

Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.se

## Betänkandet Digital myndighetspost (SOU 2024:47)

Fi2024/01474

### Sammanfattning

- Konkurrensverket har på ett övergripande plan inga invändningar mot förslaget att införa ett krav på kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter samt domstolar att skicka myndighetspost via den myndighetsgemensamma infrastrukturen Mina meddelanden.
- Givet infrastrukturens begränsade funktionalitet och att Konkurrensverkets mottagare i huvudsak är företag, ombud och offentliga aktörer är det troligt att huvuddelen av Konkurrensverkets utskick av myndighetspost även fortsättningsvis kommer behöva ske genom befintliga kanaler. Konkurrensverket tillstyrker därför att det införs en möjlighet till undantag från kravet att skicka myndighetspost genom infrastrukturen när det finns säkerhetsskäl eller andra skäl som talar emot användningen.
- Konkurrensverket anser att det inom ramen för det auktorisationssystem som ska inrättas finns goda möjligheter att främja och stärka konkurrensen på marknaden för digitala brevlådor, genom att ställa krav och villkor som motverkar inlåsning, exempelvis att det ska vara enkelt för användaren att flytta den digitala posten vid byte av brevlåda.
- Konkurrensverket konstaterar att utredningen framför goda argument för varför staten ska tillhandahålla en funktion för att tillgängliggöra och lagra myndighetspost som skickats genom infrastrukturen Mina meddelanden. Konkurrensverket anser dock att förslaget i sin utformning inte är tillräckligt tydligt reglerat och att underlaget är bristfälligt. Konkurrensverket menar att det därför behövs ytterligare utredning.
- Konkurrensverket anser att det behöver tydliggöras att en statlig digital brevlåda enbart ska ta emot myndighetspost och inte konkurrera om att ta emot



digital post, kvitton eller liknande från privata avsändare. Detta för att inte riskera att snedvrیدا konkurrensen på den marknaden.

- Konkurrensverket konstaterar att det saknas åtgärder för att säkerställa konkurrensneutralitet mellan den statliga och de privata brevlådorna. Konkurrensverkets bedömning är att det är viktigt att den statliga brevlådan ansluts till det auktorisationssystem som ska inrättas. Det är också viktigt att kraven för att få ingå i ett framtida auktorisationssystem utformas och prövas på ett konkurrensneutralt och transparent sätt för att undvika konkurrensbegränsningar.
- Utredningen förbiser risken för olika typer av konkurrensbegränsningar som kan uppstå när flera roller i olika led av värdekedjan samlas hos en myndighet. Den rollkoncentration som förslaget innebär riskerar att leda till otillbörligt gynnande av den statliga brevlådan, exempelvis vad gäller villkor och ersättningsmodell. Det finns också en risk för korssubventionering mellan de olika verksamheterna. För privata brevlådeoperatörer riskerar även misstanke om sådant gynnande eller intressekonflikt påverka incitamenten att konkurrera.

### **Utgångspunkter**

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Konkurrensverket är också en förvaltningsmyndighet som direkt berörs av utredningens förslag om ett krav på att skicka myndighetspost genom infrastrukturen Mina meddelanden. Yttrandet utgår från båda dessa perspektiv och följer den struktur och de rubriker som används i betänkandet.

### **9.3.3 Infrastrukturen som utgångspunkt för myndigheters utskick**

Utredningen föreslår att det införs ett krav på kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter samt domstolar att skicka myndighetspost genom infrastrukturen Mina meddelanden, om inte säkerhetsskäl eller andra skäl talar emot det. Myndighetspost definieras som skriftliga beslut, underrättelser eller andra handlingar som genereras i offentliga aktörers förvaltnings- eller rättskipande verksamhet och som skickas till enskilda.

Konkurrensverket har på ett övergripande plan inga invändningar mot förslaget och instämmer i att nyttan av en gemensam infrastruktur för säkra meddelanden bör tas tillvara genom en ökad användning, särskilt vad gäller att ersätta fysisk post med digitala utskick. Såvitt Konkurrensverket kan bedöma förefaller det också vara rimligt att rikta kravet mot myndigheter, snarare än mot enskilda, särskilt som anslutningsgraden hos privatpersoner är högre än bland myndigheter.



## Konkurrensverket som förvaltningsmyndighet

Konkurrensverket är i nuläget inte ansluten till infrastrukturen Mina meddelanden. Förslaget innebär därmed en förändring jämfört med verkets nuvarande rutiner för utskick av myndighetspost. Det är dock utifrån underlaget svårt att bedöma i vilken utsträckning som det kommer att vara möjligt och ändamålsenligt att använda systemet i praktiken, givet den befintliga funktionaliteten. Konkurrensverket skickar i huvudsak myndighetspost till företag och upphandlande myndigheter, i många fall är mottagaren dessutom ett ombud. En del av den myndighetspost Konkurrensverket skickar innehåller dessutom uppgifter som omfattas av sekretess. Vidare finns inom ramen för Konkurrensverkets tillsynsverksamhet behov av tvåvägskommunikation, inte minst då delar av tillsynen har lagstadgade tidsfrister som ställer krav på flexibel och snabb kommunikation. Mot denna bakgrund anser Konkurrensverket att det är viktigt att det finns en möjlighet till undantag och tillstyrker därför utredningens förslag att myndighetspost inte behöver skickas genom infrastrukturen när myndigheten bedömer att säkerhetsskäl eller andra skäl talar emot det.

Med utgångspunkt i Konkurrensverkets förståelse av funktionaliteten hos infrastrukturen Mina meddelanden, den låga anslutningsgraden hos företag och att Konkurrensverket också har tillsynsansvar över offentliga aktörer (upphandlande myndigheter) vilka inte kan ta emot digital post, är det troligt att de flesta av Konkurrensverkets utskick av myndighetspost under överskådlig tid kommer att ske genom befintliga kanaler. För detta talar även att en del av Konkurrensverkets myndighetspost innehåller uppgifter som omfattas av sekretess, vilket utredningen påtalat kan utgöra sådana andra skäl som gör att myndigheten bedömer det olämpligt att använda infrastrukturen. Troligen innebär förslaget därför ingen besparing eller effektivisering för Konkurrensverket utan förväntas snarare medföra initiala kostnader, dels för själva anslutningen, dels för att ändra rutiner och interna arbetssätt. Det vore önskvärt om förslaget leder till utveckling av infrastrukturens funktionalitet för att möta behoven, såväl avsändarnas som mottagarnas.

Konkurrensverket har inga synpunkter på att ovanstående krav regleras genom en ny lag om kommunala och statliga förvaltningsmyndigheters samt domstolars användning av infrastrukturen för digital post (9.3.2).

## Förslagets påverkan på brevmarknaden och marknaden för digitala brevlådor

Konkurrensverket delar utredningens bedömning att förslaget kommer ha viss inverkan på den samhällsomfattande posttjänsten (SOT) och brevmarknaden. Såvitt Konkurrensverket kan bedöma förefaller det rimligt att anta att förslaget kommer medföra att brevvolymer minskar något snabbare än vad som varit fallit utan reglering. Konkurrensverket delar dock inte utredningens bedömning vad gäller behovet av finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten och att



förslaget innebär att behovet av finansiering genom statsstöd kommer att inträffa tidigare.

En successiv minskning torde ge den utsedda tillhandahållaren (för närvarande Postnord) goda förutsättningar att anpassa verksamheten utifrån de nya förutsättningarna. Vidare vill Konkurrensverket återigen betona att behovet av finansiering av SOT inte är tillräckligt utrett. Att etablera ett stödsystem som inte säkert behövs, riskerar att påverka incitamenten hos aktörer på marknaden, även om det inte tas i anspråk. En finansieringsmodell som bygger på statsstöd innebär vidare en genomgripande förändring som riskerar att snedvrider konkurrensen på marknaden.<sup>1</sup>

Minskande brevvolymer påverkar även övriga aktörer på brevmarknaden. Konkurrensverket har tidigare påpekat att förutsättningarna för en starkt konkurrens inom postområdet skulle kunna skapas genom någon form av reglering avseende tillträde till Postnords infrastruktur. Konkurrensverket anser därför att det är av stor vikt att en sådan tillträdesreglering utreds för att främja förutsättningarna för konkurrens utifrån de nya förutsättningarna.<sup>2</sup>

Konkurrensverket noterar att utredningen bedömer att förslaget kan leda till såväl försämringar som förbättringar vad gäller konkurrensförhållandena på marknaden för digitala brevlådor. Detta främst med grund i den befintliga marknads-koncentrationen och svårigheterna att flytta sin digitala post till en ny brevlåda. Konkurrensverket vill i detta sammanhang påpeka att det inom ramen för det auktorisationssystem som ska inrättas finns goda möjligheter att främja och stärka konkurrensen genom att ställa krav och villkor som underlättar för mottagare att exempelvis flytta den digitala posten vid byte av brevlåda eller att kunna vara ansluten till fler än en brevlåda samtidigt, för att fylla olika behov. Detta för att motverka inlåsning av användare och därigenom stimulera konkurrensen mellan tillhandahållarna att erbjuda en så bra tjänst som möjligt med de funktionaliteter som användarna efterfrågar. Vidare torde även incitamenten för att träda in på marknaden öka vid införandet av ett ersättningssystem för mottagande och lagring av myndighetspost.

#### **9.4 Utredningen bedömer att det behövs en statlig lösning för tillhandahållande av myndighetspost**

Utredningen föreslår att regeringen förtydligar att Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har ett uppdrag att tillhandahålla en funktion för att tillgängliggöra och lagra myndighetspost som skickats genom infrastrukturen

---

<sup>1</sup> Konkurrensverkets yttrande över *Betänkandet Posttjänst för hela slanten – finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst (SOU 2023:4)*, se särskilt avsnitten *Behovet av finansiering är inte tillräckligt utrett*, *Konkurrensaspekterna är inte tillräckligt belysta i betänkandet* och *Förslag avseende finansiering av den samhällsomfattande posttjänsten genom statsstöd (18.3.2, 18.3.3, 18.6 och 18.18)*. Konkurrensverket, dnr 184/2023.

<sup>2</sup> Konkurrensverkets yttrande över *Betänkandet Posttjänst för hela slanten – finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst (SOU 2023:4)*, se särskilt avsnitt *En tillträdesreglering bör utredas*. Konkurrensverket, dnr 184/2023.



Mina meddelanden. Förtydligandet kan ske genom ändring av förordningen (2018:357) om myndighetsgemensam infrastruktur för digital post eller av förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Konkurrensverket instämmer i att det finns behov av att säkerställa att det finns möjlighet för enskilda att ta emot och läsa den myndighetspost som skickas genom infrastrukturen Mina meddelanden, särskilt om det införs ett krav på myndigheter att skicka myndighetspost genom densamma. Av betänkandet framgår vidare att om staten i egen regi tillhandahåller en brevlåda omfattas den, till skillnad från de privata, av olika tillgänglighetskrav<sup>3</sup>. Det torde minska behovet av att ställa motsvarande krav på samtliga brevlådeoperatörer som vill ansluta till infrastrukturen Mina meddelanden. Sådana krav kan innebära ett onödigt inträdeshinder som skulle riskera att hämma konkurrensen.

Sammantaget anser Konkurrensverket att utredningen framför goda argument för varför staten ska tillhandahålla en funktion för att tillgängliggöra och lagra myndighetspost som skickats genom infrastrukturen Mina meddelanden. Konkurrensverket anser däremot att förslaget i sin utformning inte är tillräckligt tydligt reglerat eller underbyggt för att det ska gå att bedöma dess ändamålsenlighet eller de egentliga konsekvenserna av förslaget.

Även om Digg i nuläget, utan tydligt uppdrag, tillhandahåller en statlig brevlåda, behöver förslaget att ge myndigheten ett sådant uppdrag utredas, motiveras och konsekvenserna behöver analyseras, inte minst med anledning av att förutsättningarna för de digitala brevlådorna kommer att förändras. Ett auktorisations-system håller på att inrättas och volymerna av myndighetspost förväntas öka när det blir krav på statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter samt domstolar att skicka myndighetspost genom infrastrukturen Mina meddelanden. Att förslaget helt saknar konsekvensanalys vad gäller konkurrensaspekter och inte alls beaktar de risker för konkurrensproblem som förslaget kan medföra, anser Konkurrensverket är en brist. Konkurrensverket anser därför att förslaget behöver utredas vidare och lyfter i nästkommande avsnitt ett antal frågor och synpunkter som enligt verkets mening behöver analyseras vidare.

### Uppdragets omfattning behöver begränsas genom tydlig reglering

Konkurrensverket delar utredningens bedömning att en statlig brevlåda ska vara ett komplement till de privata brevlådorna. Det saknas dock konkretisering av hur detta ska uppnås. Förslaget innehåller ingen tydlig reglering av uppdragets omfattning och ramar. Konkurrensverket anser att det behöver tydliggöras att en statlig digital brevlåda enbart ska ta emot myndighetspost och inte konkurrera

---

<sup>3</sup> Till skillnad från de privata brevlådorna omfattas den statliga brevlådan av flera regelverk som ställer vissa krav på offentliga tjänster. Exempelvis EU-förordningen om elektronisk identifiering och betrodda tjänster (eIDAS) som innebär att medborgare och organisationer ska kunna använda e-legitimationer utfärdade i sina hemländer även i offentliga e-tjänster i andra länder och lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service (DOS-lagen), som genomför EU:s webbtillgänglighetsdirektiv.



om att ta emot digital post, kvitton eller liknande från privata avsändare. Detta för att inte riskera att snedvrیدا konkurrensen på den marknaden.

### **Det saknas åtgärder för att säkerställa konkurrensneutralitet**

Konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS-reglerna) tar sikte på att undvika negativa effekter på konkurrensen som kan uppstå när offentliga aktörer, i detta fall staten, erbjuder varor och tjänster i konkurrens med privata aktörer.

Konkurrensverket anser att det är relevant att överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma ett så konkurrensneutralt agerande som möjligt vid tillhandahållandet av den statliga brevlådan. Exempelvis går det inte att utläsa av betänkandet om den statliga brevlådan ska anslutas till det auktorisationssystem som kommer att inrättas. Konkurrensverkets bedömning är att så bör ske för att skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet mellan den statliga brevlådan och de privata alternativen. Det är också viktigt att kraven för att få ingå i ett framtida auktorisationssystem utformas och prövas på ett konkurrensneutralt och transparent sätt för att undvika konkurrensbegränsningar.

Konkurrensverket anser vidare, mot bakgrund av den otydlighet som råder kring hur den statliga tillhandahållaren kan och får agera, att det är viktigt att den myndighet som ges uppdraget upprättar rutiner för att följa upp den statliga säljverksamheten i syfte att säkerställa konkurrensneutralitet och att den statliga funktionen fortsätter utgöra ett komplement på marknaden.

### **Riskerna med den föreslagna rollkoncentrationen har inte beaktats**

Utredningen förbiser risken för olika typer av konkurrensbegränsningar som kan uppstå när flera roller i olika led av värdekedjan samlas hos en myndighet. Särskilt som det i detta fall handlar om en marknad som Konkurrensverket uppfattar är en form av flersidig plattformsmarknad som är förknippad med nätverkseffekter. Nätverkseffekter uppstår när en användares upplevda nytta av en tjänst beror på andra användares nyttjande av samma tjänst, exempelvis ökar nyttan för avsändare när fler mottagare ansluter sig, och vice versa. Vidare ökar nyttan för brevlådeoperatörerna av såväl fler avsändare som mottagare.

Om förslaget genomförs innebär det att samma myndighet beslutar om accessvillkor, avgiftsmodell och ersättningsmodell för auktorisationssystemet som ska inrättas, godkänner anslutning av brevlådeoperatörer, ansvarar för den infrastruktur som myndigheterna kommer ha krav på att använda för utskick av myndighetspost, och samtidigt tillhandahåller en statlig brevlåda i konkurrens med privata aktörer.

En sådan rollkoncentration på denna typ av marknad riskerar att leda till otillbörligt gynnande av den egna brevlådan, exempelvis vad gäller villkor och ersättningsmodell. Vidare finns det risk för korssubventionering mellan de olika



verksamheterna, vilket också kan vara konkurrensbegränsande. Från privat håll riskerar även misstanke om sådant gynnande eller intressekonflikt påverka incitamenten att konkurrera.<sup>4</sup>

---

Detta yttrande har beslutats av vikarierande generaldirektör Hanna Witt.  
Föredragande har varit sakkunniga Anna Spetz.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Hanna Witt

---

<sup>4</sup> För ytterligare resonemang och argument avseende ett liknande förslag, se Konkurrensverkets yttrande över delbetänkandet *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation* (SOU 2023:61), särskilt avsnitten 7.10.3 och 7.10.4. Konkurrensverket, dnr 732/2023.