utse en eller flera nationella tillsynsmyndigheter för postsektorn, vilka är juridiskt åtskilda och verksamhetsmässigt oberoende av postoperatörerna. Medlemsstater som behåller äganderätten till eller kontrollen över tillhandahållare av posttjänster ska säkerställa att en faktiskt organisatorisk åtskillnad görs mellan tillsynsverksamheten och sådan verksamhet som har samband med ägande eller kontroll.

Medlemsstaterna ska informera kommissionen om vilka nationella tillsynsmyndigheter de har utsett för att utföra de uppgifter som härrör från detta direktiv. De ska i lätt åtkomlig form offentliggöra de uppgifter som ska utföras av de nationella regleringsmyndigheterna, i synnerhet när sådana uppgifter ges till fler än ett organ. I förekommande fall ska medlemsstaterna i frågor av gemensamt intresse se till att dessa myndigheter och nationella myndigheter som är ansvariga för genomförandet av konkurrenslagstiftning och konsumentskyddslagstiftning samråder och samarbetar.

2. De nationella tillsynsmyndigheterna ska ha som särskild uppgift att säkerställa att de skyldigheter som härrör från detta direktiv iaktas, särskilt genom att inrätta övervaknings- och tillsyns-



förfaranden för att garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. De kan även ha till uppgift att säkerställa överensstämmelse med konkurrensreglerna inom postsektorn.

De nationella tillsynsmyndigheterna ska arbeta i nära samråd och erbjuda ömsesidigt bistånd för att underlätta tillämpningen av detta direktiv inom lämpliga befintliga organ.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att det på nationell nivå finns fungerande system enligt vilka varje användare eller tillhandahållare av posttjänster som berörs av ett beslut av en nationell tillsynsmyndighet har rätt att överklaga beslutet till en instans som är oberoende av de berörda parterna. I väntan på utgången av ett sådant överklagande ska den nationella tillsynsmyndighetens beslut fortsätta att gälla, såvida inte överklagandeinstansen beslutar annorlunda.

## KAPITEL 9a

### Tillhandahållande av uppgifter

#### *Artikel 22a*

1. Medlemsstaterna ska se till att tillhandahållare av posttjänster tillhandahåller alla uppgifter särskilt till de nationella tillsynsmyndigheterna för följande syften, inklusive ekonomiska uppgifter och uppgifter om tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster:

- a) För att de nationella tillsynsmyndigheterna ska kunna säkerställa överensstämmelse med direktivets bestämmelser eller med beslut i enlighet med detta.
- b) För klart definierade statistiska syften.

2. Tillhandahållare av posttjänster ska på begäran lämna sådana uppgifter utan dröjsmål och, när det är nödvändigt, med beaktande av sekretessen, inom de tidsramar och på den detaljnivå som den nationella tillsynsmyndigheten anger. De uppgifter som den nationella tillsynsmyndigheten begär ska stå i proportion till fullgörandet av dess uppdrag.

Den nationella tillsynsmyndigheten ska redovisa de skäl som motiverar dess begäran om uppgifter.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella tillsynsmyndigheterna på begäran lämnar sådana användbara och relevanta uppgifter till kommissionen som krävs för att den ska kunna utföra sitt uppdrag enligt detta direktiv.

4. Om uppgifterna av en nationell regleringsmyndighet betraktas som konfidentiell i enlighet med gemenskapslagstiftning och nationell lagstiftning om affärshemligheter, ska kommissionen och de berörda tillsynsmyndigheterna behålla denna sekretess.

## ▼B

### KAPITEL 10

#### Slutbestämmelser

## ▼M3

#### *Artikel 23*

Vart fjärde år, och första gången senast den 31 december 2013, ska kommissionen till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport om tillämpningen av detta direktiv, inklusive relevant information om utvecklingen inom sektorn, i synnerhet beträffande de ekonomiska, sociala och tekniska aspekterna samt sysselsättningsmönster, samt om tjänsternas kvalitet. Denna rapport ska, om det är lämpligt, åtföljas av förslag till Europaparlamentet och rådet.

#### *Artikel 23a*

Kommissionen ska bistå medlemsstaterna vid genomförandet av detta direktiv, bland annat med riktlinjer för hur nettokostnaderna för de samhällsomfattande tjänsterna ska beräknas.

---

## ▼B

#### *Artikel 28*

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

▼ M3

## BILAGA I

**Riktlinjer för beräkning av eventuell nettokostnad för samhällsomfattande tjänster***Del A: Definition av skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster*

Skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster syftar på de skyldigheter nämnda i artikel 3 som en medlemsstat har ålagt en tillhandahållare av posttjänster och som rör tillhandahållandet av en posttjänst inom ett angivet geografiskt område tillsammans med, där så är nödvändigt, enhetliga priser inom detta geografiska område för tillhandahållandet av den tjänsten eller av vissa kostnadsfria tjänster för blinda och synskadade personer.

I dessa skyldigheter kan bl.a. följande ingå:

- Ett antal leveransdagar som överstiger de leveransdagar som fastställs i detta direktiv.
- Tillgänglighet beträffande inlämningsställena för att fullgöra skyldigheterna att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.
- Rimliga avgifter för de samhällsomfattande tjänsterna.
- Enhetliga priser för de samhällsomfattande tjänsterna.
- Tillhandahållande av vissa kostnadsfria tjänster för blinda och synskadade personer.

*Del B: Beräkning av nettokostnader*

De nationella tillsynsmyndigheterna ska överväga alla möjligheter att erbjuda tillhandahållare av posttjänster (utsedda eller icke) tillräckliga incitament för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster på ett kostnadseffektivt sätt.

Nettokostnaderna för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster är alla kostnader som har samband med och

som är nödvändiga för tillhandahållandet av den samhällsomfattande tjänsten. Nettokostnaderna för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ska beräknas som skillnaden mellan nettokostnaden för en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster med skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och för samma tillhandahållare av posttjänster som inte har denna skyldighet.

Beräkningen ska ta hänsyn till alla övriga relevanta aspekter, inklusive eventuella immateriella förmåner och marknadsfördelar som tillkommer en tillhandahållare av posttjänster som utsetts till att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, rätten till rimlig vinst och incitament till kostnadseffektivitet.

Ansträngningar ska göras för en korrekt bedömning av de kostnader som en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster skulle ha valt att undvika om skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inte hade förelegat. Vid nettokostnadsräkningen bör fördelarna, inklusive immateriella värden, bedömas för den operatör som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

Beräkningen ska bygga på kostnader som kan hänföras till följande:

- i) Delar av de angivna tjänsterna som endast kan tillhandahållas med förlust eller på ekonomiska villkor som faller utanför normala kommersiella villkor. I denna kategori får ingå tjänstekomponenter såsom de tjänster som definieras i del A.
- ii) Vissa användare eller grupper av användare, som – med beaktande av kostnaden för att tillhandahålla den angivna tjänsten, den intäkt som uppkommer samt eventuella enhetliga priser som åläggs av medlemsstaten – endast kan betjänas med förlust eller på ekonomiska villkor som faller utanför normala kommersiella villkor.

Denna kategori inbegriper de användare eller grupper av användare som inte skulle erhålla tjänsten från en kommersiell operatör som inte var skyldig att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Nettokostnaden för vissa delar av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ska beräknas för sig för att undvika att direkta

eller indirekta förmåner och kostnader tas upp mer än en gång. Den totala nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster för en utsedd tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster ska beräknas som summan av nettokostnaderna för varje särskild del som ingår i skyldigheten att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna med beaktande av eventuella immateriella förmåner. Ansvaret för kontrollen av nettokostnaderna faller på den nationella tillsynsmyndigheten. Tillhandahållarna av samhällsomfattande tjänster ska samarbeta med den nationella tillsynsmyndigheten så att denna kan kontrollera nettokostnaderna.

*Del C: Täckning av eventuella nettokostnader för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster*

Täckning eller finansiering av eventuella nettokostnader för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster kan innebära att utsedda tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster ska ersättas för de tjänster de tillhandahåller på icke-kommersiella villkor. Eftersom sådan ersättning innebär finansiella överföringar måste medlemsstaterna säkerställa att dessa görs på ett objektiva, öppet redovisat, icke-diskriminerande och proportionellt sätt. Detta innebär att överföringarna medför minsta möjliga snedvridning av konkurrensen och efterfrågan från användarna.

Ett fördelningssystem som grundar sig på den fond som anges i artikel 7.4 bör använda en metod för att samla in bidragen som är öppen och neutral och som undviker att bidrag påförs företagen både på utgifts- och intäktssidan.

Det oberoende organ som förvaltar fonden ska ansvara för att samla in bidrag från företag som bedöms vara skyldiga att bidra till nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i medlemsstaten. Detta organ ska även övervaka överföringen av summor som ska betalas till företag som är berättigade till ersättning från fonden.

► M3 BILAGA II ◀**Kvalitetsnormer för gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen**

Kvalitetsnormerna för gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen i varje land skall bestämmas i förhållande till befordringstiden för postförsändelser inom den snabbaste normal-kategorin, beräknad från inlämning till utdelning (\*) enligt formeln  $D + n$ , där  $D$  står för avlämningsdatum (\*\*) och  $n$  för antalet arbetsdagar som förflyter mellan detta datum och datum för överlämnande till adressaten.

Kvalitetsnormer för gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen	
Befordringstid	Mål
D + 3	85 % av försändelserna
D + 5	97 % av försändelserna

Normerna måste uppfyllas inte bara för det totala flödet inom gemenskapstrafiken i dess helhet utan också för varje bilateralt flöde mellan två medlemsstater.

\* Tiden för befordran från inlämning till utdelning mäts från inlämningsstället till nätet till stället för överlämnande till adressaten.

\*\* Avlämningsdatum skall för beräkningen vara samma dag som den då försändelsen avlämnas, såvida det sker före den sista angivna uppsamlingstiden vid inlämningsstället till ifrågavarande nät. När avlämning äger rum efter detta klockslag är det avlämningsdatum som skall beaktas påföljande uppsamlingsdag.

## II

*(Meddelanden)*

## MEDDELANDEN FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER OCH ORGAN

## KOMMISSIONEN

**Meddelande från kommissionen – Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder**

(Text av betydelse för EES)

(2009/C 45/02)

## I INLEDNING

1. Enligt artikel 82 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (artikel 82) är det förbjudet att missbruka en dominerande ställning. Det är enligt rättspraxis i sig inte olagligt för ett företag att ha en dominerande ställning och ett sådant dominerande företag har rätt att konkurrera på egna meriter. Det berörda företaget har dock ett särskilt ansvar att inte genom sitt betedande hämma en effektiv och icke snedvriden konkurrens på den gemensamma marknaden. Artikel 82 utgör den rättsliga grunden för en mycket viktig del av konkurrenspolitiken och en effektiv tillämpning bidrar till att marknaderna fungerar bättre, vilket gagnar både företag och konsumenter. Detta är särskilt viktigt för att uppnå det övergripande målet att skapa en integrerad inre marknad.

## II SYFTET MED DETTA DOKUMENT

2. I detta dokument fastställs de prioriteringar som kommer att vara vägledande för kommissionens agerande vid tillämpningen av artikel 82 på dominerande företags utestängande åtgärder. Dokumentet är tänkt att vid sidan av kommissionens beslut i enskilda ärenden skapa en tydligare och mer förutsägbar allmän ram för kommissionens analys vid bedömningen av om den ska gå vidare med fall som handlar om olika former av utestängande åtgärder och hjälpa företagen att bättre bedöma om ett visst betedande kan antas leda till att kommissionen ingriper enligt artikel 82.

3. Dokumentet är inte tänkt att utgöra något rättsutlåtande och det påverkar inte EG-domstolens eller förstainstansrättens tolkning av artikel 82. Dessutom tillämpas den

allmänna ramen i detta dokument utan att det påverkar kommissionens möjlighet att avvisa ett klagomål när den anser att ett fall saknar prioritet på grund av bristande gemenskapsintresse.

4. Artikel 82 gäller företag som har en dominerande ställning på en eller flera relevanta marknader. En sådan ställning kan innehas av ett företag (ensam dominans) eller av två eller flera företag (kollektiv dominans). Detta dokument handlar endast om företag som har ensam dominans och som missbrakar sin ställning.

5. Vid tillämpningen av artikel 82 på dominerande företags utestängande åtgärder kommer kommissionen att koncentrera sig på de åtgärder som medför störst skada för konsumenterna. Konkurrens gynnar konsumenterna i form av lägre priser, bättre kvalitet och ett bredare utbud av nya eller förbättrade varor och tjänster. Vid tillämpningen kommer kommissionen därför att koncentrera sig på att se till att marknaderna fungerar som de ska och att konsumenterna får ta del av den effektivitet och produktivitet som uppstår vid effektiv konkurrens mellan företag.

6. Tonvikten i kommissionens arbete i fråga om utestängande betedande ligger på att trygga konkurrensen på den inre marknaden och se till att företag som har en dominerande ställning inte utestänger sina konkurrenter på andra sätt än genom att konkurrera med de produkter eller tjänster som de tillhandahåller. Kommissionen är därvid uppmärksam på att det viktigaste är att skydda en effektiv konkurrens och inte bara att skydda konkurrenterna. Detta kan mycket väl innebära att konkurrenter som erbjuder konsumenterna sämre pris, urval, kvalitet och innovation lämnar marknaden.

7. Åtgärder som innebär att ett företag direkt utnyttjar konsumenterna, till exempel genom att ta ut alltför höga priser, eller åtgärder som undergräver arbetet med att inrätta en integrerad inre marknad kan också utgöra en överträdelse av artikel 82. Kommissionen kan besluta att ingripa mot sådana åtgärder, särskilt när konsumentskyddet och en väl fungerande inre marknad annars inte kan säkerställas. För att ge vägledning om sina tillämpningsprioriteringar begränsar kommissionen sig i det här läget till utestängande åtgärder och framförallt vissa specifika utestängande åtgärder som, utifrån kommissionens erfarenhet, förefaller vara vanligast.
8. Vid tillämpningen av de allmänna tillämpningsprinciper som fastställs i detta meddelande kommer kommissionen att ta hänsyn till specifika fakta och omständigheter i varje enskilt fall. Till exempel i fall som rör reglerade marknader kommer kommissionen i sin bedömning att ta hänsyn till den specifika lagstiftningen (\*). Kommissionen kan därför anpassa den strategi som anges i detta meddelande i den mån som anses rimlig och lämplig i det aktuella fallet.

### III ALLMÄN STRATEGI FÖR UTESTÄNGANDE ÅTGÄRDER

#### A. Marknadsstyrka

9. Bedömningen av om ett företag har en dominerande ställning och av hur stor marknadsstyrka det har är det första steget i tillämpningen av artikel 82. Enligt rättspraxis har ett företag i dominerande ställning ett särskilt ansvar, och ansvarets omfattning måste avgöras mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall (\*).
10. I gemenskapslagstiftningen har begreppet dominerande ställning definierats som den situationen att ett företag har en sådan ekonomisk maktställning att det får möjlighet att hindra upprätthållandet av en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, genom att företagets ställning tillåter det att i betydande omfattning agera oberoende i förhållande till konkurrenter, kunder och i sista hand konsumenter (\*). Detta oberoende har att göra med hur stort konkurrenstryck som det aktuella företaget utsätts för. En dominerande ställning innebär att detta konkurrenstryck inte är tillräckligt effektivt och att det aktuella företaget således har en betydande marknadsstyrka under en längre period. Det innebär att företagets beslut till stor del är okänsliga för konkurrenternas, kundernas och i sista hand konsumenternas agerande och reaktioner. Kommissionen kan göra bedömningen att det saknas ett effektivt konkurrenstryck även om det fortfarande finns viss faktisk eller potentiell konkurrens (\*). I allmänhet bygger en dominerande ställning på en kombination av flera faktorer som, sett var och en för sig, inte nödvändigtvis är avgörande (\*).
11. Kommissionen anser att ett företag som på ett lönsamt sätt och under en betydande tidsperiod kan höja priserna över den nivå som råder vid normala konkurrensförhållanden inte utsätts för ett tillräckligt effektivt konkurrenstryck och därmed i allmänhet kan anses ha en dominerande ställning (\*). I detta meddelande omfattar uttrycket höja priserna förmågan att hålla priserna över den nivå som råder vid normala konkurrensförhållanden och det används för att beteckna de olika sätt som konkurrensparametrar – till exempel priser, produktion, innovation, utbud eller kvalitet på varor eller tjänster – kan påverkas till det dominerande företagets fördel och till konsumenternas nackdel (\*).
12. Vid bedömningen av om ett företag har en dominerande ställning kommer hänsyn att tas till marknadens konkurrensstruktur och framförallt följande faktorer:
- trycket från de faktiska konkurrenternas leveranser och ställning på marknaden (det dominerande företagets och konkurrenternas ställning på marknaden),
  - trycket från ett trovärdigt hot om att de faktiska konkurrenterna i framtiden kan komma att expandera eller att potentiella konkurrenter kan komma att träda in på marknaden (expansion och marknadsinträde),
  - trycket från förhandlingsstyrkan hos företagets kunder (motverkande köpmarknaden).
- a) *Det dominerande företagets och konkurrenternas ställning på marknaden*
13. Marknadsandelar ger kommissionen en bra första indikation på marknadsstrukturen och på de på marknaden verkliga företagens relativa betydelse (\*). Kommissionen kommer dock att tolka marknadsandelarna mot bakgrund av rådande villkor på marknaden, framförallt hur dynamisk

(\* Se till exempel punkt 82.

(\*) Mål 322/81, *Niederlandsche Banden Industrie Michelin mot kommissionen* (Michelin I), REG 1983, s. 3461; svensk specialutgåva, s. 351, punkt 57, mål T-83/91, *Tetra Pak mot kommissionen* (Tetra Pak II), REG 1993, s. II-755; svensk specialutgåva, s. II-1, punkt 114, mål T-111/96, *ITT Promedia mot kommissionen*, REG 1998, s. II-2937, punkt 139, mål T-228/97, *Irish Sugar mot kommissionen*, REG 1999, s. II-2969, punkt 112, och mål T-203/01, *Michelin mot kommissionen* (Michelin II), REG 2003, s. II-4071, punkt 97.

(\*) Mål 27/76, *United Brands Company and United Brands Continental mot kommissionen*, REG 1978, s. 207; svensk specialutgåva, s. 9, punkt 65, mål 85/76, *Hoffmann-La Roche mot kommissionen*, REG 1979, s. 461; svensk specialutgåva, s. 315, punkt 38.

(\*) Mål 27/76, *United Brands Company and United Brands Continental mot kommissionen*, REG 1978, s. 207; svensk specialutgåva, s. 9, punkterna 113–121, och mål T-395/94, *Atlantic Container Line m.fl. mot kommissionen*, REG 2002, s. II-875, punkt 330.

(\*) Mål 27/76, *United Brands United Brands Continental mot kommissionen*, REG 1978, s. 207; svensk specialutgåva, s. 9, punkterna 65 och 66, mål C-250/92 *Gottrup-Klim m.fl. Grovvaruförening mot Dansk Landbrugs Grovvarereskab*, REG 1994, s. I-5641, punkt 47, och mål T-30/89, *Hilti mot kommissionen*, REG 1991, s. II-1439, punkt 90.

(\*) Vad som är en betydande tidsperiod beror på vilka produkter det rör sig om och på omständigheterna på den aktuella marknaden. I regel är två år dock tillräckligt för att anses vara en betydande tidsperiod.

(\*) Bokföringsmässig lönsamhet behöver inte vara någon bra indikation på utövande av marknadsstyrka. Se i detta hänseende mål 27/76, *United Brands Company and United Brands Continental mot kommissionen*, REG 1978, s. 207; svensk specialutgåva, s. 9, punkt 126.

(\*) Mål 85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. mot kommissionen*, REG 1979, s. 461; svensk specialutgåva, s. 315, punkt 39–41, mål C-62/86, *AKZO mot kommissionen*, REG 1991, I-3359; svensk specialutgåva, s. I-249, punkt 60, mål T-30/89, *Hilti mot kommissionen*, REG 1991, s. II-1439, punkt 90–92 och mål T-340/03, *France Télécom mot kommissionen*, REG 2007, s. II-107, punkt 100.



marknaden är och hur differentierade produkterna är. På instabila marknader eller anbudsmarknader kan hänsyn även tas till tendenser i marknadsandelarnas utveckling på sikt.

14. Kommissionen anser att en liten marknadsandel i regel är ett tydligt tecken på att det saknas en betydande marknads-makt. Kommissionens erfarenhet visar att ett är osannolikt att ett företag har en dominerande ställning om det har en marknadsandel på under 40 % på den relevanta marknaden. Det kan emellertid finnas specifika fall under detta tröskelvärde där konkurrenterna inte har möjlighet att i praktiken hindra ett dominerande företags beteende, till exempel om konkurrenterna utsätts för allvarliga kapacitets-begränsningar. Sådana fall kan kommissionen också behöva titta på.

15. Erfarenheten visar att ju större marknadsandel ett företag har och ju längre tid det innehar den, desto troligare är det att den utgör en viktig preliminär indikation på att företaget har en dominerande ställning och, i vissa fall, på att miss-bruket kan få allvarliga konsekvenser som motiverar att kommissionen ingriper enligt artikel 82 (1). Generellt kommer kommissionen dock inte att dra några slutsatser om huruvida ett ärende bör drivas vidare eller inte utan att undersöka alla faktorer som kan vara tillräckliga för att begränsa företagets beteende.

#### b) Expansion eller marknadsinträde

16. Konkurrens är en dynamisk process och en bedömning av konkurrenstrycket på ett företag kan inte enbart baseras på den rådande situationen på marknaden. De potentiella effekterna av de faktiska konkurrenternas expansion eller av potentiella nya konkurrenters inträde på marknaden, inklusive risken för detta, har också betydelse. Ett företag kan avskräckas från att höja priserna om det är sannolikt att konkurrenter kommer att expandera eller gå in på marknaden i rätt tid och tillräcklig omfattning. För att kommissionen ska anse att det är troligt att en konkurrent kommer att expandera eller träda in på marknaden måste det vara tillräckligt lönsamt för konkurrenten eller den nya aktören att göra detta, med hänsyn till faktorer såsom hinder för expansion eller inträde på marknaden, det påstått dominerande företags och andra konkurrenters troliga reaktioner, samt risker och kostnader för misslyckande. För att en expansion eller ett inträde ska anses ske i rätt tid måste det vara tillräckligt snabbt för att avskräcka eller hindra ett företag från att utöva en betydande marknads-makt. För att en expansion eller ett inträde ska anses vara av tillräcklig omfattning får det inte bara röra sig om ett småskaligt inträde, till exempel i en viss marknads-nisch, utan inträdet måste vara av en sådan omfattning att det kan avskräcka ett företag som antas ha en dominerande ställning på den relevanta marknaden från att försöka höja priserna.

(1) När det gäller förhållandet mellan graden av dominerande ställning och konstaterande av missbruk, se de förenade målen C-395/96 P och C-396/96 P. *Compagnie Maritime Belge Transports, Compagnie Maritime Belge* och *Dalra-Lines* mot kommissionen, REG 2000, s. I-1365, punkt 119 och mål T-228/97, *Irish Sugar* mot kommissionen, REG 1999, s. II-2969, punkt 186.

17. Hinder för expansion eller inträde på marknaden kan ta sig olika uttryck. Det kan röra sig om juridiska hinder, såsom tullavgifter eller kvoter, eller särskilda fördelar som det dominerande företaget har, till exempel skal- och stordrifts-fördelar, företräde till nödvändiga insatsprodukter eller naturtillgångar, viktig teknik (2) eller distributions- och försäljningsnätverk (3). Det kan även vara kostnader och andra hinder, till exempel på grund av nätverkseffekter som kunder drabbas av när de byter till en annan leverantör. Det dominerande företags eget beteende kan även utgöra inträdeshinder, till exempel om företaget har gjort betydande investeringar som nya aktörer eller konkurrenter måste kunna mäta sig med (4), eller om det har ingått långfristiga avtal med sina kunder som märkbart avskärmar andra företag. Om ett företag har haft en stor marknadsandel under lång tid kan det tyda på att det finns hinder för inträde och expansion.

#### c) Motverkande köpmark

18. Konkurrenstryck kan utövas inte bara av faktiska eller potentiella konkurrenter utan även av kunder. Även ett företag med en stor marknadsandel kanske inte i betydande utsträckning kan agera oberoende av kunder med tillräcklig förhandlingsstyrka (5). En sådan motverkande köpmark kan följa av kundernas storlek eller deras kommersiella betydelse för det dominerande företaget och deras förmåga att snabbt byta till konkurrerande leverantörer, att hjälpa nya företag att komma in på marknaden eller att integreras vertikalt och att hota att göra det på ett trovärdigt sätt. Om den motverkande köpmarken är tillräckligt stark kan den avskräcka företaget från att försöka höja priserna för att öka vinsten eller ointetigöra ett sådant försök. Det är emellertid inte säkert att köpmark anses utgöra ett tillräckligt effektivt konkurrenstryck om det endast innebär att ett visst eller ett begränsat kundsegment skyddas från det dominerande företagets marknads-makt.

#### B. Avskärmning som skadar konsumenterna (konkurrenshämmande avskärmning)

19. Syftet med kommissionens arbete i fråga om utestängande åtgärder är att se till att företag i dominerande ställning inte hämmar en effektiv konkurrens genom att utestänga sina konkurrenter på ett konkurrenshämmande sätt, som skulle påverka konsumenterna negativt. Denna negativa påverkan kan t.ex. bestå i högre prisnivåer eller sämre kvalitet och minskat urval. I detta dokument används begreppet *konkurrenshämmande avskärmning* för att beskriva en situation där faktiska eller potentiella konkurrenters reella tillgång till

(2) Mål T-30/89, *Hilti* mot kommissionen, REG 1991, s. II-1439, punkt 19.

(3) Mål 85/76, *Hoffmann-La Roche* mot kommissionen, REG 1979, s. 461; svensk specialutgåva, s. 315, punkt 48.

(4) Mål 27/76, *United Brands* mot kommissionen, REG 1978, s. 207; svensk specialutgåva, s. 9, punkt 91.

(5) Se mål T-228/97, *Irish Sugar* mot kommissionen, REG 1999, s. II-2969, punkterna 97–104, där förstinstansrätten tog ställning till om företagets påstådda brist på oberoende i förhållande till sina kunder skulle ses som särskilda omständigheter som innebär att företaget inte skulle anses ha en dominerande ställning, trots att företaget stod för en mycket stor del av den redovisade omsättningen på marknaden för industriellt socker i Irland.

leveranser eller marknader är hämmad eller satt ur spel till följd av det dominerande företags beteende, som sannolikt har möjlighet att på ett lönsamt sätt höja priserna <sup>(1)</sup> till skada för konsumenterna. Bedömningen av den sannolika negativa inverkan på konsumenterna bygger på kvalitativa och, i förekommande fall, kvantitativa bevis. Kommissionen kommer att ta itu med sådan konkurrenshämmande avskärming på antingen mellanledsnivå eller slutkonsumentnivå eller på båda nivåerna <sup>(2)</sup>.

20. Kommissionen ingriper i regel enligt artikel 82 om det finns starka och övertygande bevis för att det misstänkta missbruket sannolikt kommer att leda till konkurrenshämmande avskärming. Kommissionen anser i regel att följande faktorer är relevanta vid en sådan bedömning:

- *det dominerande företags ställning*: Allmänt gäller att ju starkare dominerande ställning ett företag har, desto troligare är det att dess beteende för att skydda denna ställning leder till konkurrenshämmande avskärming.
- *villkoren på den relevanta marknaden*: Detta inbegriper villkoren för inträde och expansion, t.ex. förekomsten av skal- eller stordriftsfördelar och nätverkseffekter. Stordriftsfördelar betyder att det är mindre sannolikt att konkurrenter går in på eller stannar på marknaden om det dominerande företaget avskärmar en stor del av den relevanta marknaden. På samma sätt kan beteendet ge det dominerande företaget möjlighet att få en marknad som präglas av nätverkseffekter att "tippa" över till sin fördel eller att ytterligare befästa sin ställning på denna marknad. Om det finns betydande inträdeshinder i tidigare och/eller senare marknadsled innebär det att det kan vara dyrt för konkurrenterna att genom vertikal integration komma till rätta med eventuell avskärming.
- *det dominerande företags konkurrenters ställning*: Detta innefattar konkurrenternas betydelse för att upprätthålla en effektiv konkurrens. En viss konkurrent kan ha stor betydelse för konkurrensen även om den endast har en liten marknadsandel jämfört med andra konkurrenter. Den kan till exempel vara det dominerande företags närmaste konkurrent, vara en särskilt innovativ konkurrent eller ha rykte om sig att systematiskt sänka priserna. I sin bedömning kan kommissionen också i lämpliga fall och på grundval av tillgänglig information

<sup>(1)</sup> Begreppet höja priset definieras i punkt 11.

<sup>(2)</sup> Med begreppet "konsumenter" avses alla direkta eller indirekta användare av de produkter som påverkas av beteendet, däribland producenter i mellanled som använder produkterna som insatsprodukt, samt distributörer och slutkonsumenter, både av slutprodukten och av produkter från producenter i mellanled. Om användare i mellanled är faktiska eller potentiella konkurrenter till det dominerande företaget koncentrerar man sig vid bedömningen på hur beteendet inverkar på användare i efterföljande led.

överväga om det finns realistiska, effektiva och lägliga motåtgärder som konkurrenterna sannolikt skulle utnyttja.

- *kundernas eller leverantörernas ställning*: Detta kan innefatta en bedömning av beteendets eventuella selektivitet. Det dominerande företaget kanske endast tillämpar metoden på vissa utvalda kunder eller leverantörer av insatsprodukter som har särskilt stor betydelse för konkurrenternas marknadsinträde eller expansion, vilket därmed ökar sannolikheten för konkurrenshämmande avskärming <sup>(3)</sup>. När det gäller kunder, kan det till exempel vara de som är mest benägna att nappa på erbjudanden från alternativa leverantörer, de som representerar ett visst sätt att distribuera produkten som vore lämpligt för en ny aktör, de som har ett gynnsamt geografiskt läge för nya aktörer eller de som sannolikt påverkar andra kunders beteenden. När det gäller leverantörer av insatsprodukter kanske de som det dominerande företaget har ingått ett exklusivt leveransavtal med är mest benägna att nappa på förfrågningar från kunder som är konkurrenter till det dominerande företaget i senare marknadsled eller producerar en produkt av en viss kvalitet – eller på en viss plats – som är särskilt lämplig för en ny aktör. Alla strategier som kunderna eller leverantörerna av insatsprodukter har tillgång till och som skulle kunna bidra till att motverka det dominerande företags beteende kommer också att beaktas.

- *det misstänkta missbrukets omfattning*: Allmänt gäller att ju större procentuell andel av den totala omsättningen på den relevanta marknaden som påverkas av beteendet, ju längre det pågår och ju mer regelbundet det förekommer, desto större blir den sannolika avskärmingseffekten.

- *möjliga bevis på faktisk avskärming*: Om beteendet har pågått under tillräckligt lång tid kan det dominerande företags och konkurrenternas resultat på marknaden utgöra direkt bevis på konkurrenshämmande avskärming. Det dominerande företags marknadsandel kan ha ökat eller en minskning av marknadsandelen kan ha dämpats på grund av det misstänkta missbruket. Av samma skäl kan de faktiska konkurrenterna ha marginaliserats eller lämnat marknaden och potentiella konkurrenter kan ha försökt ge sig in på marknaden men misslyckats.

- *direkta bevis på utestängningsstrategi*: Det innefattar interna dokument som innehåller direkta bevis för att företaget har en strategi för att utestänga konkurrenter, till exempel en detaljerad plan på att vidta vissa åtgärder för att utestänga en konkurrent, i syfte att hindra en konkurrent från att ge sig in på marknaden eller förhindra att en marknad uppkommer, eller bevis på konkreta hot om utestängande åtgärder. Sådana direkta bevis kan vara användbara för att tolka det dominerande företags beteende.

<sup>(3)</sup> Mål T-228/97, Irish Sugar mot kommissionen, REG 1999, s. II-2969, punkt 188.

21. När kommissionen utreder ett fall kommer den att analysera de allmänna faktorer som anges i punkt 20 tillsammans med de mer specifika faktorer som beskrivs i avsnittet som handlar om vissa typer av utestängande åtgärder och andra faktorer som den anser lämpliga. Denna bedömning kommer i allmänhet att göras genom att man jämför den faktiska eller troliga framtida situationen på den relevanta marknaden (med det dominerande företags beteende) med en kontrafaktisk situation, till exempel utan det aktuella beteendet, eller med ett annat realistiskt scenario med hänsyn till vedertagna affärsmetoder.
22. Det kan finnas omständigheter då kommissionen inte behöver göra någon detaljerad bedömning innan den drar slutsatsen att det är troligt att det aktuella beteendet är till skada för konsumenterna. Om det förefaller som om beteendet endast ökar konkurrenshindren och inte ger några effektivitetsvinster kan slutsatsen dras att det har konkurrenshämmande konsekvenser. Så kan till exempel vara fallet om det dominerande företaget hindrar sina kunder från att prova konkurrenternas produkter, ger sina kunder ekonomiska incitament på villkor att de inte provar dessa produkter eller betalar en distributör eller en kund för att försena lanseringen av en konkurrents produkt.

### C. Prisbaserad utestängning

23. Övervägandena i punkterna 23–27 gäller för företag som med hjälp av priset utestänger konkurrenter. En kraftfull priskonkurrens gagnar i regel konsumenterna. Kommissionen kommer i regel att ingripa för att förebygga konkurrenshämmande avskärming endast om det aktuella beteendet redan har hämmat eller kan hämma konkurrensen från konkurrenter som anses vara lika effektiva som det dominerande företaget <sup>(1)</sup>.
24. Kommissionen inser emellertid att en mindre effektiv konkurrent i vissa fall också kan utöva ett tryck som bör beaktas vid bedömningen av om ett visst prisbeteende leder till konkurrenshämmande avskärming. Kommissionen kommer att anta ett dynamiskt perspektiv på detta tryck, med tanke på att konkurrenten, om missbruket inte fanns, kanske skulle dra nytta av efterfrågerelaterade fördelar, såsom nätverks- och kunskapseffekter, som tenderar att öka konkurrentens effektivitet.
25. För att avgöra om det är troligt att det aktuella beteendet skulle innebära att till och med en hypotetisk konkurrent som är lika effektiv som det dominerande företaget skulle avskämmas, kommer kommissionen att granska ekonomiska uppgifter om tillverkningskostnad och försäljningspris och framförallt om det dominerande företaget använder sig av underprissättning. Detta innebär att det måste finnas tillräckligt tillförlitliga uppgifter. I förekommande fall kommer

kommissionen att använda information om det dominerande företags kostnader. Om det inte finns tillförlitliga uppgifter om dessa kostnader kan kommissionen välja att använda sig av konkurrenternas kostnadsuppgifter eller andra jämförbara tillförlitliga uppgifter.

26. De jämförelsetal för kostnaderna som kommissionen troligtvis kommer att använda är den genomsnittliga påverkbara kostnaden och den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden <sup>(2)</sup>. Om det dominerande företaget inte kan täcka den genomsnittliga påverkbara kostnaden visar det att företaget på kort sikt offrar vinster och att en lika effektiv konkurrent inte kan leverera till de aktuella kunderna utan att drabbas av förlust. Den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden ligger i regel över den genomsnittliga påverkbara kostnaden, eftersom den till skillnad från den genomsnittliga påverkbara kostnaden (som endast omfattar fasta kostnader om de uppkommit under den granskade perioden) omfattar produktspecifika fasta kostnader som uppkommit innan det misstänkta missbruket ägde rum. Om det dominerande företaget inte kan täcka den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden tyder det på att företaget inte återvinner alla (hänförbara) fasta kostnader för att producera varan eller tjänsten i fråga och på att en lika effektiv konkurrent kan vara avskärdad från marknaden <sup>(3)</sup>.

27. Om uppgifterna tydligt visar att en lika effektiv konkurrent kan konkurrera effektivt med det dominerande företags prissättning kommer kommissionen i princip att dra slutsatsen att det inte är troligt att det dominerande företags prissättning har någon negativ inverkan på den effektiva konkurrensen, och därmed inte heller på konsumenterna, och kommer därför troligtvis inte ingripa. Om uppgifterna däremot visar att det dominerande företags prissättning skulle kunna avskärma lika effektiva konkurrenter kommer kommissionen ta med detta i sin allmänna bedömning av om det förekommer konkurrenshämmande avskärming (se avsnitt B) och samtidigt ta hänsyn till andra relevanta kvantitativa och kvalitativa bevis.

<sup>(1)</sup> Mål C-62/86, AKZO Chemie mot kommissionen, REG 1991, s. I-3359; svensk specialutgåva, s. I-249, punkt 72: EG-domstolen konstaterade följande angående prissättning under den genomsnittliga totalkostnaden: "Dessa priser kan nämligen utestänga företag från marknaden, vilka kanske är lika effektiva som det dominerande företaget, men vilka på grund av sin mindre ekonomiska styrka inte kan möta den konkurrens de utsätts för". Se även dom av den 10 april 2008 i mål T-271/03, Deutsche Telekom mot kommissionen, ännu inte publicerad, punkt 194.

<sup>(2)</sup> Den genomsnittliga påverkbara kostnaden är genomsnittet av de kostnader som hade kunnat undvikas om företaget inte hade producerat en viss (extra) mängd, i det här fallet den mängd som misstänks vara föremål för missbruket. I de flesta fall är den genomsnittliga påverkbara kostnaden och den genomsnittliga rörliga kostnaden densamma, eftersom det ofta endast är de rörliga kostnaderna som kan undvikas. Den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden är genomsnittet av ett företags samtliga (rörliga och fasta) kostnader för att producera en viss produkt. Den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden och den genomsnittliga totalkostnaden är bra indikatorer vid beräkningen av båda uppgifter och är samma i företag som producerar en enda produkt. Om företag som producerar flera produkter har skalafördelar ligger den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden under den genomsnittliga totalkostnaden för varje enskild produkt, eftersom verkliga gemensamma kostnader inte tas med i beräkningen av den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden. Om det finns flera produkter anses kostnader som hade kunnat undvikas genom att inte producera en viss produkt eller serie inte vara gemensamma kostnader. I situationer där det finns betydande gemensamma kostnader kan de behövas tas med i beräkningen vid bedömningen av förmågan att avskärma lika effektiva konkurrenter.

<sup>(3)</sup> För att tillämpa dessa jämförelsetal för kostnaderna kan det också vara nödvändigt att se på det dominerande företags och dess konkurrenters intäkter och kostnader i ett större sammanhang. Det kanske inte räcker att bara undersöka om priset eller intäkterna täcker kostnaderna för den aktuella produkten, utan det kanske är nödvändigt att titta på marginalintäkten om det dominerande företags beteende negativt påverkar företags intäkter på andra marknader eller från andra produkter. På samma sätt kan det i fråga om tvåsidaiga marknader vara nödvändigt att titta på intäkter och kostnader på båda sidor samtidigt.

D. **Objektivt nödvändighet och effektivitetsvinster**

28. Vid tillämpningen av artikel 82 kommer kommissionen också att granska ett dominerande företags påståenden om att dess beteende är berättigat (\*). Ett dominerande företag kan hävda att dess beteende är berättigat, antingen genom att visa att dess beteende är objektivt nödvändigt eller genom att visa att dess beteende leder till betydande effektivitetsvinster som uppväger eventuella konkurrenshämmande effekter för konsumenterna. Här kommer kommissionen bedöma om det aktuella beteendet är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till det mål som det dominerande företaget påstår sig sträva efter.
29. Frågan om huruvida beteendet är objektivt nödvändigt och proportionerligt måste avgöras utifrån externa faktorer i förhållande till det dominerande företaget. Ett utestängande beteende kan till exempel anses vara objektivt nödvändigt av hälso- eller säkerhetsskäl som har att göra med den aktuella produktens art. Vid bedömningen av om den här typen av beteende är objektivt nödvändigt måste hänsyn dock tas till att det i regel är myndigheternas uppgift att fastställa och genomföra folkhälso- och säkerhetsnormer. Det är inte ett dominerande företags uppgift att på eget initiativ vidta åtgärder för att utestänga produkter som det, riktigt eller felaktigt, bedömer vara farliga eller sämre än företagets egen produkt (\*).
30. Kommissionen anser att ett dominerande företags beteende som leder till att konkurrenter utestängs kan vara berättigat om skälet är att det ger effektivitetsvinster som är tillräckligt stora för att garantera att konsumenterna sannolikt inte lider någon nettoskada. Här kommer det i regel att förväntas att det dominerande företaget med en tillräckligt stor sannolikhet, och på grundval av kontrollerbara bevis, visar att följande kumulativa villkor är uppfyllda (\*):
- effektivitetsvinsterna har uppstått eller kommer sannolikt att uppstå till följd av beteendet. Det kan till exempel handla om tekniska förbättringar av produktkvaliteten eller minskade produktions- eller distributionskostnader,
  - beteendet är nödvändigt för att uppnå dessa effektivitetsvinster. Det får inte finnas några mindre konkurrenshämmande alternativ till beteendet som kan ge samma effektivitetsvinster,

(\*) Mål 27/76, *United Brands mot kommissionen*, REG 1978, s. 207; svensk specialutgåva, s. 9, punkt 184, mål 311/84, *Centre belge d'études de marché – Telemarketing (CBEM) mot Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion (CLT) et Information publicité Benelux (IFB)*, REG 1985, s. 3261, punkt 27, mål T-30/89, *Hilti mot kommissionen*, REG 1991, s. II-1439, punkt 102-119, mål T-83/91, *Tetra Pak mot kommissionen (Tetra Pak II)*, REG 1994, s. II-755; svensk specialutgåva, s. II-1, punkterna 136 och 207, och mål C-95/04 P, *British Airways mot kommissionen*, REG 2007, s. I-2331, punkterna 69 och 86.

(\*) Se tex. mål T-30/89, *Hilti mot kommissionen*, REG 1991, s. II-1439, punkt 118-119 och mål T-83/91, *Tetra Pak International mot kommissionen (Tetra Pak II)*, REG 1994, s. II-755; svensk specialutgåva, s. II-1, punkterna 83-84 och 138.

(\*) För tillämpningen av artikel 81 i ett annat sammanhang, se Meddelande från kommissionen – Tillkännagivande – Riktlinjer för tillämpningen av artikel 81.3 i fördraget (EUT C 101, 27.4.2004, s. 97).

- de effektivitetsvinster som beteendet förväntas leda till uppväger den eventuella negativa inverkan på konkurrensen och konsumenternas välfärd på de berörda marknaderna,
  - beteendet sätter inte den effektiva konkurrensen ur spel genom att undanröja alla eller de flesta källorna till faktisk eller potentiell konkurrens. Konkurrensen mellan företag är en nödvändig drivkraft för att åstadkomma ekonomisk effektivitet, däribland dynamiska effektivitetsvinster i form av innovation. Utan konkurrens har det dominerande företaget inte tillräckligt med incitament för att fortsätta att skapa och forera effektivitetsvinster vidare. Om det inte finns någon återstående konkurrens eller något förutsebart inträdeshot väger skyddet av konkurrensen och konkurrensutvecklingen tyngre än eventuella effektivitetsvinster. Kommissionen anser att ett utestängande beteende som upprätthåller, skapar eller stärker en marknadsställning som börjar närma sig en monopolställning i regel inte kan motiveras med att det också leder till effektivitetsvinster.
31. Det åligger det dominerande företaget att lägga fram alla de bevis som behövs för att visa att det aktuella beteendet är objektivt berättigat. Det är sedan kommissionens uppgift att göra den slutliga bedömningen av om det aktuella beteendet är objektivt nödvändigt och, utifrån en avvägning mellan uppenbara konkurrenshämmande effekter och eventuella påstådda och styrta effektivitetsvinster, om det kan antas skada konsumenterna.

IV **OLIKA FORMER AV MISSBRUK**A. **Exklusiv handel**

32. Ett dominerande företag kan försöka avskärma sina konkurrenter genom att med hjälp av exklusiva inköpskyldigheter eller rabatter, tillsammans kallade exklusiv handel, hindra dem från att sälja till kunder (\*). I detta avsnitt anges de situationer där det är mest troligt att kommissionen ingriper mot avtal om exklusiv handel som ingås av dominerande företag.
- a) *Exklusiv inköpskyldighet*
33. En exklusiv inköpskyldighet innebär att en kund på en viss marknad enbart får köpa, eller måste köpa en viss mängd,
- (\*) Begreppet exklusiv handel omfattar även exklusiva leveranskyldigheter eller incitament med samma effekt, där det dominerande företaget försöker att avskärma sina konkurrenter genom att hindra dem från att köpa från leverantörer. Kommissionen anser att sådan avskärmning av insatsprodukter i princip kan leda till konkurrenshämmande avskärmning om den exklusiva leveranskyldigheten eller incitamentet binder de flesta effektiva leverantörerna av insatsprodukter och kunder som konkurrerar med det dominerande företaget inte kan hitta effektiva alternativa leverantörer av insatsprodukter.

- av det dominerande företaget. Vissa andra skyldigheter, till exempel i fråga om lagerhållning, där det inte tycks finnas någon exklusiv inköpskyldighet kan i praktiken leda till samma resultat <sup>(1)</sup>.
34. För att övertyga kunder att goda exklusiva inköpskyldigheter kan det dominerande företaget helt eller delvis behöva kompensera kunderna för den konkurrens som gått förlorad till följd av ensamrätten. När sådan kompensation ges kan det ligga i en kunds personliga intresse att ingå ett exklusivt inköpsavtal med det dominerande företaget. Det vore emellertid fel att av detta automatiskt dra slutsatsen att alla exklusiva inköpskyldigheter sammantaget på det hela taget gagnar kunderna, inbegripet dem som för närvarande inte köper av det dominerande företaget och slutkonsumenterna. Kommissionen kommer att koncentrera sig på de fall där det är troligt att konsumenterna som helhet inte kommer att gagnas. Så är i synnerhet fallet om det finns många kunder och det dominerande företags exklusiva inköpskyldigheter sammantaget innebär att konkurrerande företag hindras från att komma in på marknaden eller expandera.
35. Utöver faktorerna i punkt 20 har följande faktorer i regel särskilt stor betydelse för om kommissionen kommer att ingripa i fråga om exklusiva inköpsavtal.
36. Exklusiva inköpskyldigheter leder framförallt till konkurrenshämmande avskärmning när det, utan skyldigheterna, utövas ett betydande konkurrenstryck av konkurrenter som antingen ännu inte finns på marknaden när skyldigheterna införs eller som inte har förmågan att konkurrera om alla kunder. Konkurrenterna kanske inte kan konkurrera om en enskild kunds hela efterfrågan på grund av att det dominerande företaget är en oundviklig handelspartner för åtminstone en del av efterfrågan på marknaden, till exempel för att dess varumärke är ett "måste" som föredras av många slutkonsumenter eller för att de andra leverantörerna har sådana kapacitetsbegränsningar att en del av efterfrågan endast kan tillhandahållas av det dominerande företaget <sup>(2)</sup>. Om konkurrenterna kan konkurrera på lika villkor om varje enskild kunds hela efterfrågan är det i regel inte troligt att exklusiva inköpsavtal hämmar den effektiva konkurrensen om inte kundernas byte av leverantör försvåras på grund av den exklusiva inköpskyldighetens varaktighet. Allmänt gäller att ju längre skyldigheten varar desto större lär den förmodade avskärmningseffekten bli. Om det dominerande företaget är en oundviklig handelspartner för alla eller de flesta kunder kan till och med en kortvarig inköpskyldighet leda till konkurrenshämmande avskärmning.
37. Villkorade rabatter är rabatter som ges till kunder för att belöna dem för en viss form av köpbeteende. En villkorad rabatt innebär i regel att kunden får en rabatt om kundens köp under en bestämd referensperiod överstiger ett visst tröskelvärde och rabatten ges antingen på samtliga köp (retroaktiva rabatter) eller bara på köp över tröskelvärdet (inkrementella rabatter). Villkorade rabatter är inte ovanliga. Företagen kan erbjuda sådana rabatter för att öka efterfrågan och därmed kan de stimulera efterfrågan och gagna konsumenterna. Sådana rabatter kan dock – när de ges av ett dominerande företag – också ha faktiska eller potentiella avskärmningseffekter som liknar exklusiva inköpskyldigheter. Villkorade rabatter kan ha sådana effekter utan att nödvändigtvis innebära någon uppföring för det dominerande företaget <sup>(3)</sup>.
38. Utöver faktorerna i punkt 20 har följande faktorer särskilt stor betydelse för kommissionens beslut om huruvida ett visst system med villkorade rabatter sannolikt kommer att leda till konkurrenshämmande avskärmning och därmed kommer att ingå i kommissionens tillämpningsprioriteringar.
39. I likhet med exklusiva inköpskyldigheter är det mer sannolikt att det förekommer konkurrenshämmande avskärmning om konkurrenterna inte kan konkurrera på lika villkor om varje enskild kunds hela efterfrågan. En villkorad rabatt som ges av ett dominerande företag kan innebära att företaget kan använda den del av varje kunds efterfrågan som inte är öppen för konkurrens (dvs. den mängd som kunden under alla omständigheter skulle köpa av det dominerande företaget) som hävstångseffekt för att sänka priset för den del av efterfrågan som är öppen för konkurrens (dvs. den mängd för vilken kunden kanske föredrar och kan hitta alternativ) <sup>(4)</sup>.
40. Allmänt gäller att retroaktiva rabatter kan leda till en betydande avskärmning av marknaden, eftersom de gör det mindre attraktivt för kunder att flytta över en liten del av efterfrågan till en alternativ leverantör om detta skulle innebära att de förlorar de retroaktiva rabatterna <sup>(5)</sup>. Retroaktiva rabatters potentiella avskärmningseffekt är i princip störst på den sist köpta enheten av en produkt innan tröskelvärdet överskrids. Enligt kommissionens mening är det emellertid inte bara betydelsefullt för bedömningen av en rabatts lojalitetsskapande effekt hur rabatten påverkar konkurrensen när det gäller att tillhandahålla den sista enskilda enheten, utan hur rabattsystemet avskärmar den dominerande

<sup>(1)</sup> I det avsedda skiljer sig bedömningen av villkorade rabatter från bedömningen av underprissättning som alltid innebär en uppföring.

<sup>(2)</sup> Se mål T-203/01, Michelin mot kommissionen (Michelin II), REG 2003, s. II-4071, punkterna 162–163. Se även mål T-219/99, British Airways mot kommissionen, REG 2003, s. II-5917, punkterna 277 och 278.

<sup>(3)</sup> Mål 322/81, Nederlandsche Banden Industrie Michelin mot kommissionen (Michelin I), REG 1983, s. 3461; svensk specialutgåva, s. 351, punkterna 70–73.

- leverantörens (faktiska eller potentiella) konkurrenter. Ju större procentuell andel av totalpriset som rabatten utgör och ju högre tröskelvärdet är, desto större är incitamentet under tröskelvärdet och desto större lär den sannolika avskärmningen av faktiska eller potentiella konkurrenter därför bli.
41. Vid tillämpningen av den metod som beskrivs i punkterna 23–27 planerar kommissionen i den mån det finns tillförlitliga uppgifter att utreda om rabattsystemet till och med kan hindra lika effektiva konkurrenter från att expandera eller ge sig in på marknaden genom att försvåra för dem att tillgodose delar av enskilda kunders behov. Här kommer kommissionen att uppskatta vilket pris en konkurrent skulle behöva erbjuda för att kompensera kunden för förlusten av den villkorade rabatten om kunden skulle flytta en del av sin efterfrågan (det relevanta intervallet) från det dominerande företaget. Det pris som konkurrenten skulle behöva erbjuda är inte det dominerande företags genomsnittspris, utan ordinarie pris (katalogpris) minus den rabatt som kunden förlorar genom att byta, beräknat på det relevanta försäljningsintervallet och den aktuella tidsperioden. Kommissionen kommer att ta hänsyn till en viss felmarginal på grund av den osäkerhet som finns i den här typen av analys.
42. Det relevanta intervall som används för att beräkna priset i ett visst fall beror på de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall och på om rabatten är inkrementell eller retroaktiv. Vid inkrementella rabatter är det relevanta intervallet i regel de inkrementella köp som beaktas. Vid retroaktiva rabatter är det i regel betydelsefullt att på en viss marknad bedöma hur stor del av en kunds köpbehov som realistiskt sett kan flyttas över till en konkurrent (den del eller andel som är öppen för konkurrens). Om det är troligt att kunderna relativt snabbt vill och kan flytta över en stor del av efterfrågan till en (potentiell) konkurrent lär det relevanta intervallet vara relativt stort. Om kunderna å andra sidan endast vill eller kan flytta små delar av efterfrågan gradvis så kommer det relevanta intervallet att vara relativt litet. Befintliga konkurrenters förmåga att utöka försäljningen till kunderna och fluktuationerna i denna försäljning över tid kan också ge en indikation på det relevanta intervallet. För potentiella konkurrenter kan man när så är möjligt bedöma i vilken omfattning en ny aktör realistiskt sett skulle kunna gå in på marknaden. Det kan vara möjligt att ta nya aktörers historiska tillväxtpåskott på samma eller liknande marknader som indikation på den nya aktörens realistiska marknadsandel (°).
- (°) Det relevanta intervallet kommer att uppskattas utifrån mer eller mindre exakta uppgifter. Kommissionen tar med detta i beräkningen när den drar sina slutsatser om det dominerande företags förmåga att avskärma lika effektiva konkurrenter. Det kan också vara betydelsefullt att beräkna hur stor andel av kunders behov som den nya aktören i genomsnitt minst bör erövra för att det effektiva priset ska vara minst lika högt som det dominerande företags långsiktiga genomsnittliga marginalkostnad. Ofta kan det av storleken på denna andel, jämfört med konkurrenternas faktiska marknadsandel och deras andel av kunders behov, framgå om rabattsystemet kan leda till konkurrenshämmande avskärmning.
43. Ju lägre det uppskattade effektiva priset i det relevanta intervallet är jämfört med den dominerande leverantörens genomsnittspris, desto starkare är den lojalitetsskapande effekten. Så länge det effektiva priset konsekvent ligger över det dominerande företags långsiktiga genomsnittliga marginalkostnad kan dock en lika effektiv konkurrent i regel konkurrera på ett lönsamt sätt trots rabatten. I så fall leder rabatten i regel inte till någon konkurrenshämmande avskärmning.
44. Om det effektiva priset ligger under den genomsnittliga påverkbara kostnaden kan rabattsystemet i allmänhet leda till avskärmning även av lika effektiva konkurrenter. Om det effektiva priset ligger mellan den genomsnittliga påverkbara kostnaden och den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden kommer kommissionen att utreda om det finns andra faktorer som tyder på att även lika effektiva konkurrenters expansion eller inträde på marknaden sannolikt kommer att påverkas. Här kommer kommissionen att utreda om och i vilken utsträckning konkurrenter har realistiska och effektiva motstrategier, till exempel deras förmåga att även utnyttja en del av köparens efterfrågan som inte är öppen för konkurrens som hävstång för att sänka priset för det relevanta intervallet. Om konkurrenterna inte har några sådana motstrategier kommer kommissionen att anse att rabattsystemet kan leda till avskärmning av lika effektiva konkurrenter.
45. Som anges i punkt 27 kommer analysen att integreras i den allmänna bedömningen och hänsyn tas till andra relevanta kvantitativa eller kvalitativa bevis. Det är i regel viktigt att ta ställning till om rabattsystemet har ett individuellt eller ett standardiserat tröskelvärde. Ett individuellt tröskelvärde – som bygger på en procentuell andel av kunders totala behov eller ett individuellt volymbaserat mål – innebär att den dominerande leverantören kan fastställa tröskelvärdet på en sådan nivå att det blir svårt för kunderna att byta leverantör och därmed skapas en maximal lojalitetsskapande effekt (°). Ett standardiserat volymbaserat tröskelvärde däremot – där tröskelvärdet är detsamma för alla eller en grupp konsumenter – kan vara för högt för vissa mindre kunder och/eller för lågt för större kunder för att ha en lojalitetsskapande effekt. Om det emellertid kan fastställas att ett standardiserat volymbaserat tröskelvärde ungefär motsvarar behovet hos en betydande andel kunder är det troligt att kommissionen anser att ett sådant standardiserat rabattsystem kan leda till konkurrenshämmande avskärmningseffekter.
- c) *Effektivitetsvinster*
46. Förutsatt att villkoren i avsnitt III D är uppfyllda kommer kommissionen att ta ställning till dominerande företags påståenden om att rabattsystem leder till kostnadsfördelar eller andra fördelar som förs vidare till kunderna (°). Det är mer sannolikt att uppnå transaktionsrelaterade kostnadsfördelar med standardiserade volymbaserade mål än med
- (°) Mål 85/76, Hoffmann-La Roche & Co. mot kommissionen, REG 1979, s. 461; svensk specialutgåva, s. 315, punkt 89–90, mål T-228/97, Irish Sugar mot kommissionen, REG 1999, s. II-2969, punkt 213, och mål T-219/99, British Airways mot kommissionen, REG 2003, s. II-5917, punkterna 7–11 och 270–273.
- (°) För rabatter, se till exempel mål C-95/04 P, British Airways mot kommissionen, REG 2007, s. I-2331, punkt 86.

individuella volymbaserade mål. På samma sätt är det mer sannolikt att inkrementella rabattsystem ger återförsäljare ett incitament att producera och återförsälja en större volym än retroaktiva rabattsystem<sup>(1)</sup>. På samma villkor kommer kommissionen att ta ställning till bevis som visar att exklusiva handelsavtal innebär fördelar för vissa kunder om avtalen är nödvändiga för att det dominerande företaget ska kunna göra vissa kundspecifika investeringar för att kunna leverera till dessa kunder.

### B. Kopplingsförbehåll och kombinationserbudanden

47. Ett dominerande företag kan försöka utestänga sina konkurrenter med hjälp av kopplingsförbehåll eller kombinationserbudanden. I detta avsnitt anges de omständigheter där det är mest troligt att kommissionen ingriper vid bedömningen av dominerande företags kopplingsförbehåll och kombinationserbudanden.
48. Med kopplingsförbehåll avses i regel situationer där en kund som köper en produkt (den produkt som styr kopplingsförbehållet) även måste köpa en annan produkt (den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet) av det dominerande företaget. Kopplingsförbehåll kan vara teknik- eller avtalsbaserade<sup>(2)</sup>. Med kombinationserbudanden avses i regel hur det dominerande företaget erbjuder och prissätter produkter. Vid rena kombinationserbudanden säljs produkterna enbart tillsammans, och varje produkt utgör en bestämd andel av helheten. Vid blandade kombinationserbudanden, ofta även kallade flerproduktsrabatter, står produkterna också till buds separat, men om produkterna säljs var för sig är det totala priset högre än det kombinerade priset.
49. Kopplingsförbehåll och kombinationserbudanden är vanliga metoder för att ge kunderna bättre produkter eller erbjudanden på ett mer kostnadseffektivt sätt. Ett företag som har en dominerande ställning på en (eller flera) produktmarknad(er) där det förekommer kopplingsförbehåll eller kombinationserbudanden (den kopplande marknaden) kan dock skada konsumenterna med hjälp av kopplingsförbehåll eller kombinationserbudanden genom att avskärma marknaden för de andra produkter som ingår i kopplingsförbehållet eller kombinationserbudandet (den kopplade marknaden) och, indirekt, den kopplande marknaden.
50. Kommissionen kommer i regel att vidta åtgärder enligt artikel 82 om ett företag har en dominerande ställning på den kopplade marknaden<sup>(3)</sup> och om följande villkor dessutom är uppfyllda: i) den produkt som styr kopplingsförbehållet och den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet är separata produkter och ii) det är troligt att kopplingsförbehållet leder till konkurrenshämmande avskärmning<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Se mål T-203/01, Michelin mot kommissionen (Michelin II), REG 2003, s. II-4071, punkterna 56–60 och 74–75.

<sup>(2)</sup> Varor kopplas till varandra i tekniskt hänseende när den produkt som styr kopplingsförbehållet är utformad på ett sådant sätt att den bara fungerar som den ska tillsammans med den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet (och inte tillsammans med de alternativa produkter som erbjuds av konkurrenter). Avtalsbaserade kopplingsförbehåll föreligger när en kund som köper den produkt som styr kopplingsförbehållet åtar sig att även köpa den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet (och inte de alternativa som erbjuds av konkurrenter).

<sup>(3)</sup> Företaget bör ha en dominerande ställning på den kopplande marknaden men inte nödvändigtvis på den kopplade marknaden. Företag som använder kombinationserbudanden måste ha en dominerande ställning på en av de kombinerade marknaderna. I det särskilda fallet med kopplingsförbehåll på eftermarknader är villkoret att företaget har en dominerande ställning på den kopplande marknaden och/eller den kopplade eftermarknaden.

<sup>(4)</sup> Mål T-201/04, Microsoft mot kommissionen, REG 2007, s. II-3601, särskilt punkterna 842, 859–862, 867 och 869.

### a) Separata produkter

51. Huruvida kommissionen bedömer att produkterna är separata beror på kundernas efterfrågan. Två produkter är separata om ett betydande antal kunder, utan kopplingsförbehåll eller kombinationserbudanden, skulle köpa eller skulle ha köpt den produkt som styr kopplingsförbehållet utan att även köpa den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet från samma leverantör och det därmed vore möjligt att producera båda produkterna var för sig<sup>(5)</sup>. Bevis på att två produkter är separata kan innefatta direkta bevis på att kunderna, om de får välja, köper den produkt som styr kopplingsförbehållet och den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet var för sig från olika leverantörer, eller indirekta bevis, till exempel att det finns företag på marknaden som är specialiserade på att tillverka eller sälja den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet utan den produkt som styr kopplingsförbehållet<sup>(6)</sup> eller var och en av de produkter som ingår i det dominerande företagens kombinationserbudanden, eller bevis på att företag med liten marknadsstyrka, särskilt på konkurrensutsatta marknader, tenderar att inte använda sig av kopplingsförbehåll eller kombinationserbudanden i samband med sådana produkter.

### b) Konkurrenshämmande avskärmning på den kopplade och/eller kopplande marknaden

52. Kopplingsförbehåll eller kombinationserbudanden kan få konkurrenshämmande konsekvenser på den kopplade marknaden, den kopplande marknaden eller både och på samma gång. Även när syftet med kopplingsförbehållet eller kombinationserbudandet är att skydda det dominerande företags ställning på den kopplade marknaden görs detta dock indirekt genom att avskärma den kopplade marknaden. Utöver faktorerna i punkt 20 anser kommissionen att följande faktorer i regel har särskilt stor betydelse för att identifiera fall där det sannolikt eller faktiskt förekommer konkurrenshämmande avskärmning.
53. Risken för konkurrenshämmande avskärmning förväntas vara större när det dominerande företaget har en varaktig strategi för sina kopplingsförbehåll eller kombinationserbudanden, till exempel genom tekniska kopplingsförbehåll som det är dyrt att häva. Tekniska kopplingsförbehåll minskar också möjligheten att sälja enskilda komponenter vidare.
54. När det gäller kombinationserbudanden kan företaget ha en dominerande ställning i fråga om mer än en av produkterna i erbjudandet. Ju fler sådana produkter kombinationserbudandet innehåller, desto större är den konkurrenshämmande avskärmningen bli. Så är det framförallt om det är svårt för en konkurrent att kopiera kombinationserbudandet, antingen på egen hand eller tillsammans med andra.
55. Kopplingsförbehållet kan leda till mindre konkurrens för kunder som är intresserade av att köpa den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet men inte den produkt som styr kopplingsförbehållet. Om det inte finns tillräckligt många kunder som enbart köper den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet för att försörja det dominerande företags konkurrenter på den kopplade marknaden kan kopplingsförbehållet leda till att dessa kunder får betala högre priser.

<sup>(5)</sup> Mål T-201/04, Microsoft mot kommissionen, REG 2007, s. II-3601, punkterna 917, 921 och 922.

<sup>(6)</sup> Mål T-30/89, Hilti mot kommissionen, REG 1991, s. II-1439, punkt 67.

56. Om den produkt som styr kopplingsförbehållet och den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet i olika omfattning kan användas som insatsprodukter i en produktionsprocess kan kunderna reagera på en höjning av priset på den produkt som styr kopplingsförbehållet genom att öka efterfrågan på den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet men minska efterfrågan på den produkt som styr kopplingsförbehållet. Genom att koppla samman de två produkterna kan det dominerande företaget försöka undvika att detta sker och kan därmed lyckas höja sina priser.
57. Om de priser som det dominerande företaget kan ta ut på den kopplande marknaden är reglerade kan kopplingsförbehållet innebära att det dominerande företaget kan höja priserna på den kopplade marknaden för att kompensera för de minskade intäkterna till följd av regleringen på den kopplande marknaden.
58. Om den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet utgör ett viktigt komplement för kunderna på den kopplande marknaden kan en minskning av antalet alternativa leverantörer av den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet, och därmed en minskad tillgång på produkten, försvåra inträde på endast den kopplande marknaden.

c) *Flerproduktsrabatter*

59. En flerproduktsrabatt kan vara konkurrenshämmande på den kopplade eller den kopplande marknaden om den är så omfattande att lika effektiva konkurrenter som enbart erbjuder vissa av komponenterna inte kan konkurrera med det rabatterade kombinationserbudandet.
60. Teoretiskt sett vore det idealiskt om rabattens effekter kunde bedömas genom att man undersöker om marginalintäkten täcker marginalkostnaden för varje enskild produkt i det dominerande företags kombinationserbudande. I praktiken är det emellertid komplicerat att bedöma marginalintäkten. Därför kommer kommissionen vid tillämpningen i de flesta fall att använda marginalpriset som en bra måttstock. Om det marginalpris som kunderna betalar för var och en av det dominerande företags produkter i kombinationserbudandet ligger över det dominerande företags långsiktiga genomsnittliga marginalkostnad för att inkludera produkten i kombinationserbudandet kommer kommissionen i regel inte ingripa, eftersom en lika effektiv konkurrent som endast tillhandahåller en produkt i princip skulle kunna konkurrera med kombinationserbudandet på ett lönsamt sätt. Det kan dock vara motiverat att kommissionen ingriper om marginalpriset ligger under den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden, eftersom detta i så fall skulle kunna hindra även en lika effektiv konkurrent från att expandera eller träda in på marknaden<sup>(1)</sup>.
61. Om det finns belägg för att det dominerande företags konkurrenter säljer identiska kombinationserbudanden, eller skulle kunna göra det inom en kort tidsperiod utan att avskräckas av eventuella extrakostnader, ser kommissionen i regel detta som konkurrens mellan två kombinationserbudanden, och den relevanta frågan är då inte huruvida marginalintäkten täcker marginalkostnaden för varje enskild produkt i kombinationserbudandet utan snarare huruvida priset på hela kombinationserbudandet är ett underpris.

<sup>1)</sup> Här är jämförelsetalen för den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden i princip relevanta så länge konkurrenterna inte också kan sälja kombinationserbudanden (se punkterna 23–27 och 61).

d) *Effektivitetsvinster*

62. Förutsatt att villkoren i avsnitt III D är uppfyllda kommer kommissionen att ta ställning till dominerande företags påståenden om att deras kopplingsförbehåll och kopplingserbudanden kan leda till lägre produktions- eller distributionskostnader som kommer kunderna till godo. Kommissionen kan även ta ställning till om sådana metoder leder till lägre transaktionskostnader för kunderna, som annars skulle tvingas köpa komponenterna separat, och om de innebär betydligt lägre förpacknings- och distributionskostnader för leverantörerna. Kommissionen kan även undersöka om man, genom att kombinera två separata produkter till en enda ny produkt, ökar möjligheterna att föra ut denna produkt på marknaden till förmån för konsumenterna. Kommissionen kan även ta ställning till om kopplingsförbehåll och kombinationserbudanden innebär att leverantörerna kan föra vidare effektivitetsvinster som uppstår till följd av produktion eller inköp av stora kvantiteter av den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet.

C. *Underprissättning*

63. I överensstämmelse med sina prioriteringar för tillämpningen kommer kommissionen i regel att ingripa när det finns bevis för att ett dominerande företag använder sig av underprissättning och på kort sikt avsiktligt ådrar sig förluster eller avstår vinster (nedan kallat uppoffring) för att avskärma eller sannolikt avskärma en eller flera av sina faktiska eller potentiella konkurrenter, i syfte att stärka eller upprätthålla sin marknadsakt, vilket därmed skadar konsumenterna<sup>(2)</sup>.

a) *Uppoffring*

64. Kommissionen kommer att betrakta det som en uppoffring om det dominerande företaget, genom att ta ut ett lägre pris för hela eller en viss del av produktionen eller utöka produktionen under den aktuella tidsperioden, ådrar sig eller har ådragit sig förluster som hade kunnat undvikas. Kommissionen kommer att utgå från den genomsnittliga påverkbara kostnaden vid bedömningen av om det dominerande företaget ådrar sig eller har ådragit sig förluster som hade kunnat undvikas. Om ett dominerande företag tar ut ett pris som ligger under den genomsnittliga påverkbara kostnaden för hela eller delar av produktionen täcker det inte de kostnader som hade kunnat undvikas genom att inte producera denna volym: företaget ådrar sig en förlust som hade kunnat undvikas<sup>(3)</sup>. Om företags priser ligger under den genomsnittliga påverkbara kostnaden kommer

<sup>(2)</sup> Kommissionen kan även ingripa mot dominerande företags underprissättning på sekundära marknader där de ännu inte har någon dominerande ställning. Det är till exempel mer sannolikt att kommissionen kommer att konstatera ett sådant missbruk i sektorer där verksamheten skyddas av ett rättsligt monopol. Även om det dominerande företaget inte behöver använda sig av underprissättning för att skydda sin dominerande ställning på den marknad som skyddas av ett rättsligt monopol kan det använda vinsterna från monopolmarknaden för att korssubventionera verksamheten på en annan marknad och därmed hota att sätta den effektiva konkurrensen ur spel på den andra marknaden.

<sup>(3)</sup> I de flesta fall är den genomsnittliga rörliga kostnaden och den genomsnittliga påverkbara kostnaden densamma, eftersom det ofta endast är de rörliga kostnaderna som kan undvikas. I situationer där den genomsnittliga rörliga kostnaden och den genomsnittliga påverkbara kostnaden skiljer sig åt ger den senare dock en bättre indikation på eventuell uppoffring. Om det dominerande företaget till exempel var tvunget att utöka sin kapacitet för att kunna använda sig av underprissättning bör hänsyn tas till den icke återvinningsbara kostnaden för denna extra kapacitet vid bedömningen av det dominerande företags förluster. Dessa kostnader återspeglas i den genomsnittliga påverkbara kostnaden men inte i den genomsnittliga rörliga kostnaden.



kommissionen i de flesta fall således att se detta som en tydlig indikation på uppföring <sup>(9)</sup>.

65. Begreppet uppföring inbegriper dock inte bara priser som understiger den genomsnittliga påverkbara kostnaden <sup>(9)</sup>. För att kunna visa att ett företag har en underprissättningsstrategi kan kommissionen även utreda om det misstänkta underprissättningsbeteendet på kort sikt har lett till lägre nettointäkter än som hade kunnat förväntas vid ett rimligt alternativt beteende, dvs. om det dominerande företaget ådragit sig en förlust som det hade kunnat undvika <sup>(9)</sup>. Kommissionen kommer inte att jämföra det faktiska beteendet med hypotetiska eller teoretiska alternativ som hade kunnat vara lönsammare. Den kommer endast att beakta ekonomiskt rationella och genomförbara alternativ som, med hänsyn till rådande marknadsvillkor och företagsklimat, realistiskt sett kan förväntas vara lönsammare.
66. I vissa fall kan det finnas direkta bevis i form av dokument från det dominerande företaget som tydligt visar att det finns en underprissättningsstrategi <sup>(9)</sup>, till exempel en detaljerad plan på att göra vissa uppföringar för att utestänga en konkurrent, i syfte att hindra en konkurrent från att ge sig in på marknaden eller förhindra att en marknad uppkommer, eller bevis på konkreta hot om underprissättning <sup>(9)</sup>.

#### b) Konkurrenshämmande avskärmning

67. Om det finns tillräckligt med tillförlitliga uppgifter använder kommissionen den analys av en lika effektiv konkurrent som beskrivs i punkterna 25–27 för att avgöra om beteendet kan skada konsumenterna. I regel är det endast vid prissättning under den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden som lika effektiva konkurrenter kan avskämmas från marknaden.
68. Utöver faktorerna i punkt 20 kommer kommissionen i regel att utreda om och hur det misstänkta beteendet minskar sannolikheten för att konkurrenterna kommer att konkurrera. Om det dominerande företaget till exempel har bättre information om kostnader eller andra marknadsvillkor, eller kan snedvridda marknadens lönsamhetssignaler,

<sup>(9)</sup> I mål C-62/86, AKZO Chemie mot kommissionen, REG 1991, s. I-3359, punkt 71, menade EG-domstolen följande när det gäller prissättning under den genomsnittliga rörliga kostnaden: "Ett dominerande företag har egentligen inget intresse av att tillämpa sådana priser, om det inte är för att slå ut sina konkurrenter för att sedan kunna höja sina priser med hjälp av sin monopolposition, eftersom varje försäljning medför en förlust [...]"

<sup>(9)</sup> Om kostnaden har beräknats på den direkta produktionskostnaden (enligt företagets bokföring) kan det vara så att den inte på ett korrekt sätt visar om det har gjorts uppföringar eller ej.

<sup>(9)</sup> Företag bör dock inte straffas för att de i efterhand ådrar sig förluster om beslutet att använda sig av sådana metoder fattades i god tro, dvs. om de kan lägga fram övertygande bevis för att de hade rimliga skäl att förvänta sig att verksamheten skulle vara lönsam.

<sup>(9)</sup> Se mål T-83/91, Tetra Pak International mot kommissionen (Tetra Pak II), REG 1994, s. II-755; svensk specialutgåva, s. II-1, punkterna 151 och 171 och mål T-340/03, France Télécom mot kommissionen, REG 2007, s. II-107, punkterna 198–215.

<sup>(9)</sup> I mål C-62/86, AKZO Chemie mot kommissionen, REG 1991, s. I-3359, konstaterade domstolen att det fanns tydliga bevis för att AKZO under två möten hotade ECS med underprissättning om ECS inte drog sig tillbaka från marknaden för organiska peroxider. Dessutom fanns det en detaljerad plan, med siffror, där AKZO beskrev vilka åtgärder man tänkte vidta om ECS inte lämnade marknaden (se punkterna 76–82, 115 och 131–140).

kan det använda sig av underprissättning för att påverka potentiella nya aktörers förväntningar och därmed avskräcka dem från att gå in på marknaden. Om detta beteende och dess sannolika konsekvenser märks på flera marknader och/eller vid flera möjliga marknadsinträden efter varandra kan det visas att det dominerande företaget försöker bygga upp ett rykte om sig att använda sig av underprissättning. Om den aktuella konkurrenten är beroende av extern finansiering kan det dominerande företaget genom betydande prissänkningar eller andra former av underprissättning påverka konkurrentens resultat negativt och allvarligt undergräva dess möjligheter till fortsatt finansiering.

69. Kommissionen anser inte att det är nödvändigt att visa att konkurrenter har lämnat marknaden för att visa att det har förekommit konkurrenshämmande avskärmning. Det kan inte uteslutas att det dominerande företaget föredrar att hindra konkurrenten från att konkurrera effektivt genom att låta den följa det dominerande företags prissättning i stället för att tvinga bort den från marknaden helt och hållet. Genom sådan disciplinering undviker man den risk som det innebär att få bort konkurrenterna helt, framförallt risken för att konkurrentens tillgångar säljs billigt och blir kvar på marknaden och att det därmed uppstår en ny lägstkostnadsaktör på marknaden.

70. I allmänhet är det sannolikt att konsumenterna skadas om det dominerade företaget rimligtvis kan räkna med att dess marknadsstyrka kommer att vara större när underprissättningen upphör än det hade varit om företaget inte hade börjat med beteendet överhuvudtaget, dvs. om företaget sannolikt kan dra nytta av uppföringen.

71. Det innebär inte att kommissionen endast kommer att ingripa om det dominerande företaget sannolikt kan höja sina priser över den nivå som räddade på marknaden innan beteendet inleddes. Det är till exempel tillräckligt att beteendet sannolikt förhindrar eller försenar en prissänkning som annars hade inträffat. Skadan för konsumenterna fastställs inte med hjälp av någon mekanisk beräkning av vinst och förlust och det krävs inte bevis på den totala vinsten. Den sannolika skadan för konsumenterna kan fastställas genom att man bedömer de förmodade avskärmningseffekterna av beteendet, i kombination med andra faktorer, exempelvis inträdes hinder <sup>(9)</sup>. I detta sammanhang kommer kommissionen också att överväga möjligheten till återinträde.

72. Det kan vara lättare för det dominerande företaget att använda sig av underprissättning om det selektivt inriktar sig på specifika kunder med låga priser eftersom detta kommer att begränsa det dominerande företags förluster.

<sup>(9)</sup> Detta bekräftades i förstainstansrättens mål T-83/91, Tetra Pak International mot kommissionen (Tetra Pak II), REG 1994; svensk specialutgåva, s. II-1, s. II-755, domen fastställt efter överklagande genom mål C-333/94 P, Tetra Pak International mot kommissionen, REG 1996, s. I-5951, där förstainstansrätten konstaterade att det inte behövde fastställas att företaget kunde ta igen förlusterna (punkt 150 *in fine*). Mer allmänt gäller att eftersom det kan visa sig vara svårare att tillämpa underprissättning än man från början räknat med kan det dominerande företags totala kostnader för underprissättningen vara högre än dess senare vinster. Det kan således innebära att det blir omöjligt att ta igen förlusterna, även om det fortfarande kan vara föruumligt att välja att fortsätta med den underprissättningsstrategi som företaget inledde för en tid sedan. Se även kommissionens beslut av den 16 juli 2003 i ärende COMP/38.233 – Wanadoo Interactive, punkterna 332–367.

73. Det är mindre sannolikt att det dominerande företaget använder sig av underprissättning om betendet innebär att ett lågt pris tillämpas generellt under lång tid.

c) *Effektivitetsvinster*

74. I allmänhet anses det osannolikt att underprissättning leder till effektivitetsvinster. Förutsatt att villkoren i avsnitt III D är uppfyllda tar kommissionen dock ställning till ett dominerande företags påståenden om att den låga prissättningen leder till stordriftsfördelar eller effektivitetsvinster till följd av en utvidgning av marknaden.

**D. Leveransvägran och marginalpress**

75. När kommissionen fastställer sina tillämpningsprioriteringar utgår den från att alla företag, oavsett om de har en dominerande ställning eller inte, i allmänhet bör ha rätt att välja sina handelspartner och att fritt disponera över sina tillgångar. Kommissionen anser därför att ett ingripande på grundval av konkurrenslagstiftningen kräver att man noggrant överväger om tillämpningen av artikel 82 skulle leda till att man ålade det dominerande företaget en leveransskyldighet (?). Även med skälig ersättning kan en sådan skyldighet minska företagets vilja att investera och förnya sig, vilket skulle kunna skada konsumenterna. Om dominerande företag vet om att de kan vara skyldiga att leverera mot sin vilja kan det leda till att dominerande företag – eller företag som förutsätter att de kan komma att bli dominerande – inte investerar, eller investerar mindre, i den aktuella verksamheten. Konkurrenter kan även frestas att åka snålskjuts på det dominerande företags investeringar istället för att investera själva. Ingetdera ligger i konsumenternas intresse på längre sikt.

76. I regel uppstår konkurrensproblem när det dominerande företaget konkurrerar i ett senare marknadsled med en köpare som företaget vägrar att leverera till. Med ett senare marknadsled avses det marknadsled där den insatsprodukt som företaget vägrar att leverera behövs för att tillverka en produkt eller tillhandahålla en tjänst. Detta avsnitt handlar endast om den här typen av vägran.

77. Andra typer av eventuellt olaglig leveransvägran, där köparen för att få leveranser måste godta att dennes handelsfrihet begränsas, behandlas inte i detta avsnitt. Att stoppa leveranserna för att straffa kunder som handlar med konkurrenter eller att vägra leverera till kunder som inte går med på kopplingsförbehåll är exempel på metoder som kommer att undersökas av kommissionen i enlighet med principerna i avsnitten om exklusiv handel, kopplingsförbehåll och kombinationserbjudanden. I detta avsnitt behandlas inte heller leveransvägran som syftar till att hindra köparen

från att delta i parallellhandel (?) eller från att sänka sitt återförsäljningspris.

78. Begreppet leveransvägran omfattar en lång rad förfaranden, till exempel vägran att leverera produkter till befintliga eller nya kunder (?), vägran att bevilja licens för immateriella rättigheter (?), även när licensen är nödvändig för att lämna gränssnittsinformation (?), eller vägran att ge tillgång till en nödvändig anläggning eller ett nätverk (?).

79. Kommissionen anser inte att det är nödvändigt att det redan har handlats med den produkt som företaget vägrar att leverera. Det räcker att det finns en efterfrågan från potentiella köpare och att det kan fastställas att det finns en potentiell marknad för den aktuella insatsprodukten (?). På samma sätt är det inte nödvändigt att det föreligger en faktisk vägran från det dominerande företags sida, det räcker med en "implicit vägran". En implicit vägran kan till exempel bestå av att oskäligt försena eller på annat sätt försämrade leveransen av produkten eller att införa oskäliga villkor för att leverera produkten.

80. I stället för att vägra leverera kan ett dominerande företag ta ut ett pris för produkten i tidigare marknadsled som, jämfört med det pris som tas ut i senare marknadsled (?), innebär att inte ens en lika effektiv konkurrent varaktigt kan bedriva lönsam handel på marknaden i senare led (så kallad marginalpress). I fall med marginalpress kommer kommissionen i regel att använda sig av den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden för det integrerade dominerande företags enhet i efterföljande led som jämförelsetal för att fastställa en lika effektiv konkurrens kostnader (?).

81. Kommissionen kommer att prioritera dessa metoder vid sin tillämpning av konkurrensreglerna, om samtliga följande villkor föreligger:

— vägran gäller en produkt eller tjänst som är objektivt nödvändig för att kunna konkurrera effektivt i ett senare marknadsled,

(?) De förenade målen C-241/91 P och C-242/91, Radio Telefís Éireann (RTE) och Independent Television Publications (ITP) mot kommissionen (Magill), REG 1995, s. I-743, punkt 50, mål C-418/01, IMS Health mot NDC Health, REG 2004, s. I-5039, punkt 35, och mål T-201/04, Microsoft mot kommissionen, REG 2007, s. II-3601, punkterna 319, 330–332 och 336.

(?) Se dom av den 16 september 2008 i de förenade målen C-468/06–C-478/06, Sot. Lélos kai Sia m.fl. mot GlaxoSmithKline, ännu ej publicerad.

(?) De förenade målen 6/73 och 7/73, Istituto Chemioterapico Italiano och Commercial Solvents mot kommissionen, REG 1974, s. 223; svensk specialutgåva, s. 229.

(?) De förenade målen C-241/91 P och C-242/91 P, Radio Telefís Éireann (RTE) och Independent Television Publications Ltd (ITP) mot kommissionen (Magill), REG 1995, s. 743, och mål C-418/01, IMS Health mot NDC Health, REG 2004, s. I-5039. Av dessa domar framgår att det i undantagsfall är ett missbruk av en dominerande ställning att vägra licensiera immateriella rättigheter.

(?) Mål T-201/04, Microsoft mot kommissionen, REG 2007, s. II-3601.

(?) Se kommissionens beslut 94/19/EG av den 21 december 1993 in ärende IV/34.689 – Sea Containers mot Stena Sealink – Interimistiska åtgärder (EGT L 15, 18.1.1994, s. 8) och kommissionens beslut 92/213/EEG av den 26 februari 1992 i ärende IV/33.544 – British Midland mot Aer Lingus (EGT L 96, 10.4.1992, s. 34).

(?) Mål C-418/01, IMS Health mot NDC Health, REG 2004, s. I-5039, punkt 44.

(?) Bland annat i fall där ett integrerat företag som säljer en serie kompletterande produkter vägrar att sälja en av produkterna okombinerat till en konkurrent som producerar en annan kompletterande produkt.

(?) I vissa fall kan den långsiktiga genomsnittliga marginalkostnaden för en icke integrerad konkurrent i efterföljande marknadsled dock användas som jämförelsetal, till exempel när det inte går att tydligt dela upp det dominerande företags kostnader mellan verksamheter i tidigare och senare marknadsled.

- vägran sannolikt kommer att leda till att effektiv konkurrens sätts ur spel i ett senare marknadsled.
- vägran kommer sannolikt att skada konsumenterna.
82. I vissa specifika fall kan det tydligt framgå att åläggandet av en leveransskyldighet inte kommer att ha några negativa konsekvenser för insatsproduktägarens eller andra aktörers incitament till investeringar och innovation i tidigare marknadsled, vare sig på förhand eller i efterhand. Kommissionen anser att detta är särskilt sannolikt när det dominerande företaget enligt lagstiftning som är förenlig med gemenskapslagstiftningen redan har en leveransskyldighet och det av de överväganden som ligger till grund för denna lagstiftning framgår att de offentliga myndigheterna redan har gjort en nödvändig avvägning av incitamenten vid åläggandet av leveransskyldigheten. Så kan också vara fallet när det dominerande företags ställning i ett tidigare marknadsled har växt fram under skydd av särskilda eller exklusiva rättigheter eller har finansierats med statliga medel. I sådana särskilda fall finns det ingen anledning för kommissionen att avvika från sitt generella tillvägagångssätt att påvisa att det sannolikt föreligger konkurrenshämmande avskärning, utan att överväga om de tre villkor som anges i punkt 81 föreligger.
- a) Är insatsvaran objektivt nödvändig?
83. När kommissionen bedömer om en leveransvägran ska prioriteras kommer den att ta hänsyn till om den insatsprodukt som företaget vägrar att leverera är objektivt nödvändig för att aktörerna ska kunna konkurrera effektivt på marknaden. Det betyder inte att konkurrenterna inte skulle överleva på marknaden i efterföljande led utan den insatsvara som leveransvägran avser (<sup>1)</sup>). En insatsprodukt anses istället nödvändig om det inte finns något faktiskt eller potentiellt alternativ som konkurrenterna i senare marknadsled kan förlita sig på för att – åtminstone på lång sikt – motverka leveransvägrans negativa konsekvenser (<sup>2</sup>). Här kommer kommissionen i regel att ta ställning till om konkurrenterna inom överskådlig framtid verkligen skulle kunna kopiera den insatsprodukt som det dominerande företaget producerar (<sup>3</sup>). Med kopiering avses skapandet av en alternativ källa för att effektivt kunna leverera en produkt som innebär att konkurrenterna kan utöva ett konkurrenstryck på det dominerande företaget i ett senare marknadsled (<sup>4</sup>).
- (<sup>1</sup>) Mål T-201/04, Microsoft mot kommissionen, REG 2007, s. II-3601, punkterna 428, 560–563.
- (<sup>2</sup>) De förenade målen C-241/91 P och C-242/91, Radio Telefís Éireann (RTE) och Independent Television Publications (ITP) mot kommissionen (Magill), REG 1995, s. 743, punkterna 52 och 53, mål C-7/97 Oscar Bronner mot Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft och Mediaprint Anzeigengesellschaft, REG 1998, s. I-7791, punkterna 44 och 45, och mål T-201/04, Microsoft mot kommissionen, REG 2007, s. II-3601, punkt 421.
- (<sup>3</sup>) I allmänhet är en insatsprodukt sannolikt omöjlig att kopiera när det rör sig om ett naturligt monopol på grund av skal- eller stordriftfördelar, om det finns starka nätverkseffekter eller när det rör sig om information från en enda källa. Hänsyn bör emellertid alltid tas till hur dynamisk branschen är och framförallt till huruvida marknadsområde snabbt kan försvinna.
- (<sup>4</sup>) Mål C-7/97, Oscar Bronner mot Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft och Mediaprint Anzeigengesellschaft, REG 1998, s. I-7791, punkt 46, och mål C-418/01, IMS Health mot NDC Health, REG 2004, s. I-5039, punkt 29.
84. Kriterierna i punkt 81 gäller både vid avbrott i tidigare leveranser och vid vägran att leverera en vara eller tjänst som det dominerande företaget inte har levererat förut (ny leveransvägran). Det är dock mer sannolikt att det anses oskäligt att säga upp ett befintligt leveransavtal än att vägra ingå ett nytt. Om det dominerande företaget till exempel tidigare hade levererat till det aktuella företaget och detta företag hade gjort investeringar i just denna handelsförbindelse för att använda de insatsprodukter som det dominerande företaget senare vägrade att leverera, kan det vara mer sannolikt att kommissionen anser att den aktuella insatsprodukten är nödvändig. Att ägaren av den nödvändiga insatsvaran tidigare har funnit det förmånligt att leverera är ett tecken på att leveranser av insatsvaran inte medför någon risk för att ägaren inte ska få adekvat ersättning för sin ursprungsinvestering. Det åligger därför det dominerande företaget att visa varför omständigheterna faktiskt har ändrats på ett sådant sätt att dess adekvata ersättning skulle ånyor användas om företaget fortsatte sina befintliga leveransförbindelser.
- b) Att sätta effektiv konkurrens ur spel
85. Om de krav som anges i punkterna 83 och 84 uppfylls anser kommissionen att ett dominerande företags vägran att leverera i allmänhet kan sätta en effektiv konkurrens i efterföljande marknadsled ur spel, antingen direkt eller med tiden. Sannolikheten att effektiv konkurrens sätts ur spel är i allmänhet större ju större marknadsandel det dominerande företaget har i senare marknadsled, ju mindre kapacitetsbegränsningar det dominerade företaget har jämfört med konkurrenterna i senare marknadsled, ju större utbytbarenheten är mellan det dominerande företags produktion och konkurrenternas produktion i senare marknadsled, ju större andel av konkurrenterna i senare marknadsled som påverkas och ju mer sannolikt det är att efterfrågan som kunde ha tillfredsställts av de avskärnade konkurrenterna leds bort från dem till det dominerande företaget.
- c) Skada för konsumenterna
86. När kommissionen undersöker vilka effekter en leveransvägran skulle få för konsumenterna, kommer den att granska om de sannolika negativa konsekvenserna av vägran att leverera på den relevanta marknaden med tiden väger tyngre än de negativa konsekvenserna av att lägga en skyldighet att leverera. Om så är fallet, kommer kommissionen i regel att gå vidare med ärendet.
87. Kommissionen anser till exempel att konsumenterna kan komma att skadas om de konkurrenter som det dominerande företaget avskärmar till följd av vägran hindras från att föra ut innovativa varor eller tjänster på marknaden eller om det är sannolikt att efterföljande innovation förhindras (<sup>5</sup>). Så kan framförallt vara fallet om det företag som begär leveransen inte bara tänker kopiera de varor eller tjänster som det dominerande företaget redan har erbjudit
- (<sup>5</sup>) Mål T-201/04, Microsoft mot kommissionen, REG 2007, s. II-3601, punkterna 643, 647–649, 652–653 och 656.

- i ett senare marknadsled utan tänker producera nya eller bättre varor eller tjänster som det finns en potentiell efterfrågan på eller som sannolikt kommer att bidra till den tekniska utvecklingen <sup>(1)</sup>.
88. Kommissionen anser också att en leveransvägran kan skada konsumenterna om priset på insatsvaror i tidigare marknadsled är reglerat, priset i senare marknadsled är oreglerat och det dominerande företaget utestänger konkurrenter i senare marknadsled genom att vägra att leverera, vilket ger det möjlighet att göra större vinster i det oreglerade senare marknadsledet än det annars skulle göra.
- d) *Effektivitetsvinster*
89. Kommissionen kommer att ta ställning till det dominerande företags påståenden om att en leveransvägran är nödvändig för att företaget ska kunna få en tillräcklig avkastning på investeringar som är nödvändiga för att utveckla verksamheten med insatsprodukter, vilket innebär att det skapas incitament för fortsatta investeringar i framtiden, och beaktar samtidigt risken för misslyckade projekt. Kommissionen kommer även att ta ställning till det dominerande företags påståenden om att den egna innovationen skulle påverkas negativt av leveransskyldigheten eller av de strukturella förändringar av marknadsvillkoren som en sådan skyldighet skulle medföra, däribland konkurrenternas utveckling av efterföljande innovation.
90. Vid bedömningen av sådana påståenden kommer kommissionen emellertid att se till att villkoren i avsnitt III D är uppfyllda. Det är framförallt det dominerande företags uppgift att visa att det är sannolikt att en leveransskyldighet skulle påverka den egna innovationen negativt <sup>(2)</sup>. Om ett dominerande företag tidigare har levererat insatsprodukten i fråga kan det ha betydelse för bedömningen av företags påståenden om att leveransvägran är motiverad av effektivitetsskäl.

<sup>(1)</sup> Mål C-418/01, IMS Health mot NDC Health, REG 2004, s. I-5039, punkt 49, och mål T-201/04, Microsoft mot kommissionen, REG 2007, s. II-3601, punkt 658.

<sup>(2)</sup> Mål T-201/04, Microsoft mot kommissionen, REG 2007, s. II-3601, punkt 659.

## KOMMISSIONEN

## KOMMISSIONENS BESLUT

av den 19 december 2008

om undantag av vissa tjänster inom postsektorn i Sverige från tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

[delgivet med nr K(2008) 8409]

(Endast den svenska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(2009/46/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR ANTAGIT  
 DETTA BESLUT

(2) Postens ansökan avser vissa posttjänster och vissa andra, icke-postrelaterade tjänster i Sverige. Följande tjänster avses i ansökan:

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

a) Adresserade 1:a-klassförsändelser (kund-till-kund, kund-till-företag, företag-till-företag och företag-till-kund), både inrikes och utrikes. Denna kategori omfattar även A-posttjänstningar och exprestjänster.

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster<sup>(1)</sup>, särskilt artikel 30.4 och 30.6,

b) Ekonomiförsändelser, inbegripet s.k. eBREV-tjänster, distribution av prioriterade tidningar och adresserad direktmarknadsföring. eBREV är en tjänst som innebär att kunden tillhandahåller material på elektronisk väg, och att detta material sedan av en utskickstjänst omvandlas till fysiska försändelser som kombineras med distribution. Inom denna tjänstekategori görs ytterligare indelningar som innebär att olika typer av försändelser hanteras och prissätts olika. Bland annat görs en principiell åtskillnad mellan enskilda försändelser och stora, sorterade sändningar (försorterade massbrev). För den senare kategorin görs ytterligare en åtskillnad beroende på det geografiska område inom vilket tjänsten erbjuds, dvs. mellan sorterade massbrev i storstadsområden<sup>(2)</sup> och sorterade massbrev på annat håll i Sverige. En ytterst relevant följd av denna åtskillnad är att priserna varierar beroende på var tjänsten erbjuds, och att prisskillnaden är avsevärd<sup>(3)</sup>. För de syften som avses i detta beslut kommer därför följande tre olika tjänster att beaktas:

med beaktande av den begäran som Posten AB (nedan kallad *Posten*) lämnat in per e-brev av den 19 juni 2008,

efter samråd med rådgivande kommittén för offentlig upphandling, och

av följande skäl:

## I. BAKGRUND

(1) Den 19 juni 2008 lämnade Posten en ansökan per e-post till kommissionen i enlighet med artikel 30.5 i direktiv 2004/17/EG. I enlighet med artikel 30.5 första stycket upplyste kommissionen de svenska myndigheterna om denna ansökan genom en skrivelse av den 25 juni 2008, som de svenska myndigheterna efter att ha begärt förlängd tidsfrist besvarade per e-post av den 2 september 2008. I ett e-brev av den 30 juli 2008 begärde kommissionen dessutom kompletterande upplysningar från Posten, som denna överlämnade i ett e-brev av den 15 augusti 2008.

— Ekonomiförsändelser i allmänhet, dvs. alla ekonomiförsändelser enligt ovan, med undantag för följande:

<sup>(2)</sup> Storstad definieras som vissa postnummerområden i större tätorter och deras omgivning, som Stockholm, Göteborg, Malmö och Västerås.

<sup>(3)</sup> I genomsnitt 0,40 SEK. Som jämförelse kan sägas att ett prioriterat brev på upp till 20 g (enskild försändelse) kostar 4,0 SEK och priset för prioriterade massförsändelser utanför storstadsområdena är 2,84 SEK. I genomsnitt är priset i storstadsområdena 16,39 % lägre för ekonomiförsändelser i massutskick.

<sup>(1)</sup> EUT L 134, 30.4.2004, s. 1.

- Sorterade sändningar ekonomiförsändelser i storstadsområden.
- Sorterade sändningar ekonomiförsändelser i andra delar av Sverige än storstadsområden.
- c) Oadresserad direktmarknadsföring.
- d) Inrikes standardpakettjänst, företag-till-företag.
- e) Inrikes standardpakettjänst, företag-till-kund.
- f) Inrikes standardpakettjänst för privatkunder, kund-till-kund och kund-till-företag.
- g) Inrikes express- och budtjänster för paket.
- h) Internationella pakettjänster, företag-till-företag, företag-till-kund, kund-till-företag och kund-till-kund, dvs. tjänster avseende paket från länder utanför Sverige och paket som ska distribueras utanför Sverige.
- i) Inrikes palltjänster (lätta frakttjänster, dvs. tjänster avseende gods upp till cirka 1 000 kg).
- j) Filateltjänster.
- k) Logistiktjänster för tredje och fjärde part, som enligt definition omfattar import, lagring och distribution, samt styrning, kontroll och utveckling av kundens godsflöden.
- l) Outsourcing av Intern Kontorsservice. Detta beskrivs på följande sätt i ansökan: "Postservice innebär att ett företags rutiner kring intern posthantering hanteras av en extern aktör i syfte att frigöra interna resurser och effektivisera verksamheten. Postservice utgör del av marknaden för Outsourcing av Intern Kontorsservice, där det ingår en rad olika andra tjänster. Många företag är verksamma på denna marknad och de tjänster de tillhandahåller varierar. Tjänsterna paketeras olika och ibland ingår ett flertal av de tjänster som anses utgöra postservice, i andra fall endast vissa och tyngdpunkten kan då istället ligga på exempelvis städtjänster."
- (3) I ansökan nämns även en tjänst bestående av tillhandahållandet av postboxar, men det noteras helt riktigt att detta är en underjämsn som bör ses som en del av tillhandahållandet av tillgång till den postala infrastrukturen. Denna tjänst kan därför inte omfattas av ett självständigt beslut enligt artikel 30.
- (4) Ansökan åtföljs av slutsatserna från Konkursverket (!), som kom med följande huvudsakliga kommentarer och slutsatser: "Konkursverket har inga avgörande invändningar mot hur Posten har avgränsat de relevanta marknaderna. (...) Även bilden av en existerande och ökande konkurrens mot Posten från nya företag inom flera av marknaderna inom postområdet är korrekt, särskilt gäller detta inom mer täbbebyggda områden. (...) Sverige är dock gles befolkad med stora geografiska områden som för närvarande och sannolikt för överskådlig framtid inte kommer att vara kommersiellt intressanta för nya företag att etablera sig inom. Det betyder att Posten även framgent kommer att vara ensam marknadsaktör eller i vart fall ha en mycket stark marknadsställning inom vissa delar av den svenska postmarknaden. (...) Sammanfattningsvis anser Konkursverket att Postens ansökan enligt artikel 30 i försörjningsdirektivet, 2004/17/EG, uppfyller kriterierna för att få undantag för angivna marknader. (...)"
- II. RÄTTSLIGA RAMAR**
- (5) Enligt artikel 30 i direktiv 2004/17/EG ska kontrakt som syftar till att medge utförandet av en verksamhet som direktivet är tillämpligt på, inte omfattas av direktivet om den aktuella verksamheten i den medlemsstat där den utövas är direkt konkurrensutsatt på marknader med fritt tillträde. Bedömningen av om en verksamhet är direkt konkurrensutsatt ska grunda sig på objektiva kriterier med beaktande av de speciella omständigheterna i den berörda sektorn. Tillträdet till marknaden betraktas som fritt om medlemsstaten har genomfört och tillämpar de relevanta bestämmelser i gemenskapsrätten genom vilka en viss sektor eller en del av en sådan konkurrensutsätts.
- (!) Not av den 28 februari 2008, dnr 656/2007.

- (6) Eftersom Sverige har genomfört 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 <sup>(1)</sup>, utan att göra bruk av möjligheten att undanta tjänster enligt artikel 7 i det direktivet, bör tillrådet till marknaden inte anses vara begränsat i enlighet med första stycket i artikel 30.3 i direktiv 2004/17/EG. Den direkta konkurrensutsättningen inom en specifik marknad bör bedömas på grundval av olika indikatorer varav ingen i sig är utslagsgivande.
- (7) När det gäller de marknader som berörs av detta beslut utgör de viktigaste aktörernas marknadsandelar på en viss specifik marknad ett kriterium som bör beaktas. Ett annat kriterium är koncentrationsgraden på dessa marknader. Eftersom situationen skiljer sig åt mellan de olika verksamhetsområdena som berörs av detta beslut bör man vid granskningen av konkurrensläget ta hänsyn till varje enskild marknads särskilda situation.
- (8) I vissa fall kan snävare marknadsdefinitioner komma i fråga, men för detta besluts syften kan en exakt definition av den berörda marknaden lämnas därhän för ett antal av de tjänster som anges i Postens begäran, eftersom analysresultatet inte påverkas av huruvida de grundas på en snäv eller vid definition.
- (9) Detta beslut påverkar inte tillämpningen av konkurrensreglerna.

### III. BEDÖMNING

#### Tjänster som inte omfattas av artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG

##### Adresserade 1:a-klassförsändelser

- (10) Postens marknadsandel för adresserade 1:a-klassförsändelser har legat stadig på över [...] % <sup>(\*)</sup> varje år mellan 2005 och 2007, både mätt i värde och i volym <sup>(2)</sup>. Enligt Posten skulle denna marknadsandel inte påverkas nämnvärt även om man uttryckte den separat för varje enskilt marknadssegment som kan undersökas (företag-till-företag-

tag, företag-till-kund, kund-till-företag, kund-till-kund, inrikes och utland, brev och A-posttidningar, enstaka försändelser och sändningar, sorterade och osorterade sändningar, stora och små sändningar, storstadsområden och övriga Sverige osv.) <sup>(3)</sup>. Därför kan man i detta fall lämna frågan öppen huruvida alla dessa segment hör till samma produktmarknad. Enligt Posten vore en större meddelandemarknad den relevanta marknaden att jämföra marknadsandelen mot. Denna skulle, förutom alla typer och kategorier av adresserade brev/försändelser, A-posttidningar och andra tidningar och tidskrifter samt adresserad direktmarknadsföring, omfatta "samtliga elektroniska alternativ till fysisk distribution av försändelser. (...) Exempel är e-post, EDI, kommunikation via hemsidor (med uppgiftslämning, transaktionsgenomförande etc.), affärssystem (som genererar kommunikation och tjänsteapplikationer, såsom eFakturasystem) och telefonitjänster (i form av SMS och MMS)". På en sålunda definierad marknad skulle Posten ha "en begränsad marknadsandel". Enligt Posten skulle det föreliggande konkurrenstryck till följd av möjligheten att ersätta traditionella fysiska meddelanden med elektroniska alternativ (som e-brev och SMS). När det gäller ersättning av papperspost med elektronisk kommunikation bör det noteras att detta enligt EU:s konkurrensregler bland annat måste analyseras på grundval av produktenskaper, produktpris och hinder för att byta till potentiella alternativ. Det är uppenbart att papperspost och elektronisk kommunikation skiljer sig avsevärt i fråga om kommunikationens form och tidsåtgång, och kundpreferenser. Det finns också betydande hinder för övergången mellan papperspost och elektronisk kommunikation <sup>(4)</sup>. Elektronisk kommunikation hör därför till en annan produktmarknad och kan följaktligen inte utgöra ett direkt konkurrenshinder för Postens adresserade 1:a klass-brevtjänster. Det skulle dessutom tyckas att den huvudsakliga effekten av ökad användning av e-post skulle vara att kraftigt minska den pappersbaserade postmarknaden, snarare än att konkurrera med den <sup>(5)</sup>. Det går därför inte att avgöra om direkt konkurrens föreligger om man använder meddelandemarknaden som referens. Som alternativ hävdar Posten att "marknaden för Fysiska Meddelandeförsändelser" skulle kunna vara en relevant marknad, dvs. en enda marknad som täcker alla former och kategorier av brev/försändelser (1:a-klassförsändelser och ekonomiförsändelser, expressutdelning och "normal" utdelning) adresserad direktmarknadsföring, tidningar och tidskrifter. Postens marknadsandel på en sålunda definierad marknad uppges under 2007 ha varit [...] % uttryckt i värde och [...] % uttryckt i volym. Bortsett

<sup>(1)</sup> EGT L 15, 21.1.1998, s. 14.

<sup>(\*)</sup> Konfidentiell information.

<sup>(2)</sup> Uttryckt i värde var marknadsandelen [...] % för åren 2005, 2006 och 2007, medan motsvarande marknadsandelar uttryckt i volym för samma år var [...] %.

<sup>(3)</sup> Se ansökan punkt 3.1 C, s. 25–26.

<sup>(4)</sup> Exempelvis saknar runt en fjärdedel av hushållen i Sverige Internetanslutning. Dessutom anges det att "drygt hälften" av Sveriges befolkning betalar sina räkningar via Internet, vilket å andra sidan innebär att nästan hälften inte gör det.

<sup>(5)</sup> Se även de likartade slutsatserna i skäl 10 i kommissionens beslut 2007/564/EG av den 6 augusti 2007 om undantag av vissa tjänster inom postsektorn i Finland, förutom på Åland, från tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 215, 18.8.2007, s. 21).

ifrån att prissättningsvillkoren varierar kraftigt mellan de olika typerna av berörda tjänster omfattar denna höga marknadsandel delmarknader där Postens andel ligger mellan [...] % och [...] % uttryckt i värde och mellan [...] % och [...] % uttryckt i volym, vilket gör det omöjligt att betrakta detta som en enda marknad. Marknaden för adresserade 1:a-klassförsändelser bör därför granskas separat, och Postens marknadsandelar på den marknaden är sådana att man i avsaknad av motstridiga argument kan dra slutsatsen att de tjänster som avser 1:a-klassförsändelser och som avses i detta skäl inte är utsatta för direkt konkurrens i Sverige. Därför gäller artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte avtal avsedda att möjliggöra utövandet av sådan verksamhet i Sverige.

#### *Ekonomibrevtjänster i allmänhet*

- (11) För ekonomibrevtjänster i allmänhet, enligt skäl 2 b första strecksatsen ovan har Posten beräknat en marknadsandel på [...] % för 2007<sup>(1)</sup> uttryckt i värde, medan den största konkurrenten har en andel som motsvarar de återstående [...] %. Det är skäl att påpeka i detta sammanhang<sup>(2)</sup> att enligt EG-domstolens fasta rättspraxis är mycket stora marknadsandelar i sig, utom i undantagsfall, tecken på förekomsten av dominerande ställning. En sådan situation föreligger om marknadsandelen är 50 %. Med tanke på den kraftiga koncentrationen på denna marknad [...] %, och i avsaknad av andra indikatorer som visar på motsatsen, bör slutsatsen därför dras att ekonomibrevtjänster i allmänhet inte är direkt konkurrensutsatta i Sverige. Därför gäller artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte avtal avsedda att möjliggöra utövandet av sådan verksamhet i Sverige.

#### *Sorterade sändningar ekonomiförsändelser i andra delar av Sverige än storstadsområden*

- (12) För sorterade sändningar ekonomiförsändelser i andra områden i Sverige än storstadsområden, enligt skäl 2 b tredje strecksatsen, anges det i Postens uppgifter att marknadsandelen för de aktörer som erbjuder sändningar utanför storstadsområden inte mäts separat, utan endast som del av all övrig post till dessa områden. Det innebär att dessa aktörers marknadsandelar är ungefär samma som för de aktörer som tillhandahåller 1:a-klassbrevtjän-

ster, vilket i sin tur innebär att Postens marknadsandel är ungefär [...] %. Med tanke på denna kraftiga koncentration på marknaden, och i avsaknad av andra indikatorer som visar på motsatsen, bör slutsatsen dras att sorterade sändningar ekonomiförsändelser på annat håll i Sverige än i storstadsområden inte är direkt konkurrensutsatta i Sverige<sup>(3)</sup>. Därför gäller artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte avtal avsedda att möjliggöra utövandet av sådan verksamhet i Sverige.

#### *Oadresserad direktmarknadsföring*

- (13) När det gäller oadresserad direktmarknadsföring, som för detta direktivs syften avser oadresserade försändelser för marknadsföringsändamål, har Posten en beräknad marknadsandel på [...] % uttryckt i värde, och den största betydande konkurrenten har en marknadsandel på [...] % uttryckt i värde. Enligt Posten är en större marknad för distribution av reklam den relevanta marknaden att mäta Postens marknadsandel emot. Utöver ODR skulle en sådan marknad omfatta andra reklamdistributionskanaler, såsom tidningsreklam, tv- och radioreklam, utomhusreklam, annonsering via Internet, sponsring m.m. På en sålunda definierad marknad skulle Postens andel vara ungefär [...] %<sup>(4)</sup>. Förekomsten av en enda, stor marknad som omfattar reklam i olika media har emellertid redan undersökts och förkastats i ett tidigare kommissionsbeslut<sup>(5)</sup>. Det går därför inte att avgöra om direkt konkurrens föreligger om man använder reklamdistributionsmarknaden som referens. Marknaden för oadresserad direktmarknadsföring bör därför granskas separat. Med tanke på den kraftiga koncentrationen på marknaden, och på den fasta rättspraxis som nämns i skäl 11 ovan, och i avsaknad av andra indikatorer som visar på motsatsen, bör slutsatsen dras att oadresserad direktmarknadsföring inte är direkt konkurrensutsatta i Sverige. Därför gäller artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte avtal avsedda att möjliggöra utövandet av sådan verksamhet i Sverige.

<sup>(1)</sup> 2005: [...] %, 2006: [...] %.

<sup>(2)</sup> Se punkt 328 i Förstainstansrättens dom (tredje avdelningen) av den 28 februari 2002. Atlantic Container Line AB m.fl. mot Europeiska kommissionen. Mål T-395/94. Rättsfallssamling 2002, s. II-00875.

<sup>(3)</sup> Befolkningstätheten togs inte med som relevant faktor i beslut 2007/564/EG avseende Finland, vars befolkningstäthet (17,4 invånare per kvadratkilometer den 1 januari 2007) är lägre än Sveriges (22,2 invånare per kvadratkilometer den 1 januari 2007).

<sup>(4)</sup> Inbegripet dess adresserade direktmarknadsföring, som Posten emellertid i sin ansökan anser vara del av den adresserade fysiska meddelandemarknaden, "med hänsyn till bland annat den indelning av posttjänster som görs i Försörjningsdirektivet".

<sup>(5)</sup> Se punkt 11 i kommissionens beslut av den 8 april 2005 (mål nr IV/M.3648 – Gruner + Jahr/MPS). De medier som undersöktes var reklam i tidskrifter, tv, radio och på Internet. I detta sammanhang kan även punkt 15 i kommissionens beslut av den 24 januari 2005 (mål nr IV/M.3579 – WPP/Grey) beaktas, där det bland annat fastställs att det verkar som om olika medietyper kompletterar varandra, snarare än att de vore uteslutbara, eftersom olika media kan vända sig till olika publik på olika sätt.



*Inrikes standardpaket tjänst för privatkunder, kund-till-kund och kund-till-företag*

- (14) Posten anser att det finns en enda marknad för "standardiserad distribution av paket, paketsändningar och pall i nationella, regionala eller globala transportnätverk", som de kallar *Marknaden för terminalbehandlad styckegods*. Dessa olika uppgifter har som gemensam nämnare att det centralt i nätverken finns sorteringsterminaler för hantering av stora mängder gods. På en sålunda definierad marknad skulle Posten ha en andel av mellan [...] % och [...] %. Detta täcker emellertid väldigt olika marknadsandelar, mellan [...] % uttryckt i värde för inrikes expressleveranser och [...] % uttryckt i värde för inrikes standardiserad distribution av paket. Detta är inte förenligt med en enda marknad. Inrikes standardiserad distribution av paket måste därför betraktas för sig, eftersom det handlar om andra behov (allmän postservice), och där den tekniska processen för tjänsteutövandet normalt sett skiljer sig kraftigt från de övriga distributionsformerna. Postens marknadsposition för sådana tjänster är relativt stark, med en beräknad marknadsandel som under perioden 2005–2007 stabil har legat mellan [...] % och [...] % uttryckt i värde<sup>(1)</sup>. Även om situationen kan ändras under de kommande åren, till följd av att två nya konkurrenter kommit in på marknaden under (senare delen av) 2007, kan man fastställa att denna tjänstekategori inte är direkt konkurrensutsatt i Sverige. Därför gäller artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte avtalt avsedda att möjliggöra utövandet av sådan verksamhet i Sverige.

*Outsourcing av Intern Kontorsservice*

- (15) Enligt de uppgifter som Posten tillhandahållit finns det en enda marknad för outsourcing av intern kontorsservice. Som visats i skäl 2.1 ovan omfattar denna marknad olika tjänstetyper, allt från en eller flera postrelaterade tjänster, som närtjänster, till städtjänster. Kombinationen av tjänster beror på de enskilda kundernas önskemål. Bortsett från alla övriga synpunkter på bristen av utbytbarhet mellan så skilda tjänster som städning och närtjänster, på både utbuds- och efterfrågesidan, kan det inte fastställas på förhand vilka tjänster som kommer att kombineras om en eller flera kunder begär dem. Därför skulle ett beslut om rättsliga ramar för outsourcing av intern kontorsservice medföra stor rättslig osäkerhet. Under dessa omständigheter kan outsourcing av interna kontorstjänster såsom de definieras i Postens anmälan inte bli föremål
- (1) Enligt en undersökning som tillhandahållits av Posten och som medföljde deras ansökan skiljer Posten inte mellan dessa båda tjänstetyper. Både kund-till-kund och kund-till-företag tillhandahålls under samma produktnamn (postpaket). På grund av denna utbytbarhet på utbudssidan är det lämpligt att behandla dessa tjänster som en enda C2X-tjänst. Detta är också förenligt med den analys som antogs för Finland i beslut 2007/564/EG.

för att beslut enligt artikel 30 i direktiv 2004/17/EG som en enda tjänstekategori.

#### **Tjänster som omfattas av artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG**

*Sorterade sändningar ekonomiförsändelser i storstadsområden*

- (16) Som fastställs i skäl 2 b ovan finns det i Sverige en separat marknad för sorterade sändningar ekonomiförsändelser i storstadsområden. På denna marknad beräknas Postens andel 2007 ha uppgått till cirka [...] % uttryckt i värde. Med tanke på koncentrationen på denna marknad, där den största konkurrenten 2007 hade en andel på uppskattade [...] % uttryckt i värde, bör dessa faktorer anses visa att direkt konkurrens föreligger.

*Inrikes standardpaket tjänst, företag-till-företag*

- (17) När det gäller inrikes standardpaket tjänst, företag-till-företag, hade Posten 2007 en marknadsandel på cirka [...] % uttryckt i värde. Med tanke på att de beräknade sammanlagda marknadsandelarna för de två största konkurrenterna på inrikesmarknaden uppgår till [...] % och att de sammanlagda marknadsandelarna för de tre största konkurrenterna ligger mellan [...] % och [...] % uttryckt i värde, kan de tre största konkurrenterna inte sägas ha en obetydande andel av marknaden, och det kan fastställas att verksamheten är direkt konkurrensutsatt.

*Inrikes standardpaket tjänst, företag-till-kund*

- (18) Postens marknadsandel för inrikes tjänster uppgick 2007 uppskattningsvis till mellan [...] % och [...] % uttryckt i värde. Den största konkurrentens andel, som 2007 låg mellan [...] % och [...] % uttryckt i värde, uppgår till ungefär hälften av Postens andel, och på den nivån kan det anses att konkurrenten kan utöva ett betydande konkurrenstryck på Posten. Dessa faktorer bör därför ses som en indikation på direkt konkurrensutsatt.

*Inrikes express- och budtjänster för paket*

- (19) På denna marknad hade Posten 2007 en andel mellan [...] % och [...] %, medan de två största konkurrenterna tillsammans hade mellan [...] % och [...] %. Dessa faktorer bör därför ses som en indikation på direkt konkurrensutsättning för inrikes express- och budtjänster.

*Internationella paket tjänster*

- (20) Postens andel av marknaden för internationella paket tjänster enligt skäl 2 h ovan uppgick 2007 till [... %], medan den största konkurrenten låg på en jämförbar nivå, med en andel på [... %]. De båda största konkurrenterna tillsammans hade en nästan dubbelt så stor marknadsandel som Posten, dvs. mellan [... %] och [... %]. Dessa faktorer bör därför ses som en indikation på direkt konkurrenssatthet för internationella paket tjänster.

*Inrikes palltjänster (även kallade lätta frakttjänster)*

- (21) På marknaden för inrikes palltjänster enligt skäl 2 i ovan har Posten en beräknad marknadsandel på [... %]. Enligt de uppgifter som Posten lämnat "(...) domineras marknaden av DHL, Schenker, DSV och Posten, där Posten och DSV tävlar om tredjeplatsen. Dessutom finns såväl lokala som rikstäckande åkerier, som erbjuder transporter av pall. Det finns cirka 14 000 företag i Sverige inom transportbranschen och det är omöjligt att säga hur många av dessa som också har en palltjänst i sitt sortiment." Dessa faktorer bör därför ses som en indikation på direkt konkurrenssatthet.

*Tredje- och fjärdepartslogistik*

- (22) På marknaden för tredje- och fjärdepartslogistik enligt skäl 2 k ovan har Posten en ganska försämrbar marknadsandel på [... %], och "ett stort antal svenska och internationella aktörer [är] verksamma [på den marknaden], såsom DHL, Schenker, DSV och Green Cargo. Därutöver finns företag som har sitt ursprung i rederi- eller speditorsbranschen och har ett eget globalt nätverk, såsom Maersk och Tradimus", enligt de uppgifter som Posten lämnat. Detta kan därför ses som en indikation på direkt konkurrenssättning.

*Filatelitjänster*

- (23) För detta besluts syften definieras filatelitjänster som "försäljning av frimärken och frimärkesprodukter till främst frimärkessamlare samt gåvo- och souvenirköpare". Enligt de uppgifter som Posten lämnat är Posten det största företaget som löpande ger ut nya frimärken i Sverige. Andra aktörer som erbjuder nytvign frimärken på den svenska filatelimarknaden är lokalt etablerade svenska postoperatörer och utländska, främst nordiska, postoperatörer. Filatelimarknaden är emellertid inte begränsad till frimärken som tillhandahålls av postoperatörer, utan omfattar också försäljning av frimärken på auktion, via frimärkshandlare och på nätet via olika försäljnings- och auktionssajter. Postens beräknade marknads-

andel på den allmänna svenska marknaden för filatelitjänster, via återförsäljare eller auktionshus, uppgår till [... %], medan auktionshusen har en gemensam marknadsandel på [... %], frimärkshandlarna tillsammans [... %] och Internetförsäljningen sammanlagt [... %]. Övriga postoperatörer i Sverige har en marknadsandel på sammanlagt [... %]. De sammanlagda marknadsandelarna för de tre största auktionshusen ([...] %) är något större än Postens andel. Dessa faktorer bör därför ses som en indikation på direkt konkurrenssättning för filatelitjänster, oberoende av huruvida marknaden ses som en sammanhängande marknad eller delas upp i frimärkshandel och frimärksauktioner.

## IV. SLUTSATSER

- (24) Med tanke på de omständigheter som granskats i skälen 2–23 bör villkoren för direkt konkurrenssatthet enligt artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG anses vara uppfyllda när det gäller följande tjänster i Sverige.

a) Sorterade sändningar ekonomiförsändelser i storstadsområden.

b) Inrikes standardpaket tjänst, företag-till-företag.

c) Inrikes standardpaket tjänst, företag-till-kund.

d) Inrikes express- och budtjänster för paket.

e) Inrikes palltjänster (även kallade lätta frakttjänster).

f) Tredje- och fjärdepartslogistik.

g) Filatelitjänster.

h) Internationella paket tjänster.

- (25) Eftersom obegränsat tillträde till marknaden anses föreligga bör direktiv 2004/17/EG inte gälla när avtalsparter utfärdar avtal för tjänster enligt a–h i skäl 24, som utförs i Sverige, och inte heller om formgivningstävlingar organiseras för sådan verksamhet i Finland.

(26) Detta beslut grundar sig på den rättsliga och faktiska situationen i juni till september 2008 sådan den ter sig i ljuset av de uppgifter som lämnats av Posten och Konungariket Sverige. Beslutet kan komma att ändras om betydande förändringar i den rättsliga och faktiska situationen skulle medföra att villkoren för tillämpning av artikel 30.1 i direktiv 2004/17/EG inte längre är uppfyllda.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

*Artikel 1*

Direktiv 2004/17/EG ska inte omfatta avtal som ingås av avtalsparter och som avser genomförandet av följande verksamheter i Sverige:

- a) Sorterade sändningar ekonomiförsändelser i storstadsområden.
- b) Inrikes standardpakettjänst, företag-till-företag.
- c) Inrikes standardpakettjänst, företag-till-kund.

- d) Inrikes express- och budtjänster för paket.
- e) Inrikes palltjänster (även kallade lätta frakttjänster).
- f) Tredje- och fjärdepartslogistik.
- g) Filatelitjänster.
- h) Internationella pakettjänster.

*Artikel 2*

Detta beslut riktar sig till Konungariket Sverige.

Utfärdat i Bryssel den 19 december 2008.

*På kommissionens vägnar*  
Charlie McCREEVY  
*Ledamot av kommissionen*

# Vetenskapliga och empiriska rön om samhällsomfattande posttjänster

PM för Postutredningen

2009-02-16

## Vetenskapliga och empiriska rön om samhällsomfattande posttjänster

Begreppet samhällsomfattande posttjänster, eller som det kallas internationellt: universal services, är centralt inom postekonomi. Det har sin huvudorsak i att det av många, inte minst de gamla monopoliserade postföretagen, anförts som en orsak till att postsektorn måste vara ett reglerat monopol. Argumentet går ut på att om man inte kan erhålla tillräckligt stora intäkter från vissa tjänster skulle företagen inte kunna erbjuda andra tjänster som från samhällets sida är önskvärda. Merintäkterna från de lönsamma tjänsterna måste täcka förlusterna på de företagsekonomiskt olönsamma. Sålunda förutsätts en korssubventionering mellan olika tjänster. Denna antas ofta gå från utdelning i tätbefolkade områden till utdelning i glesbygd. Vid konkurrensutsättning skulle nya aktörer etablera sig på de lönsamma delmarknaderna i form av så kallad ”gräddskumning”, och erodera de intäkter som monopolföretaget behöver för att kunna tillhandahålla de olönsamma tjänsterna.

Universal service obligation (USO) måste definieras som tillhandahållandet av vissa specificerade tjänster som erbjuds till en viss service-nivå och till ett reglerat pris. Alla tre komponenterna måste ingå i definitionen.

*a ubiquitous delivery of a specified range of services at a uniform price*

De tjänster som ingår i USO måste vara tydligt preciserade: exempelvis utdelning av en viss sorts post i ett visst område. Det rör sig sålunda både om en produktmässig och om en geografisk dimension. Ofta är området hela landet, medan produkten kan variera, exempelvis bara omfatta övernattförsändelser eller omfatta även andraklassförsändelser, tidningar, massutskick osv. I några länder ingår också tillgången till postkontor i produktdefinitionen. Servicenivån specificeras oftast som hur ofta posten ska delas ut, exempelvis fem eller sex gånger i veckan, men kan också omfatta hur långt kunderna högst ska ha till att lämna eller hämta sin post. Slutligen måste även priset vara med i definitionen. Det finns nämligen nästan alltid ett pris till vilket postföretaget är berett att tillhandahålla tjänster, men i USO ligger normalt att tjänsterna tillhandahålls till enhetliga priser.<sup>1</sup> Utan reglerade krav på servicenivå eller priser är det sannolikt att utdelning skulle fortsätta att ske även i exempelvis glesbygd. Men postföretaget skulle välja att dra ner på servicenivån och inte dela ut mer än kanske en dag i veckan och/eller höja priset på utdelning i dessa områden till en nivå som gav lönsamhet.

Den konventionella synen som återgavs i första stycket har under åren alltmer ifrågasatts. Redan i början av 1990-talet hävdade ledningen för dåvarande Postverket att man skulle kunna fortsätta att dela ut post till alla och därmed uppfylla de samhällsomfattande posttjänsterna även utan monopollagstiftning. Det var en nödvändig (men inte tillräcklig) förutsättning för att monopoliet i Sverige skulle avskaffas 1993.<sup>2</sup> Erfarenheterna sedan dess har visat att ännu femton år senare fungerar postservicen alldeles utmärkt i Sverige och USO är uppfyllt trots (eller kanske tack vare) liberaliseringen.<sup>3</sup> Posten uppgav till Post- och kassaserviceutredningen 2004<sup>4</sup> att man under överskådlig tid framåt skulle fortsätta att på kommersiella grunder tillhandahålla dessa tjänster. Men tanke på de förmodat fallande postvolymerna under kommande år lämnade utredningen dock en viss öppning för att i framtiden se över den nuvarande ordningen gällande USO i Sverige.

Det finns inga direkta studier om den samhällsekonomiska lönsamheten av USO, utan de kraven tas för givna av politiska beslut. Man kan dock mycket väl tänka sig att det finns starka

---

<sup>1</sup> Se Crew och Kleindorfer (1998) varifrån citatet är hämtat, även PWC (2006).

<sup>2</sup> Andersson (2001 kap 5 och 2008).

<sup>3</sup> Andersson 2004 och 2008.

<sup>4</sup> SOU 2005:5: *Postmarknad i förändring*.

samhällsekonomiska argument för åtminstone delar av samhälls-omfattande tjänster (Panzar 2008). Forskningen har i stället inriktats på att ta reda på hur de av politikerna uppsatta målen påverkar konkurrensförutsättningarna och på vilket sätt de bäst ska tillhandahållas. I princip finns tre sätt: man "påtvingar" ett visst företag skyldigheten utan ersättning; man subventionerar ett visst företag med skattemedel; man tar ut avgifter av alla postkunder som via en kompensationsfond går till merkostnaderna för den som tillhandahåller USO.

I Sverige har vi som bekant hittills valt den första modellen och Posten har frivilligt slutit avtal med staten, senare låtit det ingå i licensvillkoren. Man kan då säga att det är just Postens kunder som betalar USO, men det är ju i huvudsak just dessa som också utnyttjar tjänsterna. De andra alternativen medför att andra grupper får stå för kostnaden. I fallet med subvention är det kollektivet av skattebetalare som står för kostnaden. I fallet med kompensationsfond är det samtliga postkunder (inte bara Postens). I Sverige finns på flera områden inom transportområdet en princip som innebär att varje sektor ska stå för sina totala kostnader (vilket inom exempelvis sjöfartsområdet innebär att kostnaderna för isbrytning längs främst norrlandskusten inte skattesubventioneras utan finansieras genom de allmänna fartygsavgifterna som alla fartyg betalar oavsett om de trafikerar norrlandskusten eller inte). Det skulle tala för att alternativet till dagens modell på postområdet snarast är kompensationsfundsmodellen.

### Vetenskapens syn på USO

Även i den postvetenskapliga litteraturen har USO varit ett återkommande tema. I detta PM fokuseras nu på kostnaden för att tillhandahålla USO. Dagens state-of-the-art sammanfattas och utvecklas av Panzar (2008) som även tidigare varit en av de som utvecklat forskningen på det området tillsammans med en grupp franska forskare (Panzar 2001, Cremer et al 2000). Frågan har även utretts av diverse konsulter och i några länder har postföretagen eller regleringsmyndigheterna försökt besvara frågan (se nedan). Det har också skett en begreppsfrskjutning från att tala om *kostnaden* för att tillhandahålla USO till den *finansiella belastning* (financial burden) som skyldigheten medför.

Hur ska man då mäta kostnaden för att tillhandahålla USO – och därmed svara på hur stor subvention som skulle behövas för att få tjänsten producerad av någon? Trots omfattande metodutvecklingsarbete finns inget enkelt och entydigt svar på frågan. Det finns bland annat många olika alternativa förutsättningar och dessutom är de konkreta mätproblemen stora.

Panzar (2008) har satt en utgångspunkt som idag förefaller vara allmänt accepterad av vetenskapen. Det är att när man söker kostnaden för USO måste man utgå från ett (hypotetiskt) fall där posttjänsterna tillhandahålls på en subventionsfri, oreglerad marknad utan USO. Detta ”benchmark” tjänar som utgångspunkt. De tjänster, priser och servicenivåer som skulle tillhandahållas i denna tänka situation ska sedan jämföras med den situation när man har den USO som önskas. Problemet redan här är att vi idag i alla länder har en mängd avvikelser från den oreglerade marknaden: det är mer eller mindre monopol, de gamla monopolisterna kan ha höga kostnader på grund av ineffektivitet eftersom konkurrens saknats, det förekommer prisregleringar och andra ingrepp i marknaden. Det är därmed inte självklart hur jämförelsescenariet ska konstrueras.

Panzar menar att kostnaden att tillhandahålla USO beror på tre saker: produktionskostnaden för de tjänster som omfattas, priset på dem (som bestämmer efterfrågan) samt kostnaden för subventionen i sig (som kan vara transaktionskostnader för överföringssystemet eller snedvridningar av att ta ut skatter på andra håll i ekonomin). Den förstnämnda kostnaden kan enligt Panzar uppskattas genom att ta skillnaden mellan kostnaden för utdelning av lokal post till alla och enbart till dem som skulle få post i en oreglerad marknad. Kostnaden för nationella nätverk ska alltså inte tas med i USO-kostnaden.

Resurskostnaden för den olönsamma utdelningen är dock inte den enda kostnad som ska beaktas för postföretaget. Till det måste läggas förändringen de nettointäkter som postföretaget erhåller med respektive utan USO. Jämfört med en oreglerad situation skulle postföretag dels gå miste om de intäkter som de olönsamma försändelserna ger. Dessa ska givetvis dras från kostnaden. Men det är också möjligt att postföretagets intäkter påverkas av att priset är reglerat på andra produkter än de olönsamma. Dessutom kanske efterfrågan på företagets lönsamma tjänster påverkas av om man delar ut överallt eller bara till ett begränsat antal adressater.

Panzar ställer sedan upp olika scenarier för hur USO-kostnaderna påverkas: om det är ett oreglerat monopol, om det finns en "reserved area", om det finns konkurrens eller inte uppströms eller nedströms med mera. Resultaten av vad som utgör kostnaden blir olika beroende på scenarier, vilket visar att det inte finns någon enkel universell metod att beräkna kostnaden. Han analyserar också möjligheten att införa anbudskonkurrens på olönsam utdelning, dvs. ge skyldigheten att dela ut i olönsamma områden till något eller några företag mot en ersättning. Inte heller det är enkelt, eftersom det beror på vilket pris det nationella postföretaget ska betala till utdelaren i de olönsamma delarna. En del av portot som betalas till det nationella postföretaget ska ju täcka utdelningskostnaden, även om det inte räcker för hela kostnaden för att utföra arbetet i de olönsamma delarna. Samtidigt är det inte rimligt att postföretagets fasta kostnader helt ska täckas enbart av kunderna inom de lönsamma delarna. Subventionen till den som vinner anbudet måste vara så stor att de olönsamma utdelningsområdena är med och delar på de fasta kostnaderna för postsystemet i stort.

Slutsatsen av allt detta är att det inte är enkelt att beräkna kostnaden för, och därmed den nödvändiga subventionen till den som ska tillhandahålla företagsekonomiskt olönsamma USO-tjänster. Denna måste uppskattas från fall till fall beroende på de faktiska omständigheterna, både vad gäller hur en tänkt oreglerad marknad skulle se ut, hur framtida konkurrensscenarier kommer att utvecklas och vilka regleringar som finns i landet ifråga. Panzars principer måste tolkas och tillämpas från land till land men utgör en vetenskapligt underbyggd grund för hur detta i det enskilda fallet bör göras.

### **Utvecklingen av olika metoder för att beräkna USO-kostnaderna**

Olika metoder har tillämpats i försök att empiriskt uppskatta USO-kostnader. En vanlig metod, som främst använts inom teleområdet är "net avoided cost", NAC. Metoden går i grunden ut på att först identifiera de olönsamma delarna i nätverket och sedan räkna ut hur stora kostnader som totalt skulle sparas in netto om dessa lades ner. Även om det kan medföra ett omfattande arbete i form av en genomgång av tusentals delar i nätverket, såsom enskilda brevbärrundor är det i princip en hanterlig uppgift. Problemen med metoden



är dock betydande. För det första tar den ingen hänsyn till uteblivna intäkter av en eventuell nedläggning av olönsamma delar, inte ens intäkterna som direkt berör dessa, utan är fokuserar helt på kostnads-sidan. Men nedläggning av vissa delar av ett nätverk kan även minska intäkterna från resten av nätverket, vilket inte heller beaktas. För det andra är metoden statisk: vad som är lönsamt eller inte vid en viss tidpunkt kan förändras över tiden. För det tredje kräver den verkligen tillgång till nedbrutna, detaljerade data om alla olönsamma delar i nätverket ska kunna identifieras.

Som ett resultat av kritiken mot NAC-metoden lanserades ”entry pricing”-modellen (EP) av brittiska ekonomer. Modellen gå ut på att konstruera scenarier för konkurrensutsättning och sedan uppskatta hur mycket det gamla monopol företaget skulle förlora genom konkurrens. På så vis fokuseras inte som i NAC-modellen enbart på inbesparade kostnader utan på totalbilden av intäkternas och kostnadernas förändring. Ett antagande är sålunda att den uteblivna monopolvinsten vid konkurrensutsättning exakt motsvarar den finansiella belastningen av USO vid en situation utan konkurrens. En ytterligare svaghet i modellen är att det är svårt att konstruera realistiska scenarier för vad som verkligen kommer att inträffa vid konkurrensutsättning.

Den tredje varianten utvecklades först av Cremer m.fl. (2000) och Panzar (2001) och är den som vidareutvecklats i Panzar (2008). Den kallas ”probability cost”-modellen (PC). Den fokuserar på förändringen i monopol företagets vinst mellan det scenario som innebär en helt kommersiell lösning och den som väljs i ett USO-alternativ, som beskrivits ovan. Grundbulten är alltså både inbesparade nettokostnader och förändringen i intäkterna, att det rör sig om en jämförelse med ett oreglerat alternativ och att detta ska beräknas över en längre tidsperiod: på lång sikt.

Även om PC-metoden i dagsläget som sagt förefaller vara den mest accepterade i princip finns även här ett antal praktiska problem. Det är svårt att veta hur ett oreglerat scenario ser ut och det är osäkert att veta den långsiktiga utvecklingen flera år fram i tiden.

## Internationella erfarenheter

En tidig studie gjordes av NERA (1998). Den bygger på NAC-metoden, vars relevans alltså senare kommit att kritiseras. Efter en genomgång av åtta länder fann man med denna metod att i sju av dessa låg den uppskattade kostnaden på 0,5–2 % av omsättningen i postföretaget. NAC tenderar snarast att överskatta kostnaden.

I Storbritannien har Postcomm (regleringsmyndigheten) under 2001 genomfört en omfattande studie där man analyserat kostnaden på ruttnivå för ett stort antal förbindelser. Slutsatsen i studien är en blygsam kostnad i form av en finansiell belastning på Royal Mail. Företaget skulle enligt studien behöva höja sina priser med 1,5 % för att täcka den finansiella belastningen. Att märka är också att Storbritannien liksom Norge har sexdagarsutdelning. Även denna studie förefaller i huvudsak bygga på NAC-metoden och i slutsatserna tillägger Postcomm att de fördelar som Royal Mail har av att kunna erbjuda utdelning över hela landet inte till fullo fångas i siffrorna som därför också snarare är överskattade.

I Norge har man sedan 1990-talet arbetat med modeller för att beräkna USO-kostnaden<sup>5</sup>, eftersom det utgår en subvention för att säkra utdelningen till glesbygden i norr. Efter några års utveckling kom en NAC-modell att användas från 1996 till 2001. Modellen byggde på en uppskattning av den högsta möjliga vinst som skulle vara möjlig att uppnå om all olönsam verksamhet upphörde minus den vinst som gjordes vid den faktiska produktionen. Kalkylerna byggde på detaljerade data på mycket nedbruten nivå. Efterhand växte missnöjet mot denna modell: indata på så detaljerad nivå var osäkra, insamlingen komplicerad och detaljeringsgraden gjorde modellen otransparent inför bland annat de politiker som skulle betala ut subventionen och inte riktigt kunde förstå vad de betalade för. Dessutom kunde man misstänka att monopolföretagets kostnader var för höga eftersom de inte var konkurrensutsatta och man räknade därför delvis godtyckligt ner kostnaderna.

Resultatet blev att man 2001 började utveckla en förenklad modell som i grunden bygger på "probability-cost"-modellen men i en mer tillämpbar form. Man konstruerar ett relativt enkelt scenario för Posten Norges strategi om man inte skulle ha USO-kravet. Då kan man se vilka tjänster som skulle försvinna och det visar sig att det är relativt få. Trots Norges låga befolkningstäthet (13 innevånare per km<sup>2</sup> jämfört med Sveriges 20) skulle enligt scenariet endast

---

<sup>5</sup> Bergum (2008).

15 % av befolkningen få utdelningen minskad från sex till fem dagar i veckan och ytterligare 5 % till två dagar i veckan. I övrigt skulle bara små neddragningar ske: gratis utdelning till blinda, enhetsportot till Svalbard och färre rörliga postkontor skulle erbjudas. Kostnaden för USO i Norge med denna metod är ungefär 2 % av den totala försäljningen. Merparten av kostnaden står sexdagarsutdelningen för.

Slutsatsen av hittills gjorda studier visar alltså att USO-kostnaderna är relativt små och definitivt inte av den storleksordningen att de är ett generellt argument mot konkurrensutsättning. Det finns dock en viktig invändning! De länder som redan avreglerat, och de länder där studier gjorts är alla länder där förutsättningarna för en fungerande postmarknad med USO är som bäst. Crew m.fl. (2008) delar in de europeiska länderna efter postvolym per capita och urbaniseringsgrad. De länder som har höga värden på båda dessa faktorer har bäst förutsättningar att förena konkurrens med USO på kommersiella grunder. Dessa länder är enligt författarna: Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Norge, Sverige och Storbritannien. Man kan konstatera att den liberaliseringsprocess som inletts i förtid till stor del av skett just i dessa länder. Det kan sålunda finnas strukturella förutsättningar som talar för att det som är möjligt att framgångsrikt tillämpa här inte är erfarenheter som kan överföras till alla andra länder. Även London Economics (2003) drar slutsatsen att det är komplexa samband mellan förutsättningarna för att bedriva postverksamhet och kostnaderna därför. PWC (2006) delar uppfattningen att USO kommer att kunna fortsätta på många håll, men att i länder med låga inkomster och postvolym, ineffektiva gamla postföretag och låg befolknings-täthet kan det bli problem. Det är å andra sidan i sådana länder som konkurrensutsättning kan ge störst effekt och det kan då vara värt att subventionera USO-tjänsterna. Med andra ord bör problemen med en fungerande USO vara små i länder av just Sveriges typ enligt flera studier.

### USO-kostnader i Sverige

Det finns överhuvudtaget inga tillförlitliga uppgifter om USO-kostnaderna för Sverige. En huvudförklaring är naturligtvis att det inte befunnits nödvändigt, så länge Posten fortsätter att hävda att

man kommer på kommersiella grunder att fortsätta tillhandahålla tjänsterna.

PTS har i sina tidigare utvärderingar konstaterat att Postens redovisning uppfyllt de krav som EU-direktiven ställer. PTS (2003) konstaterar vidare i sin utvärdering av kostnadsprinciperna att de uppfyller kraven på att vara kostnadsbaserade enligt Postdirektivet. Lönsamheten är god för såväl A- som B-post hela tiden sedan liberaliseringen. Det kan dock finnas en risk att fallande volymer och/eller en växande andel post med lägre marginaler urholkar lönsamheten. Vid sin genomgång fanns PTS att redovisningssystemen var transparenta och på en aggregerad nivå priserna för enstaka brev liksom industriell post var kostnadsbaserade. Däremot fanns man det mer oklart hur principen om kostnadsbaserad skulle tillämpas på mer disaggregerad nivå, då olika delprodukter visade varierande marginaler.<sup>6</sup>

Sedan år 2000 när Posten slutade särredovisa brevverksamheten är det omöjligt att dra några slutsatser om lönsamhet etc. utifrån den offentliga redovisningen. Det krävs sålunda ingående studier från regleringsmyndigheten och transparensen i det svenska postsystemet har minskat.

De uppskattningar av USO-kostnadernas storlek som gjorts i tidigare postutredningar lämnar minst sagt mycket övrigt att önska. Redan i samband med liberaliseringen i början av 1990-talet figurerade i flera år en uppskattning från Postverket att det som då kallades regionala och sociala åtaganden (som först 1997 blev samhällsomfattande posttjänster, USO på svenska) skulle kosta företaget 1,3 miljarder. Det motsvarade ungefär 10 % av omsättningen vid den tidpunkten, och var således en ganska hög siffra. Det finns emellertid en källa till denna kalkyl i arkiven som visar att den beräkning som Postverket hade som underlag för siffran var en uppskattning av kostnaderna för det nationella nätverket, alltså alla interregionala transporter över landet.<sup>7</sup> Det kan ses som den inkrementella kostnaden för att tillhandahålla nationell utdelning, alltså innefattande alla flygtransporter med mera. Det var sålunda helt irrelevant som underlag för USO-kostnaden. Om beräkningen var ett missförstånd om vad man skulle uppskatta eller en avsiktlig

---

<sup>6</sup> Det är enligt vår mening tveksamt om man kan begära att varje enskild produkt (hur nu "produkt" definieras) ska täcka sina kostnader. Det beror dels på att det finns en stor andel gemensamma kostnader vars fördelning på delprodukter i viss utsträckning blir godtycklig, dels på att en viss enhetlighet i prissättningen är nödvändig ur enkelhetssynpunkt och därmed blir marginalerna olika.

<sup>7</sup> Näringsdepartementets arkiv K96/3069/1.

desinformation i syfte att förstora de kostnader för vilka dåvarande Postverket tog ansvar lär aldrig gå att få besvarat.

I kommande utredningar av postsektorn görs flera men inte bättre sifferuppskattningar av kostnaden. Inför den andra revideringen av Postlagen 1997<sup>8</sup> anges en ounderbbyggd siffra från Posten på 400 miljoner kronor. Till denna kostnad hävdade Posten ytterligare 350 miljoner i kostnader för underförstådda åtaganden. Vad som skiljer den kalkylen från den tidigare ofta angivna på 1,3 miljarder går inte att se. Utredningen förkastade dock denna siffra som orealistisk. Men på helt lika ounderbbyggt sätt räknade utredningen om kostnaden till att vara i storleksordningen 100 miljoner. I utredningen lades också ett förslag att alla postoperatörer skulle åläggas en avgift på 3 öre per brev för att finansiera USO. Medlen skulle användas av PTS för att finansiera tillhandahållandet av olönsamma samhällstjänster. Hade förslaget gått igenom hade Sverige fått världens första kompensationsfond. Efter stark kritik i remissomgången försvann dock förslaget till propositionen. Huvudargumentet var att administrationskostnaden för systemet skulle vara för stor i relation till nyttan. Merparten skulle i alla fall betalas in av Posten för att sedan återfå medlen. Istället heter det att Posten ska fortsätta att tillhandahålla tjänsterna utan kompensation.<sup>9</sup>

I den senaste utredningen görs inget direkt försök att kvantifiera kostnaden utifrån svenska uppgifter. I stället tar man de ovan refererade beräkningarna från Norge och applicerar dem på svenska förhållanden och anger då ett intervall för USO-kostnaden på 115–400 miljoner.<sup>10</sup> Någon motsvarande kalkyl som gjorts i Norge har dock inte alls genomförts, vilket resulterar i det mycket breda intervallet. PTS (2003) å sin sida konstaterar i sin utvärdering av de samhällsomfattande tjänsterna att det inte bara är kostnader förknippade med tjänsten utan att det också finns fördelar. Om man beaktar dessa fördelar drar PTS slutsatsen att det inte är någon extra kostnad alls för Posten att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna.

Från den svenska horisonten har det också ifrågasatts av City Mail ända sedan bolagets bildande i början av 1990-talet om den konventionella uppfattningen att det är just utdelning i glesbygd som är olönsam och behöver korssubventioneras. I samtliga de teoretiska modeller som konstruerats är det fallet, liksom oftast i den allmänna

---

<sup>8</sup> *Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet*. Ds 1997:58.

<sup>9</sup> Andersson 2001.

<sup>10</sup> *Postmarknad i förändring*. SOU 2005:5.

diskussionen kring USO. Enligt företaget är det i själva verket utdelning i riktig storstad som är dyrare på grund av de där förekommande transaktionskostnaderna i form av trafikstockningar och trängsel, fler hyreshus med utdelning till fots i trappor i stället för billigare utdelning från bilburen brevbärare samt mer administration på grund av en högre flyttningsfrekvens. De uppvisade lägre kostnaderna i storstad skulle åtminstone delvis förklaras av en högre andel utdelning i postbox där, men om denna exkluderas erhålls andra resultat.<sup>11</sup>

## Avslutning

För närvarande är vår slutsats att det helt enkelt inte finns ett tillförlitligt underlag överhuvudtaget att uttala sig om (netto)kostnaderna eller den finansiella belastningen för Posten för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Tidigare gjorda ”uppskattningar” framstår inte som underbyggda eller seriösa. Så länge Posten fortsätter att tillhandahålla dessa tjänster finns heller ingen anledning att ge sig in i det vanskliga projektet att uppskatta dem, och i nuläget är vår bedömning att det är bättre att avstå.

Det blir naturligtvis än mer aktuellt om det nya postdirektivet faktiskt medför att medlemsstaterna *måste* utföra sådana kalkyler. Det förefaller dock enbart vara befogat i länder som ännu inte avskaffat monopolen eller där det gamla monopolföretaget hävdar att subventioner är befogade. I Sverige där tillhandahållandet av USO hittills aldrig varit någon stor fråga borde det vara effektivare att tills vidare avstå från att ge sig in i en sådan verksamhet och i så fall också avvakta eventuella fler lärdomar från andra länder än de brittiska och norska som nu finns.

---

<sup>11</sup> Andersson 2001.

## Referenser

- Andersson P. (2001): *Deregulation and Internet – new challenges to postal services in Sweden*. Linköping studies in Arts and Science no 228. Linköping university (diss.).
- Andersson P. (2004): *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag*. Swedish Competition Authority, April 2004.
- Andersson P. (2008): "Liberalization and market performance: towards higher efficiency in Sweden". I Crew M., Kleindorfer P., Campbell J. (eds): *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Bergum K. (2008): "Calculating the net cost of the USO: a practical example from Norway". I Crew M., Kleindorfer P., Campbell J. (eds): *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Edward Elgar, Cheltenham.
- "Brev angående Postens merkostnader för det rikstäckande ansvaret och daglig utdelning" Brev från Posten Ekonomi till Kommunikationsdepartementet. Näringsdepartementets arkiv K96/3069/1.
- Cremer H., Grimaud A., Laffont J-L (2000): "The cost of universal service in the postal sector". I Crew M., Kleindorfer P., (eds): *Current Directions in Postal Reform*. Boston MA: Kluwer Academic.
- Crew M., Alcantara G., Kleindorfer P., Claeys P., Kuypers B. (2008): "Economic factors underlying postal reform in the European Union". I Crew M., Kleindorfer P., Campbell J. (eds): *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Crew M. and Kleindorfer P. (1998): "Efficient Entry, Monopoly, and the Universal Service Obligation in Postal Services". *Journal of Regulatory Economics*, Volume 14, pp 103–125.
- London Economics (2003): *Study of the Consequences of Further Liberalisation of the Postal Market in Norway*. Report for the Norwegian Department of Transport and Communications.
- NERA (1998): *Costing and Financing of Universal Service Obligation in the Postal Sector in the European Union*.  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm)
- Panzar J. (2001): "Funding universal service obligations: the costs of liberalization". I Crew M., Kleindorfer P., (eds): *Future Directions in Postal Reform*. Boston MA: Kluwer Academic.

- Panzar J. (2008): "Funding universal service obligation". I Crew M., Kleindorfer P., Campbell J. (eds): *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Postcomm (2001): *An assessment of the costs and benefits of Consignia's current Universal Service Provision*. www.psc.gov.uk
- Postmarknad i förändring*. Slutbetänkande från Post- och kassaserviceutredningen. SOU 2005:5.
- PTS (2003). *Den samhällsomfattande posttjänsten – Postens brev- och logistikverksamhet 2000–2001*.
- PWC (2006): *The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009*. PricewaterhouseCoopers – May 2006.  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm)
- Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet*. Ds 1997:58.



**Inbjudan till samråd**  
**Sändlista**

1. Glesbygdsverket
2. Statskontoret
3. Konsumentverket
4. NUTEK
5. Länsstyrelsen i Norrbottens län
6. Länsstyrelsen i Östergötlands län
7. Fria postoperatörers förbund
8. Handikappförbundens samarbetsförbund
9. Sveriges Kommuner och Landsting
10. Sveriges Akademikers Centralorganisation
11. Företagarna
12. Lantbrukarnas riksförbund
13. Svenskt Näringsliv
14. Tidningsutgivarna
15. SEKO – Facket för Service och kommunikation
16. Pensionärernas Riksorganisation (PRO)
17. CityMail Sweden AB
18. Posten AB
19. Schenker Privpak AB
20. DHL Express AB
21. United Parcel Service Sweden A.B.

# Statens offentliga utredningar 2009

## *Kronologisk förteckning*

---

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

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.
72. Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. Ju.
73. Vägval för filmen. Ku.
74. Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. N.
75. Folkbokföringen. Fi.
76. Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. Ju.
77. EU:s Viseringskodex. Ju.
78. Ökad säkerhet i domstol. Ju.
79. Några begravningsfrågor. Ku.
80. Kriminalvården – ledning och styrning. Ju.
81. Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik. N.
82. En ny postlag. N.

# Statens offentliga utredningar 2009

---

## Systematisk förteckning

### **Justitiedepartementet**

---

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

### **Utrikesdepartementet**

---

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

### **Försvarsdepartementet**

---

- Ransonerings och prisreglering i krig och fred. [3]  
Totalförsvarsplikt och frivillighet. [63]

- Försvarsmaktens helikopter 4  
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]  
En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

### **Socialdepartementet**

---

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]  
En ny alkohollag. [22]  
Olovlig tobaksförsäljning. [23]  
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]  
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]  
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]  
Ett effektivare smittskydd. [55]  
Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]

### **Finansdepartementet**

---

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]  
Återkrav inom välfärdssystemen.  
– Förslag till lagstiftning. [6]  
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]  
Skatt i retur. [12]  
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]  
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]  
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]  
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]  
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]  
Skatteförfarandet. [58]  
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]  
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]

Moderniserade skatteregler för ideell sektor.  
[65]

Folkbokföringen. [75]

### **Utbildningsdepartementet**

---

Ta klass. [27]

Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]

Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]

Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? [64]

### **Jordbruksdepartementet**

---

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]

Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]

Det växande vattenbrukslandet. [26]

Skog utan gräns? [30]

Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]

Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

### **Miljödepartementet**

---

Miljöprocessen. [10]

Vattenverksamhet. [42]

Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]

Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]

### **Näringsdepartementet**

---

Nya nät för förnybar el. [2]

Mer järnväg för pengarna. [20]

De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]

En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]

Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Höghastighetsbanor.

Ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. [74]

Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik. [81]

En ny postlag. [82]

### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Fritid på egna villkor. [29]

Främja, Skydda, Övervaka

– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

### **Kulturdepartementet**

---

Kraftsamling!

– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]

Betänkande av Kulturutredningen.

Grundanalys

Förnyelseprogram

Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Avskaffande av filmcensuren för vuxna

– men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. [51]

Vägval för filmen. [73]

Några begravningsfrågor. [79]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]

Integritetsskydd i arbetslivet. [44]

God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]