

REMISSYTTRANDE  
2005-05-18

VD2004:986

Regeringen  
Näringsdepartementet  
Enheten för IT och Infrastruktur  
103 33 STOCKHOLM

## **Postmarknad i förändring (SOU 2005:5)**

Eventuella frågor hänvisas till Susanne Flyckt Hylén, 08-781 34 25,  
[susanne.flyckt@posten.se](mailto:susanne.flyckt@posten.se)

## Innehållsförteckning

1. Sammanfattning .....	4
2. Inledning .....	12
2.1 En framtida postservice .....	12
2.2 Marknaden .....	13
2.3 Effekter av den pågående utvecklingen .....	16
2.3.1 Meddelanden .....	16
2.3.2 Logistik .....	17
3. Den svenska postmarknadens utveckling .....	18
4. Den samhällsomfattande posttjänsten .....	19
5. Internationell utblick .....	20
6. En samhällsomfattande analys av liberaliseringens effekter .....	20
6.1 Tillträde av nya företag på brevmarknaden .....	20
6.2 Nya tjänster och innovationer .....	21
6.3 Volym och priser .....	21
6.5 Spelregler och konkurrensfrågor .....	22
6.6 Avslutande kommentar .....	23
8. Prisreglering .....	23
9. Överväganden och förslag .....	24
9.2 Jämförelse med annan liberaliserad marknad .....	24
9.3 Postpolitiska mål .....	25
9.3.1 Uppfyllelsen av nuvarande mål .....	25
9.3.2 Behov av förändringar av målen .....	26
9.3.3 Målen för postområdet .....	26
9.4 Lagens syfte .....	27
9.5 Definitionen av postverksamhet .....	28
9.5.1 Inledning .....	28
9.6 Möjligheten att återkalla tillstånd .....	29
9.7 Samhällsomfattande posttjänst .....	29
9.7.1 EU:s reglering och handlingsvägar för framtiden .....	29
9.7.4 Omfattning av de samhällsomfattande posttjänsterna och 9.7.5 Krav på icke-diskriminerande särskilda villkor .....	30
9.7.6 Kvaliteten på de samhällsomfattande posttjänsterna .....	35
9.7.7 Utdelnings servicen .....	35
9.7.8 Fastighetsboxar .....	36
9.7.9 Upphandling av samhällsomfattande posttjänster .....	36
9.8 Prisreglering .....	37
9.9 Postal infrastruktur .....	38
9.9.1 Postnummersystemet .....	38
9.9.4 Eftersändningar .....	39
9.10 Ofrankerade eller otillräckligt frankerade försändelser .....	39
9.11 Myndighetsansvaret på postområdet .....	39
9.12 Avslutande kommentar .....	40

<a href="#">11. Författningskommentar</a> .....	41
<a href="#">12. Avslutande kommentar från Posten</a> .....	42

En bilaga

## 1. Sammanfattning

**Det finns en omständighet som bör överskugga allt annat när de politiska besluten om en framtida postservice i Sverige skall fattas. Det är att brevvolymerna minskar och att utvecklingen med sjunkande brevvolymer är irreversibel. All diskussion om postpolitiska mål, samhällsomfattande tjänster, servicemål och konkurrens måste beakta detta. En framtida svensk postlagstiftning kommer inte ha samma verklighet att reglera som dagens lagstiftning har.**

**Den stora fråga som nu kräver sitt svar är därför: hur säkerställer vi en rimlig postservice i hela Sverige, både tätorter och glesbygd, i framtiden? Hur omfattande skall denna service vara, hur skall den finansieras och hur ser den marknad ut där de aktörer verkar som tillhandahåller postservice?**

**Betänkandets förslag syftar till att förbättra förutsättningarna för konkurrens på brevmarknaden för att därigenom säkra en framtida postservice. Brevmarknaden kännetecknas av prispress, fallande volymer och minskade marginaler p.g.a. ny teknik och förutsätter samtidigt masshantering för god ekonomi. Ökad konkurrens kommer inte att lösa problemen. Posten anser därför att utredningen har valt fel utgångspunkt.**

**Under perioden 2000– 2004 minskade antalet övernattbefordrade brev (A-brev) med ca 20 procent. Under perioden januari – mars 2005 minskade A-breven med 6,8 procent.**

Mot denna bakgrund har Posten sammanfattningsvis följande förslag och synpunkter med anledning av betänkandet.

### 1.

Det är nödvändigt att lagstiftaren vid bedömningen av omfattning, konkurrensförhållanden och reglering av den framtida postservicen i Sverige utgår från den praktiskt och kommersiellt betydelsefulla meddelande- och logistikmarknaden och inte bedömer förhållandena på den svenska marknaden för fysiska brev och paket isolerat.

Gemensamt för alla företag och privatpersoner är att det i dag finns stora valmöjligheter för den som vill kommunicera eller få varor distribuerade. Det finns en intensiv konkurrens mellan de aktörer som tillhandahåller de olika alternativen. Det är stor skillnad mellan dagens marknad och den som fanns för de dryga 10 år sedan då den svenska

brevmarknaden liberaliserades. Liberaliseringen har haft viss och positiv betydelse, men det är teknikutvecklingen som har åstadkommit den verkliga förändringen.

Det företag som vill kommunicera med sina kunder väljer i dag inte i första hand mellan Posten och någon annan postoperatör på det sätt som de flesta gjorde för 10 år sedan. Valet gäller i första hand vilket medium som skall användas, bl.a. olika elektroniska meddelandetjänster, hemsidor och, när det gäller reklam, dessutom mellan radio, TV, stortavlor, samt fysiska brev och tidningar.

Företagen är drivande i denna utveckling, särskilt de med stora informationsflöden, och styr sina kunder i den riktning som leder till de mest prisvärda och kostnadseffektiva lösningarna. Exempelvis styr bankerna sina kunder mot Internet genom att avgiftsbelägga fysiska kontoutdrag. Också de myndigheter som är stora brevkunder arbetar aktivt med att ersätta den fysiska kommunikationen med elektroniska alternativ. Det ökande inslaget av hel- och halvelektroniska tjänster gör att geografiska gränser och avstånd betyder allt mindre.

Också privatpersonerna utnyttjar de nya valmöjligheterna. De kommunicerar i dag alltmer genom e-post, sms, på chatsidor på internet osv. Privatpersoner kan också i sin egenskap av mottagare av meddelanden från företag välja hur de vill få t.ex. sina fakturor eller lönebesked. Utvecklingen har således medfört en ny och positiv mottagarmakt.

Teknikskiftet har medfört nya förutsättningar också för logistikmarknaden i form av bl.a. internationalisering och utkontraktering av verksamhetsfunktioner. Kunderna centraliserar lager och beslut. Upphandling av transporter och distribution vidgas till regioner i stället för att enbart gälla något enskilt land. Hela logistikhanteringen läggs ibland ut till en aktör som får utforma, styra och övervaka hela varuförsörjningskedjan. Det betyder att kunderna inte efterfrågar enskilda tjänster (t.ex. paket, pall, styckegods) utan vill ha heltäckande lösningar där leverantören ska optimera transporterna för bästa transportekonomi. Leverantörer, som är specialiserade på en viss tjänst, blir då allt oftare hänvisade till en underleverantörsroll. Den gränsöverskridande handeln ökar och lokala logistikleverantörer på nationella marknader får svårare att hävda sig. Internet har givit postordermarknaden en injektion.

Konkurrensen på meddelande- och logistikmarknaden är alltså omfattande och marknaden erbjuder många alternativ och prisklasser. Valmöjligheten finns både för mottagare och för avsändare. Konkurrensen på meddelandemarknaden är rentav sådan att en delmängd på marknaden, det fysiska brevet i vissa former, riskerar att slås ut. Det är därför nödvändigt att de politiska besluten om en framtida postservice grundas på hela marknadsbilden och att delmängderna inte bedöms fristående från helheten.

**2.**

Regeringen måste redan nu engagera sig för att EU i ett nytt eller reviderat postdirektiv beaktar de minskande brevvolymer och ger största möjliga nationella frihet i fråga om servicenivåer som utdelning varje dag och övernattbefordran med målet att Sverige skall kunna bevara en brev- och paketedistribution åt alla i hela landet till rimliga kostnader och priser.

Den tekniska utvecklingen medför att mängden fysiska brev i samhället minskar. Uttryckt i procent kan minskningen verka måttlig. Det faktiska antalet adresserade brevframsändelser, inklusive tidningar och tidskrifter, som minskningen omfattar är dock avsevärt. Översatt i intäkter för Posten betyder en minskning om 1,5 procent ca 165 Mkr. (Minskningen av alla adresserade inrikes brev, alltså inte endast A-brev, i Posten har varit i genomsnitt 1,5 procent under de senaste fem åren). Än så länge är det antalet övernattbefordrade brev som minskar, men även de mindre snabba framsändelserna kommer att minska. Det är emellertid de övernattbefordrade breven som dimensionerar Postens brevnät med terminaler och transporter. Produktiviteten i nätet bygger på maskinell hantering av stora volymer.

Minskningen är irreversibel. Den går att möta med rationalisering till en viss punkt. Därefter kommer det att krävas strukturella grepp av en helt ny omfattning om inte kostnaderna per producerat brev skall bli orimligt hög. Utvecklingen är obeveklig. Den går inte att påverka genom ökad konkurrens på brevmarknaden, ökad effektivitet eller innovationer. Utvecklingen kräver helt andra åtgärder om vi skall säkerställa postservicen i hela landet. Kraven på servicenivåer i postdirektivet måste förändras för att dessa åtgärder skall kunna vidtas i Sverige. Även om andra länder nu också ser minskade volymer, ligger Sverige före i utvecklingen. Det gör det extra angeläget att den svenska regeringen på ett så tidigt stadium som möjligt engagerar sig för frågan. Om inte kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten skall bli orimliga, ligger tidpunkten inte så långt fram då det blir nödvändigt med åtgärder för att anpassa servicekraven till den nivå som efterfrågas av kunder.

På grund av eftersläpningar i regelverkens anpassning till den verkliga efterfrågan, kan Posten, dvs. staten, annars riskera att behöva tillhandahålla en dyrbar infrastruktur som utnyttjas av allt färre och med allt större underskott.

**3.**

I avvaktan på att ett nytt eller reviderat postdirektiv antagits, måste Posten få kommersiella verksamhetsförutsättningar som gör det möjligt för Posten att så länge som möjligt fortsätta att tillhandahålla en god samhällsomfattande postservice i hela landet, helst utan finansiellt stöd. Det krävs därför att staten som ägare och staten som lagstiftare koordinerar sin syn på Posten. I de kommersiella verksamhetsförutsättningarna måste ingå en rätt för Posten att delta i konkurrensen på meddelande- och logistikmarknaderna.

Syftet med såväl postdirektivet som den svenska postlagen är att säkerställa att alla kan få tillgång till ett basutbud av tjänster med god kvalitet och till rimliga priser. Den bästa garantin för att detta basutbud skall finnas att tillgå i Sverige är att företaget Posten får möjlighet att agera på rimliga kommersiella villkor. Det betyder att Postens verksamhet inte bör särregleras mer än vad som följer av postdirektivets minimikrav och av att Posten är en dominerande aktör inom flera områden.

Även om det finns många andra aktörer vid sidan om Posten som tillhandahåller posttjänster, går det inte att bortse från att Posten under överskådlig tid med största sannolikhet kommer att vara det enda realistiska alternativet som ansvarig för en samhällsomfattande posttjänst i Sverige. Ett ekonomiskt stabilt och sunt Posten är därför en förutsättning för god postservice i hela landet.

**4.**

Lagstiftaren måste klargöra vad som ingår i tillämpningsområdet för den samhällsomfattande posttjänsten så att Posten, PTS<sup>1</sup> och kunderna vet vad som gäller.

Posten föreslår att lagstiftaren därvid begränsar tillämpningsområdet för den samhällsomfattande posttjänsten till sådana områden där konkurrensen är ofullständig, vilket innebär att i vart fall flertalet logistiktjänster inte bör ingå i tillämpningsområdet.

Vilka tjänster som omfattas av den samhällsomfattande posttjänsten är inte klarlagt i postlagstiftningen, vilket skapar osäkerhet framför allt för Posten. Frågan är i princip överlämnad åt PTS som övervakande myndighet att besvara.

Som Posten tolkar utredningen, är det dess uppfattning att förpliktelsen att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst förutsätter att samtliga tjänster som Posten i dag tillhandahåller och som avser distribution av adresserade försändelser som väger högst 20 kg ingår i den samhällsomfattande tjänsten. Utredningen anser vidare att det inte finns

---

<sup>1</sup> Post- och telestyrelsen

förutsättning för att begränsa tillämpningsområdet för den samhällsomfattande tjänsten eftersom "postmarknaden inte är mogen" för detta.

Precis som utredningen själv har anfört är emellertid konkurrensen på logistikmarknaden hård. Posten har konkurrens på alla segment av logistikmarknaden. Konkurrensen är till stora delar internationell.

Det är inte möjligt för Posten att delta i konkurrensen om logistikkunderna med internationella jätteföretag som DHL (ägt av Deutsche Post AG), TNT (ett börsbolag, vari nederländska posten ingår) och Schenker (ägt av Deutsche Bahn AG) om Postens pris- och villkorsförhandlingar med kunderna skall vara underkastade en särreglering och myndighetsstyrning som inte gäller för dessa. Kunderna kommer inte att vara beredda att ta risken av att PTS ingriper mot ett offererat pris. Prisförhandlingar mellan operatörerna och kunderna på logistikområdet är hårda och snabba. Kunderna ger inte Posten några favörer. Marknaden tillgodoser utan tvekan samhällets behov av logistiktjänster.

Konkurrensen är emellertid inte lika omfattande på alla delar av marknaden. Därför anser Posten att det är rimligt med en förpliktelse att tillhandahålla en paketdistributionstjänst som uppfyller alla de krav som ställs på den samhällsomfattande posttjänsten. Även inom området för ekonomibrevssändningar är konkurrensen enligt både Posten och utredningen hård. Konkurrensen är här dock i viss mån geografiskt begränsad.

## 5.

Posten avstyrker att bestämmelserna i postdirektivets artikel 12 om icke-diskriminerande priser och andra villkor införs också i postlagen, eftersom bestämmelserna är gällande rätt redan i dag och ett tillägg till postlagen medför risk för tolkningsproblem. Om förslaget ändå skulle leda till lagstiftning måste lagstiftaren klargöra att tillämpningen av bestämmelserna skall ske i överensstämmelse med konkurrensrättens principer.

Mot bakgrund av att ett nytt postdirektiv kan förväntas år 2009, dvs. om fyra år, ligger det nära till hands att ha uppfattningen att man nu helt bör avstå från större och principiella ändringar i postlagen och avvakta den internationella utvecklingen så som utredningen föreslår beträffande frågan om tillträdesreglering. Posten vill dock inte motsätta sig de framlagda förslagen om nya mål, viss komplettering av kraven på samhällsomfattande tjänster eller ett visst utökat ansvar för PTS under förutsättning att Postens kommersiella handlingsfrihet inte begränsas mer än vad som följer av konkurrensrättens bestämmelser för dominerande företag.

---

<sup>2</sup> Post- och telestyrelsen

Utredningen föreslår att krav på icke-diskriminerande priser och andra villkor för samhällsomfattande posttjänster införs i postlagen samt att PTS får i uppdrag att särskilt övervaka efterlevnaden av dessa bestämmelser. Förslaget är en konsekvens av innehållet i artikel 12 i EG:s postdirektiv.

Posten och utredningen är överens om att direktivets krav är tillgodosedda redan i dag genom en kombination av postlagen och konkurrensrättens regler om förbud för dominerande företag att missbruka sin dominerande ställning. Sverige har också informerat Europeiska kommissionen om att några lagstiftningsåtgärder inte behövs i Sverige med anledning av direktivets artiklar 12-14.

Det Posten vill undvika är således inte kravet på icke diskriminering som sådant. Det Posten vill undvika är två parallella regelverk med likartad men inte identisk innebörd och med stor osäkerhet om vari skillnaden skall bestå.

Om lagstiftaren av tydlighetsskäl ändå anser att postlagen behöver kompletteras, är det nödvändigt med ett otvetydigt klarläggande av att med icke-diskriminerande skall avses detsamma som i konkurrensrätten. Annars uppstår en situation med dubbla regelverk och risk för nya tolkningstvister likt förhållandena åren efter liberaliseringen av brevmarknaden. Utredningen är inte tydlig i sina avsikter.

Konkurrensrättens missbruksbestämmelser förutsätter att det föreligger en marknadsdominans. Annars behövs ju inte de särskilt stränga kraven, för då finns inte samma risk för snedvridning av konkurrensen. Vad som utgör missbruk är inte definierat i klartext i konkurrensrätten utan får avgöras från fall till fall. Av praxis framgår att det är fråga om beteenden som inte är ett uttryck för normal konkurrens och som hindrar att konkurrens upprätthålls eller utvecklas. Det finns således en dynamik i rättsutvecklingen. Det är enligt Postens mening angeläget att tillämpningen av den föreslagna regeln sker i överensstämmelse med denna rättsutveckling. Hur överensstämmelsen mellan tillämpningen av den föreslagna regeln i postlagen och konkurrensrättens förbud mot missbruk av dominerande ställning skall säkerställas, måste klargöras i motiven till lagändringen.

I specialmotiveringen anför utredningen att Posten t.ex. måste kunna på ett effektivt sätt delta i offentliga upphandlingar av posttjänster och att det måste accepteras att priset i visst fall kan bero av förhandlingssituationen. Detta uttalande är utmärkt, men det är svårt att förena med den föreslagna lagtexten eller med vad utredningen har anfört i den allmänna motiveringen.

I avsnittet Slutsatser av jämförelse med området för elektronisk kommunikation anför utredningen på s. 247: ”Frågan om begränsning av hur betungande skyldigheter som får åläggas en marknadsaktör hör samman med under vilka marknadsförutsättningar ett företag som Posten skall kunna agera. Denna fråga kan ha stor betydelse för Postens möjlighet att agera under marknadsmässiga villkor”. Utredningen besvarar aldrig frågan.

Vad utredningen anför om omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten och om villkoren för denna, gör denna fråga högst relevant. Posten måste ställa samma fråga: Vilka marknadsförutsättningar skall gälla för Posten?

Vad omfattas av Postens befordringsplikt enligt postlagen? Vilket konkurrensutrymme har Posten? Är det konkurrensrättens principer som skall gälla eller är det några andra? Hur ser i så fall dessa principer ut? Kommer Posten överhuvudtaget att kunna förhandla med kunder om pris och andra villkor eller skall alla parametrar vara låsta på förhand och kundförhandlingar endast en låtsaslek?

## 6.

Posten tillstyrker att 9 § postförordningen om pristak för vissa försändelser upphävs. Detta bör ske snarast och inte avvakta att andra föreslagna ändringar i postlagstiftningen träder i kraft.

Posten är beredd att avsätta nödvändiga resurser för att bistå i PTS arbetet med metoder för tillsyn över Postens prissättning.

Pristaket reglerar priset inte bara på de tjänster som ordalydelsen i 9 § postförordningen anger (enstaka, övernattbefordrade brev som väger högst 500 gram) utan påverkar indirekt prissättningen av en mycket större andel av de försändelser som Posten distribuerar. Prissättningen på tjänsterna under det direkta pristaket blir också oflexibel genom att den styrs av annat än kostnader och kundefterfrågan. Posten har i dag ett kraftigt underskott på distributionen av enstaka, frimärkta försändelser. Det underskottet kan förväntas öka för varje år som pristaket består. Konkurrensen på meddelandemarknaden är tillräcklig för att hindra några orimliga eller obefogade prishöjningar. Priserna måste dessutom alltid vara baserade på kostnaderna.

Det är, som utredningen anför, klarlagt att portokostnaderna för de kundgrupper som taket är avsett att skydda är så små både i absoluta och relativa tal att de inte motiverar ett pristak. Det finns ju också en allmän prisreglering utöver som gäller för Posten (rimliga, kostnadsbaserade priser). Pristaket bör därför upphävas.

Utredningen anser emellertid att pristaket inte skall upphävas förrän de föreslagna bestämmelserna om icke-diskriminerande villkor och övervakningen av dem har trätt i kraft. Syftet härmed är att skydda Postens konkurrenter. Utan pristak skulle Posten – anser utredningen - kunna höja priserna så att det uppstår ett överskott som Posten skulle kunna använda för att subventionera områden med större direkt konkurrens. Det vore emellertid av flera skäl ologiskt att bevara pristaket.

För det första går det inte att finna något direkt stöd i postlagen eller dess förarbeten för att se pristaket som ett konkurrenskydd. Som sådant är det dessutom tvetydigt eftersom det också innebär en prispress för de lokala mindre operatörerna som ofta konkurrerar om pristakssegmentet. För det andra gäller redan i dag genom konkurrenslagen ett förbud för Posten att tillämpa priser eller andra villkor som är diskriminerande eller att använda överskott från endast svagt konkurrensutsatt verksamhet för att subventionera verksamhet i konkurrens. För det tredje medför enhetspriset och pristaket att postlagens bestämmelser om att priserna skall vara kostnadsbaserade inte kan följas. 9 § postförordningen kan därmed sägas gå utöver bemyndigandet i 7 b § postlagen.

Våren 2003 hemställde Posten senast hos regeringen om att pristaket skulle upphävas eller i vart fall att det skulle knytas till ett annat index än det nu gällande konsumentprisindex. Mot bakgrund av det ovan anförda vore det anmärkningsvärt om bestämmelserna om pristak skall fortsätta att gälla ända till någon gång under 2007. – Pristaket och dess sidoeffekter utgör ett stort ingrepp i Postens möjligheter att bedriva en kommersiellt sund verksamhet så som staten i sin egenskap av ägare kräver.

Posten är beredd att avsätta särskilda resurser för att på ett så effektivt och smidigt sätt som möjligt tillgodose PTS' behov och önskemål om tillgång till Postens redovisning och kalkyler. Posten är också beredd att bidra i det metodarbete på området som pågår i PTS.

## 7.

Posten föreslår att lagstiftaren klargör att postlagens krav att priser inom den samhällsomfattande posttjänsten skall vara grundade på kostnaderna, skall ha samma innebörd som den som är vedertagen inom konkurrensrätten.
---

Redan i dag finns ett krav att priser på samhällsomfattande posttjänster skall vara grundade på kostnaderna. Kravet följer av postdirektivet, som dock inte närmare anger hur det skall tolkas. När direktivet tillkom befann sig medlemsländernas postorganisationer i mycket varierande utvecklingsstadier och det var sannolikt nödvändigt med viss flexibilitet i synen på vad kostnadsbaserat skulle innefatta.

Konkurrensrätten kan emellertid även här ge ledning och det vore olyckligt om det pågående arbetet inom PTS skulle leda fram till en svensk särlösning på denna fråga. Det bör därför klargöras i en kommande proposition att konkurrensrättens principer skall vara vägledande i PTS' arbete.

## 8.

Posten tillstyrker förslaget om ändring av bestämmelserna om hantering av otillräckligt frankerade eller ofrankerade försändelser.

Posten föreslår att regeringen överväger att införa bestämmelser om fastighetsboxar i byggnadslagstiftningen och/eller arbetsmiljölagerstiftningen.

Posten lämnar utredningens övriga förslag utan invändningar.

## 2. Inledning

### 2.1 En framtida postservice

Det finns en omständighet som bör överskugga allt annat när de politiska besluten om en framtida postservice skall fattas. Det är att brevvolymer minskar och att utvecklingen med sjunkande brevvolymer är irreversibel. All diskussion om postpolitiska mål, samhällsomfattande tjänster, servicemål och konkurrens måste beakta detta. En framtida svensk postlagstiftning kommer inte ha samma verklighet att reglera som dagens lagstiftning har.

Den stora fråga som kräver sitt svar är därför: hur säkerställer vi en rimlig postservice i hela Sverige, både tätorter och glesbygd, i framtiden? Hur omfattande skall denna service vara, hur skall den finansieras och hur ser den ut där de aktörer verkar som tillhandahåller postservice?

Utredningen belyser problemen med de avtagande volymerna och redogör för tänkbara åtgärder, men lämnar inte några direkta förslag. De konkreta förslag som utredningen lämnar har till huvudsyfte att förbättra förutsättningarna för konkurrens på postmarknaden (egentligen på marknaden för sändningar av fysiska brev) med målet att detta skall leda till en effektiv postservice. Posten delar uppfattningen att konkurrens är en god drivkraft på en marknad. Det gäller även brevmarknaden. Mot bakgrund av den pågående utvecklingen ser

dock inte Posten en eventuellt ökad konkurrens på marknaden för fysiska brev som en lösning på hur den framtida basala postservicen i landet skall se ut och finansieras.

Det bör påpekas att volymfallet i sig inte hindrar att ökad konkurrens kan ha positiva effekter, men ökad konkurrens löser inte det problem som volymfallet medför.

Utredningen har rätt i att situationen inte är akut för dagen. Utvecklingen går emellertid snabbt. Redan 2007 när utredningens förslag tidigast kan beräknas träda i kraft, kommer situationen vara en annan. Då är det dessutom endast ett par år kvar till 2009, när EU:s nuvarande postdirektiv kan förväntas bli ersatt med ett nytt eller ändrat direktiv. *Om inte kostnaderna för den samhällsomfattande posttjänsten skall bli orimliga, ligger tidpunkten inte så långt fram då det blir nödvändigt med åtgärder för att anpassa servicekraven till den nivå som efterfrågas.*

## 2.2 Marknaden

För att rätt kunna bedöma situationen, är det nödvändigt med en förståelse för marknadsutvecklingen. Även om utredningen på ett utmärkt sätt beskrivit den svenska postmarknaden, vill Posten därför inleda med en redogörelse för sin syn på marknaden.

Betänkandet handlar om "postmarknaden". Begreppet marknad har olika innebörd i olika sammanhang. I juridiska sammanhang är en marknad i allmänhet begränsad till en specifik produkttyp och ett geografiskt område. I praktiken är emellertid den marknad där Posten dagligen möter kunder och konkurrenter inte begränsad på detta sätt.

Postens praktiska och kommersiella marknad kan benämnas meddelande- och logistikmarknaden. Det är skillnad mellan meddelande och logistikmarknaderna och de går delvis i varandra.

Denna marknad kan bäst beskrivas med utgångspunkt i kundernas behov och krav, eftersom det är dessa som i stor utsträckning formar marknaden. Kundernas situation och krav varierar. *Gemensamt för alla företag och privatpersoner är att det i dag finns stora valmöjligheter för den som vill kommunicera eller få varor distribuerade och att det finns en intensiv konkurrens mellan de aktörer som tillhandahåller de olika alternativen.*

Det är stor skillnad mellan dagens marknad och den som fanns för de dryga 10 år sedan när det svenska brevmonopolet upphävdes. Man kan faktiskt tala om en gammal och en ny marknad. Liberaliseringen har varit betydelsefull och har – som utredningen konstaterar – haft positiv effekt på en del av brevmarknaden. Den mest betydelsefulla förändringen har

emellertid kommit genom teknikutvecklingen. Denna utveckling har inte bara flyttat meddelandemängder från en fysisk värld till en elektronisk. Den har också lett till att helt nya aktörer är konkurrenter till den som distribuerar fysiska meddelanden och till att såväl avsändare som mottagare har fått helt nya valmöjligheter, t.ex. i inlämning och precision i utdelning. Utvecklingen har också byggt broar mellan gammalt och nytt genom blandtjänster.

Historiskt sett stora brevkunder, dvs. kunder som behöver kommunicera med en stor krets mottagare, t.ex. vissa statliga myndigheter eller de stora bankerna, hälsade liberaliseringen med entusiasm, eftersom det innebar att de kunde pressa Postens priser på brevdistribution. För tio år sedan valde dessa kunder mellan Posten och den nya aktören CityMail när de skulle skicka ut fakturor, deklaraionsblanketter eller kontobesked i Stockholm.

I dag är det inte valet mellan olika distributörer av fysiska försändelser som är aktuellt i första hand när kunderna behöver kommunicera. De väljer i första hand mellan olika medier, bl.a. olika elektroniska meddelandetjänster, hemsidor och, när det gäller reklam, dessutom mellan radio, TV, stortavlor osv., samt det fysiska brevet och tidningar.

Bankerna, som fortfarande är stora brevkunder, är drivande i utvecklingen mot övergång till elektroniska alternativ. Genom att t.ex. avgiftsbelägga kontoutdrag styr man kunderna till Internetbankerna. De har dessutom etablerat sig som konkurrenter till postoperatörerna genom att ta hand om verksamheten elektronisk fakturering. Också de myndigheter som är stora brevkunder arbetar aktivt med att ersätta fysisk kommunikation med elektroniska alternativ.

De fysiska och elektroniska tjänsterna lever inte i separata världar. Som framgår ovan, ingår båda i avsändarnas och mottagarnas utbud av valmöjligheter. De är också integrerade med varandra i olika former. Den vanligaste är det som brukar kallas e-brev, dvs. kunden sänder en datafil till en servicecentral där informationen skrivs ut och kuverteras, varefter distribution sker. Den motsatta modellen finns också, dvs. Brev-e, dvs. det fysiska meddelandet scannas, förvandlas och distribueras sedan elektroniskt till de mottagare som inte önskar fysisk post. Det finns flera kringtjänster av denna typ. Det är inom denna delmängd kringtjänster som marknadsens egentliga produktutveckling sker. Marknaden karaktäriseras till stor del av integration mellan de olika områdena. Kundbehovet består i helhetslösningar. *Konkurrenssituationen och marknadseffektiviteten kan inte bedömas med utgångspunkt endast i antalet aktörer som distribuerar fysiska brev.*

Också privatpersoner utnyttjar de nya valmöjligheterna. De kommunicerar i dag alltmer genom e-post, sms, på chatsidor på Internet osv. Privatpersoner kan också i sin egenskap av mottagare av meddelanden från företag välja hur de vill ha sina fakturor, lönebesked eller kontoutdrag. Den nya tekniken har på så sätt medfört att en viss positiv mottagarmakt har kunnat utvecklas.

De faktorer som drivit fram den utveckling, som nu har beskrivits, och som fortsätter att driva utvecklingen är i första hand företagens strävan att minska kostnader och öka effektiviteten.

Teknikskiftet har medfört nya förutsättningar också för logistikbranschen i form av bl.a. internationalisering och utkontraktering av verksamhetsfunktioner. Köparna ställer helt andra krav på logistiklösningarna idag än vad man gjort tidigare.

Kunderna centraliserar lager och beslut. Upphandling av transporter och distribution vidgas till regioner i stället för att enbart gälla något enskilt land. Det är också vanligt att man låter en tredje part ta hand om och administrera lagret. Slutligen lägger man ut hela logistikhanteringen till en aktör som får utforma, styra och övervaka hela varuförsörjningskedjan. Det betyder att kunderna inte efterfrågar enskilda tjänster (t.ex. paket, pall, styckegods) utan vill ha heltäckande lösningar där leverantören ska optimera transporterna för bästa transportekonomi. Leverantörer, som är specialiserade på en viss tjänst blir då allt oftare hänvisade till en underleverantörsroll.

Internet har givit postordermarknaden en injektion genom att det blivit lättare att nå en internationell kundkrets. Produktsortimenten utvidgas också. Postorderbranschen är en bransch som i stor utsträckning vänder sig mot privatmarknaden och som därmed har ett starkt behov leveranser till allmänheten. Privatpersonernas köp av transporter är marginella men privatpersoner har behov av en pakettjänst som når alla.

Logistikmarknaden domineras av ett fåtal globala giganter såsom DHL, FedEx, Schenker, TNT och UPS vilka erbjuder alla sorters logistiktjänster. Andra företag arbetar inom speciella nischer. DHL ägs av Deutsche Post AG och TNT är ett börsnoterat bolag, vari nederländska posten ingår. Schenker ägs via Stinnes Logistics av Deutsche Bahn AG. Schenker och DHL är de största logistikföretagen i Sverige. Konkurrensen inom logistikmarknaden i alla dess delar måste betraktas som mycket hård.

Konkurrensen på meddelande- och logistikmarknaden är omfattande. På meddelandemarknaden är konkurrensen rentav sådan att en delmängd på marknaden, fysiska brev i vissa former, riskerar att slås ut. *Det är Postens uppfattning att det är nödvändigt att lagstiftaren ser hela marknadsbilden och inte bedömer delmängderna fristående från den praktiska verkligheten.*

## 2.3 Effekter av den pågående utvecklingen

### 2.3.1 Meddelanden

Som utredningen framhåller kommer det under överskådlig tid finnas en efterfrågan på fysiska meddelandetjänster.

Efterfrågan minskar emellertid. Volymerna A-post, dvs. den snabbare posten, minskar fortast. A-posten ersätts med substitut av olika slag eller med den mindre snabba och billigare B-posten. Förändringen sker i ett relativt högt tempo, vilket också utredningen noterat. Även B-posten kan förväntas börja minska genom att kunderna väljer andra alternativ än fysiska brev. Volymminskningen är kombinerad med en påtaglig prispress. Marginalerna i verksamheten brevdistribution minskar därmed.

Det terminal- och transportnät, som Posten i dag har, är byggt och dimensionerat för att Posten skall kunna leva upp till kravet på att dagligen samla in, sortera, transportera och dela ut brev så att de når mottagaren inom ett dygn från att de lämnade avsändaren oavsett var i landet det lämnats in och delas ut. Kraven på snabb befordran är dimensionerande samtidigt som efterfrågan på denna snabba befordran är markant vikande.

Utvecklingen gör en kontinuerlig rationalisering nödvändig. Så länge kraven på den samhällsomfattande posttjänsten är oförändrade, kommer det inte gå att kompensera intäktsbortfall fullt ut med rationaliseringar. Rationaliseringar är nödvändiga men det går inte att bortse ifrån att de också har negativa konsekvenser för kundservicen.

Effekterna kan belysas med situationen då terminalen i Norrköping lades ned år 2002. Den ledde till en årlig kostnadsbesparing om ca 70 Mkr men också till att ett antal arbetstillfällen försvann och till serviceförsämringar och kostnadsökningar t.ex. för vissa av de tidningar som lämnade sina sändningar i terminalen. De fick kortare ledtider och längre transporter. Tidpunkter för pressläggning och tryckning fick tidigareläggas.

Så länge staten ställer krav på Posten att tillhandahålla en daglig service, som inkluderar övernattbefordran av post i hela landet, måste infrastrukturen med terminaler och transporter finansieras. Effekterna av volymminskningen kan bli dramatiska. Posten har beräknat effekterna i ett antal scenarier som bygger olika antaganden om pris- och kostnadsutvecklingen och tempo i volymminskningen. Siffrorna gör inte anspråk på att vara exakta men de ger en bild av behovet av rationaliseringar.

Rationaliseringsbehovet i Postens meddelandeffär år 2010.

<b>Rationaliseringsbehov 2010 vid en årlig volymminskning om</b>		4 %	6 %	8 %
Genomsnittlig prishöjning per år	0,6 %	<b>4,3 Mdr</b>	<b>5,5 Mdr</b>	<b>6,6 Mdr</b>
Kostnadsökning per år	2,7 %			

Siffrorna för prishöjningar och kostnadsökningar är baserade på de senaste årens erfarenheter. Det bör framhållas att möjligheten till prishöjning begränsas av konkurrensen, såväl fysisk som elektronisk i kombination med att pristaket förhindrar prishöjning på vissa volymer.

Omfattningen av rationaliseringsbehovet kan jämföras med att avvecklingen av terminalen i Norrköping gav en årlig besparing om ca 70 Mkr och avvecklingen av den stora Klaraterminalen i Stockholm en årlig besparing om ca 100 Mkr. Som synes kommer det inte att vara möjligt att möta besparingsbehoven med endast rationalisering.

### **2.3.2 Logistik**

Posten har ett rikstäckande transport- och terminalnät också för logistikverksamheten. Liksom i fråga om meddelandena gäller det här att Posten kan utnyttja produktionsapparaters skal fördelar för att uppnå effektivitet. Kravet på Posten att tillhandahålla konkurrenskraftiga tjänster har ökat i takt med att den internationella konkurrensen inom logistiksektorn har ökat.

En förutsättning för att Posten skall kunna tillhandahålla en samhällsomfattande pakettjänst i hela landet till enhetliga och rimliga kostnader är därför att Posten kan konkurrera med de internationella aktörerna om de tjänster som ger bästa marginalen.

### 3. Den svenska postmarknadens utveckling

**(Här övergår Posten till att följa betänkandets kapitelindelning och rubriker. När rubriker har utelämnats har Posten inte haft några kommentarer)**

I allt väsentligt anser Posten att utredningens beskrivning av den svenska postmarknadens utveckling är bra. Utredningen redogör här förtjänstfullt för den större marknad som Posten behandlat ovan.

Posten har endast några få påpekanden att göra med anledning av betänkandets kapitel 3.

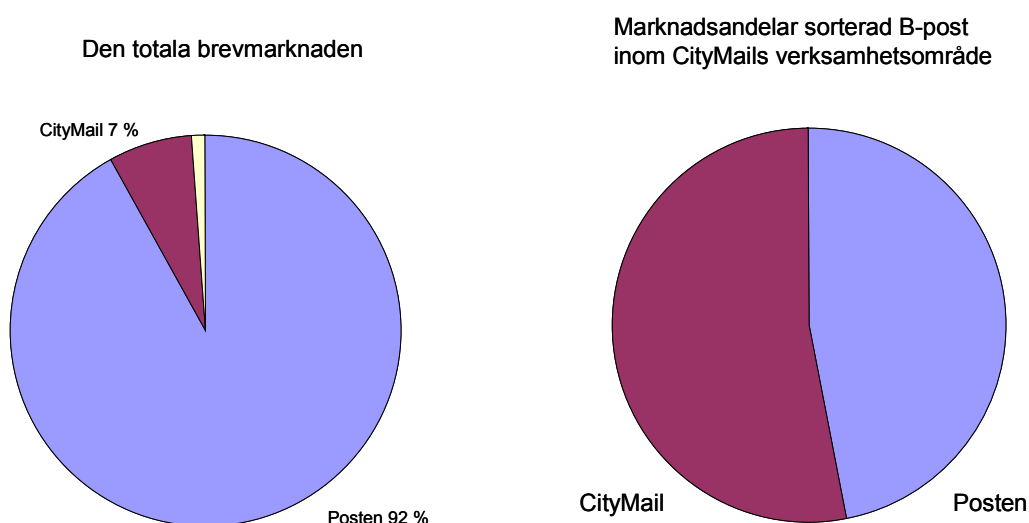
På s. 100 anför utredningen att brevmarknaden fram tills nu påverkats relativt måttligt trots den snabba utvecklingen av elektronisk kommunikation. Posten delar inte denna uppfattning. A-breven, som dimensionerar Postens infrastruktur, minskade med närmare 20 procent under perioden 2000 - 2004. Under perioden januari - april 2005 minskade A-breven med 6, 8 procent. Redan nu ser Posten i princip samma utveckling beträffande A-breven som vi redan sett beträffande kassaservicen. *På grund av eftersläpningar i regelverkens anpassning till den verkliga efterfrågan, kan Posten, dvs. staten, riskera att behöva tillhandahålla en dyrbar infrastruktur som utnyttjas av allt färre och med allt större underskott.*

Med början s. 100 redovisar utredningen aktörerna på brevmarknaden och dessas marknadsandelar. Redovisningen är i och för sig korrekt, men utredningen har valt ett sätt för redovisningen som ger en ofullständig bild av konkurrensförhållandena.

Det är riktigt att Posten har ca 92 procent av den totala brevmarknaden i landet och CityMail, majoritetsägt av den norska statliga posten, ca 7 procent. Det är emellertid angeläget att beskriva hur fördelningen ser ut på det segment av brevmarknaden där det – enligt utredningens egen uppfattning (t.ex. s.174) – finns kommersiella förutsättningar för konkurrens, nämligen delmarknaden (sorterade) sändningar av främst ekonomibrev i storstadsområdena. På denna delmarknad är CityMails marknadsandel idag större än Postens. CityMail distribuerar i dag enligt egen uppgift post till ca 40 procent av landets hushåll och företag<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Källa: [www.CityMail.se](http://www.CityMail.se)



I paketavsnittet, s.131, redogör utredningen för internationaliseringen av paketmarknaden och informerar om att stora internationella aktörer köpt in sig på den svenska marknaden. Som exempel på sådana internationella aktörer nämns DHL och Schenker. Posten vill lägga till TNT. DHL ägs av den nationella tyska postföretaget och TNT äger det nationella postföretaget i Nederländerna. Schenker ägs via Stinnes Logistics av Deutsche Bahn AG. Liksom Posten identifierade Deutsche Post och TPG (nederländska posten) tidigt att brevmarknaden skulle komma att vika och att branschtillväxten skulle ske inom logistiken. Till skillnad mot Posten hade dessa båda postorganisationer finansiell styrka och politiskt stöd för sin expansion.

Postens och utredningens uppfattning om aktörer, drivkrafter och samband på meddelande- och logistikmarknaden är i stort sett samstämmiga. Posten beklagar att denna uppfattning sedan knappast reflekteras i utredningens överväganden och förslag. Det förslag som presenteras utgår nästan uteslutande från en begränsad syn på både marknad och konkurrens och handlar i princip om ökad konkurrens om fysiska brev och då närmast ekonomibrevssändningar.

#### 4. Den samhällsomfattande posttjänsten

Under rubriken ”Enhetliga och rimliga priser” anför utredningen att priserna för den samhällsomfattande posttjänsten skall vara rimliga och enhetliga. Därefter gör utredningen bedömningen att Posten har uppfyllt kravet, eftersom priserna huvudsakligen faller under pristaket. Det korrekta förhållandet är att priset för den samhällsomfattande tjänsten skall vara rimligt. Kravet på enhetliga priser gäller endast enstaka försändelser. Pristaket gäller

enstaka försändelser som väger högst 500 gram och som befordras över natt. Övriga brevfrösendelser påverkas endast indirekt av pristaket. Paketfrösendelse påverkas inte alls.

## 5. Internationell utblick

I den avslutande kommentaren, s. 169, sägs att den gjorda utblicken visar att "Sverige ingalunda är ensamt om att upprätthålla samhällsomfattande posttjänster av god kvalitet samtidigt som man konkurrensutsätter postmarknaden".

Sanningshalten i påståendet är beroende av vad utredningen menar med "postmarknaden". Om det är som Posten tror, nämligen att utredningen i själva verket syftar på brevmarknaden, vill Posten understryka att Sverige är det enda land i Europa som har fri konkurrens på hela brevmarknaden (Posten bortser här ifrån Finland). Den liberalisering som skett i övriga EU hittills omfattar endast blygsamma delar av brevmarknaden. Alla länder som liberaliserat stegvis har hittills behållit monopolet på 20 grams-breven, vilket innebär ca 90 procent av alla brev. För övrigt inleder utredningen kapitel 6, med att konstatera att "liberaliseringen av den svenska postmarknaden är unik".

## 6. En samhällsomfattande analys av liberaliseringens effekter

### 6.1 Tillträde av nya företag på brevmarknaden

I sin analys av liberaliseringens effekter finner utredningen, s. 174, att det finns ett visst mått av naturligt monopol när det gäller distribution av enstaka försändelser, i synnerhet de rikstäckande och övernattbefordrade, medan däremot den del av brevmarknaden som omfattar sorterade sändningar lämpar sig väl för konkurrens. Utredningen menar därför att det inte är rimligt att förvänta sig fler företagsetableringar än hittills på övernattbefordrade brev. Däremot borde, enligt utredningen, fler ha kunnat etablera sig på marknaden för brevsändningar.

Utan att ge sig in i diskussionen om existensen av naturliga monopol, kan Posten instämma i att sannolikheten för en mer omfattande konkurrens och nya företagsetableringar av någon större omfattning är liten i fråga om de rikstäckande enstaka övernattbefordrade breven och knappast heller på sändningar av rikstäckande övernattbefordrade brev.

## 6.2 Nya tjänster och innovationer

Posten delar uppfattningen att det inte är liberaliseringen av brevmarknaden som drivit förändringarna på marknaden. Det är, som utredningen funnit, helt andra krafter som står för förändringstrycket. Liberaliseringen har haft positiva effekter för Posten och kunderna, *men det är teknikutvecklingen som drivit och alltjämt driver förändringarna och förändringstakten.*

Brevhanteringen har automatiserats men distributionen ser ändå i princip ut på samma sätt i dag som för 100 år sedan. Brev samlas in, sorteras, transporteras och distribueras. Det nya med CityMail var inte att företaget lanserade någon helt ny produkt eller någon teknik som inte Posten redan hade. Det nya och betydelsefulla med CityMail var helt enkelt att det uppstod en synlig konkurrent och att distributionen var koncentrerad till vissa dagar och geografiska områden. Den omständigheten att teknikutvecklingen driver förändringarna på brevmarknaden förringar emellertid inte värdet av konkurrensen mellan Posten och CityMail.

## 6.3 Volymer och priser

Posten har inte någon erinran mot uppgifterna i detta avsnitt. Här liksom på andra ställen i betänkandet uttrycker sig dock utredningen som om det vore något förvånansvärt att priserna sjunker där det finns konkurrens. Det är självklart att så sker, rentav önskvärt, Prispilderna hänger också samman med att konkurrensen uppstår där kostnaderna är som lägst.

Både brev- och paketdistribution är beroende av skalfördelar för god ekonomi. De kunder som har stora volymer paket eller fysiska brev är väl medvetna om detta och om hur logiken i distributörernas infrastruktur ser ut och utnyttjar sina kunskaper för att pressa priserna.

Posten noterar vidare att utredningen här på s. 177 betecknar konkurrensen på delmarknaden sändningar som hård.

## 6.5 Spelregler och konkurrensfrågor

Det är korrekt att åtskilliga ärenden avseende Posten förekom i Konkurrensverket under 1990-talet, många efter anmälan från CityMail, men åtskilliga också efter ansökan av Posten om icke- ingripandebesked för olika förfaranden. Det saknades vägledning i frågan hur Posten skulle få möta konkurrensen från CityMail som ju inte opererar i hela landet. Situationen var ny också för Konkurrensverket. Det fanns ingen tidigare liberaliserad brevmarknad.

Utredningen inleder beskrivningen av de konkurrensrättsliga konflikterna med en svepande skildring som ger intryck av att Posten medvetet begick mängder av överträdelser av konkurrenslagen. Så var inte fallet. Det finns dock inte skäl att uppehålla sig vid detta förlopp som upphörde 1998, dvs. för snart sju år sedan. Posten vill dock påpeka att den konkurrensrättsliga huvudfrågan under 1990-talet gällde om Posten skulle ha rätt att konkurrera med CityMail med en geografiskt differentierad prissättning, dvs. att möta konkurrensen där den fanns eller om Posten skulle vara skyldig att sänka priset i hela landet.

Frågan avgjordes slutligen genom Marknadsdomstolens beslut 1998 i det s.k. zonprisärendet (som alltså inte handlade om selektiv prissättning). Innebörden av domstolens beslut är att det inte kunde anses föreligga något missbruk om prisskillnaderna i mellan zonerna i prislistorna var motiverad från kostnadssynpunkt. Domstolen fann också att den s.k. tvåzonsprislistan var motiverad från kostnadssynpunkt.

Några nya tvister har inte aktualiserats sedan hösten 1996 och rättsläget klarlades alltså 1998. Utredningens uppgift att läget normaliserats först under 2000-talet är således inte riktig.

Utredningen avslutar detta avsnitt med en förmodan att de konkurrensrättsliga tvisterna mellan Posten och CityMail har verkat begränsande för konkurrensen och avhållit nya aktörer från att etablera sig på marknaden. Till detta vill Posten framhålla att den största etableringen av nya företag på brevmarknaden ägde rum 1997, vilket var året efter det att de konkurrensrättsliga konflikterna mellan Posten och CityMail hade varit som mest i fokus.

## 6.6. Avslutande kommentar

Posten delar utredningens uppfattning att liberaliseringen av brevmarknaden har bidragit till effektivisering, kostnadsanpassning och lägre priser.

Utredningen anser också liberaliseringen medfört en anpassning till kundernas efterfrågan. Det är riktigt i så måtto att kunderna vill ha lägre priser. I övrigt är det emellertid så att en mycket stor del av brevmarknaden är så reglerad att kundernas efterfrågan inte tillåts bli styrande. Det är närmast en paradox att när det gamla monopolet Postverket blev mer marknadsorienterat, blev de regler som Posten skulle tillämpa alltmer styrande över utbud och prissättning. Fortfarande tio år efter liberaliseringen har kunderna inte fått möjlighet att tala om t.ex. vad de är beredda att betala för att få ett vykort distribuerat övernatt från Ystad till Haparanda, eftersom Posten förpliktas tillhandahålla en sådan tjänst till ett hårt reglerat pris som inte alls täcker kostnaderna för distributionen.

I sin analys av de faktorer, som medverkat till att inte fler företag etablerat sig på den liberaliserade svenska brevmarknaden, bortser utredningen från en betydelsefull faktor, nämligen kommersiella bedömningar. Utredningen tangerar denna faktor, men drar sedan inte några slutsatser härav. Postens uppfattning är att det som i första hand avhåller företag från att etablera sig på den begränsade marknaden för distribution av fysiska brev är att *en mogen bransch med konkurrens från en ny tids nya möjligheter till kommunikation helt enkelt inte lockar entreprenörer.*

## 8. Prisreglering

På sid. 220 nämner utredningen att det saknas alternativ till Posten för distribution av övernattbefordrade tidningar och tidskrifter. Posten vill med anledning härav påpeka att MTD distribuerar tidningar och tidskrifter övernatt i ca 80 procent av landet.

Posten vill också korrigera prisuppgifterna i tabell 8:3 på sid. 225. Tabellen skall rätteligen ha följande utseende.

Produkt/vikt	Max 250 gram	max 500 gram	Max 1 000 gram
Frankoetiketter	8,80 kr	13,60 kr	18,40 kr
Ekonomibrev	<b>6,98 kr</b>	<b>10,98 kr</b>	<b>18,98 kr</b>
Posttidning B – upplaga 1 000 ex./år	9,62 kr	12,45 kr	18,12 kr
Posttidning B – upplaga 2 000 ex./år	7,37 kr	10,20 kr	15,87 kr

## 9. Överväganden och förslag

### 9.2 Jämförelse med annan liberaliserad marknad

Jämförelser mellan fysisk post och elektronisk kommunikation är vanlig. Historiskt har de båda områdena post och tele varit närstående. Post- och teleoperatörer är i dag t.o.m. konkurrenter på meddelandemarknaden.

Om man emellertid tittar på den mer begränsade marknaden för fysisk kommunikation eller, än mer begränsat, på marknaden för fysiska brev, är skillnaden mot den elektroniska kommunikationen dock stor. Det finns därför risker med att åberopa telemarknadens utveckling eller reglering som en förebild för utveckling och reglering av den fysiska kommunikationen. Till skillnad från marknaden för fysisk kommunikation, befinner sig telemarknaden i utveckling och tillväxt. Det är en avgörande skillnad.

Utredningen drar på s. 246 f. några slutsatser av sin jämförelse, nämligen i) att målen för sektorn elektronisk kommunikation kan vara förebild för nya mål för politiken inom postområdet, ii) att Sverige dock inte bör gå före övriga Europa genom en tillträdesreglering likt den på området för elektronisk kommunikation samt iii) att lagen om elektronisk kommunikation kan vara förebild i fråga om viss annan reglering av samhällsomfattande tjänster, t.ex. upphandling av tjänster som blir för betungande för en operatör.

I det sistnämnda avseendet anför utredningen att frågan om begränsning av hur betungande skyldigheter som får åläggas en marknadsaktör hör samman med under vilka marknadsförutsättningar ett företag som Posten skall kunna agera samt att frågan har stor betydelse för Postens möjlighet att agera under marknadsmässiga villkor.

Posten tillråder stor försiktighet i att låta postlagen utformas efter förebild av lagen om elektronisk kommunikation. Lagen om elektronisk kommunikation implementerar i svensk rätt ett harmoniserat EG-regelverk som beslutades 2002 och reglerar en marknad som avsevärt skiljer sig från postmarknaden. Något sådant regelverk finns inte för post. Vid postdirektivets tillkomst hade samtliga medlemsstater utom Sverige monopol på brevdistribution, vilket präglar postdirektivets innehåll. De övriga slutsatser som utredningen här drar har Posten inte några direkta invändningar emot.

Det bör också påpekas att den fråga som utredningen tar upp om *Postens möjligheter att agera marknadsmässigt inte behandlas vidare i utredningens överväganden och förslag. Den för Posten så avgörande frågan blir således aldrig besvarad.*

## 9.3 Postpolitiska mål

### 9.3.1 Uppfyllelsen av nuvarande mål

Posten instämmer i utredningens slutsatser att de befintliga kraven på service och kvalitet enligt de postpolitiska målen är väl uppfyllda och att uppfyllelsen inte påverkats negativt av liberaliseringen.

Utredningen anför vidare att det inte har framkommit att Posten skulle anse att åtagandet att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster är betungande. Detta bekräftas enligt utredningen av att Posten inte har framfört krav på särskild finansiering av posttjänsten. Posten vill med anledning härav anföra följande.

Posten har ambitionen att utföra sitt uppdrag att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster på bästa sätt, men måste understryka att finansieringen av uppdraget är helt beroende av vilka förutsättningar som Posten får. Vissa villkor för tjänsten är betungande redan i dag. Det gäller framför allt pristaket, men även övernattbefordran och utdelning varje dag. Utredningen föreslår nu ytterligare restriktioner för Postens verksamhet genom nya krav på den samhällsomfattande posttjänsten. Om förslagen genomförs på det sätt som utredningen tycks förespråka, riskerar dessa restriktioner att begränsa möjligheten för Posten att delta i konkurrensen om t.ex. företagspaket eller ekonomibrevsändningar och lägger en administrativ börda på Posten.

### 9.3.2 Behov av förändringar av målen

Betänkandets diskussion om behovet av nya postpolitiska mål är inte helt enkel att följa och det är inte klart för Posten vad utredningen avser med begrepp som postmarknaden eller postsektorn. Som Posten tolkar diskussionen, s.250, menar utredningen att det som i dag avses med samhällsomfattande posttjänst i postlagen är för begränsat som mål för politikområdet (fysisk) post samt att stora postkunder behöver mer än bara samhällsomfattande tjänster och dessutom flera aktörer som tillhandahåller tjänsterna.

Posten har inte några invändningar mot att målen för postpolitiken vidgas.

### 9.3.3 Målen för postområdet

Posten delar den uppfattning som ordalydelsen i de föreslagna målen uttrycker. Målen är lätta att ansluta sig till.

Däremot är det inte helt klart vad utredningen mer konkret menar skall omfattas av dessa nya mål eller vad som i klartext skiljer dem från dagens mål (som är likställt med den samhällsomfattande tjänsten). Oklarheten ökar genom att det faktiskt inte är tydligt vad som ingår i den samhällsomfattande tjänsten. Posten tolkar dock utredningen så, att det som avses med målen är regelbunden distribution av adresserade försändelser som väger upp till 35 kg eftersom det är de tjänster som enligt utredningen typiskt sett kännetecknar postområdet.

Några förpliktelser för aktörerna inom området föreslås inte knytas till målen som sådana och därför kan det accepteras att omfattningen inte är preciserad, även om det är tanken att PTS skall övervaka hur målen följs.

Posten delar också uppfattningen att konkurrens typiskt sett är ett medel för att uppnå ett brett utbud av tjänster till priser och kvalitet som kunderna efterfrågar och anser att det är bra att detta kommer till uttryck i målen. Här är det också tydligt att konkurrensen är ett medel för att uppnå målen, inte ett mål i sig.

Vidare betonar utredningen vikten av ”effektiva, flexibla kommunikationer med en fungerande konkurrens inom så många sektorer som möjligt på postområdet”. Posttjänsterna skall vara flexibla och tillgodose ”framtidens behov”. Kunderna bör kunna välja mellan olika tjänster med olika pris och kvalitet. Postmarknaden bör bli mer efterfrågeanpassad.

Det finns inte något skäl till avvikande uppfattning i dessa avseenden. Det är närmast självklart att det är bra med effektivitet, flexibilitet, efterfrågestyrning och framåtblick. De konkreta exemplen på vad som egentligen avses saknas emellertid. Det är på något sätt som om utredningens analys stoppar upp här. Vad är det för innovationer man ser framför sig? Vilka nya konkurrenter? Hur skall efterfrågestyrningen öka? Vad menas med att en posttjänst är flexibel? Utredningen ger inga exempel och förklarar inte hur de föreslagna lagändringarna skall bidra till allt detta.

Som ett övergripande mål för en samhällssektor anser Posten, som ovan anförts, att utredningens mål kan accepteras. Det är dock angeläget att de politiska besluten fattas med insikt om att den praktiska verkligheten delvis är en annan än den som utredningen här beskriver. *Den verkliga utmaningen blir att finna balans mellan kostnader och priser i en god basservice som omfattar både glesbygd och storstäder.*

Med anledning av att utredningen på s.255 anför att det i postlagen kan fastställas vilka tjänster som skall ingå i samhällsomfattande posttjänsten, bör avslutningsvis påpekas att postlagen varken i dag eller efter utredningens förslag fastställer vilka tjänster som ingår i samhällsomfattande posttjänsten.

#### 9.4 Lagens syfte

Utredningens förslag att det politiska målet översätts till en ny inledande syftesparagraf i postlagen är logiskt. Om någon betydelseskilnad inte är avsedd mellan "alla" (1 § andra stycket och 2 §) och "enskilda och myndigheter" (1 § första stycket), bör endera begreppet användas genomgående. I övrigt hänvisar Posten till vad som anförts ovan om de politiska målen.

Mot bakgrund av att ett nytt postdirektiv kan förväntas år 2009, dvs. om fyra år, ligger det i och för sig nära till hands att ha uppfattningen att man nu helt bör avstå från större och principiella ändringar i postlagen och avvakta den internationella utvecklingen så som utredningen själv föreslår beträffande frågan om tillträdesreglering. Posten vill dock inte motsätta sig de framlagda förslagen om ändringar i lagen avseende de nya målen, komplettering av kraven på samhällsomfattande tjänster eller utökat ansvar för PTS under förutsättning att Postens kommersiella handlingsfrihet inte begränsas så att Postens förmåga att tillhandha postservice i hela landet försvåras.

## 9.5 Definitionen av postverksamhet

Posten har inte något att invända mot förslaget om anmälningsskyldighet för den som bedriver verksamhet som består av att upplåta utrymme i postboxanläggning till allmänheten mot avgift. Posten instämmer därmed i utredningens slutsats att sådan verksamhet inte bör utgöra postverksamhet.

### 9.5.1 Inledning

På s.260 redogör utredningen för vad Peter Andersson anfört om alternativa definitioner av postmarknaden i sin rapport Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag.

Posten anser att det Peter Andersson anför om innebörden i olika begrepp är relevant och tar detta till utgångspunkt för att beröra frågan om terminologin och struktur över huvudtaget i postlagen. Postlagen är i sin gällande lydelse inte helt lättillgänglig. Den har vid flera tillfällen genomgått relativt omfattande ändringar och tillägg.

Terminologin är invecklad. 1 § talar om ”en posttjänst”, 3 § om ”postverksamhet” samt 5 b § om ”sammansfattande posttjänst”. Posttjänst avser distribution av brev och paket, medan postverksamhet avser distribution av endast brev.

Nu föreslås ytterligare ett begrepp ”posttjänster” som betyder ännu något annat än posttjänst eller postverksamhet. Vad postverksamhet innebär är klart, eftersom det är definierat i lagen. Posttjänster och sammansfattande posttjänst är emellertid opreciserade begrepp. Utredningen gör skillnad mellan ”posttjänster” och ”en posttjänst”. Språkligt sett är skillnaden subtil.

Posten inser att det sannolikt krävs en helt ny postlag för att helt komma tillrätta med de nu beskrivna komplikationerna. Det ligger i sakens natur att en övergripande syftesbestämmelse är allmänt hållen. Däremot *bör begreppet sammansfattande posttjänst kunna preciseras bättre i lagstiftningen*. Posten återkommer i denna fråga i avsnitt 9.7.4 och 9.7.5.

## 9.6 Möjligheten att återkalla tillstånd

Posten har inte något att erinra mot förslaget att PTS får återkalla tillstånd som inte används.

Enligt den föreslagna författningstexten (5 a § punkt 3) får tillsynsmyndigheten återkalla ett tillstånd om tillståndshavaren begär det. Posten utgår ifrån att det inte varit utredningens avsikt att återkallelsen i sådant fall skall vara beroende av myndighetens prövning och att ”skall” i dagens lagtext av misstag blivit ”får” genom den redaktionella ändringen av paragrafen.

## 9.7 Samhällsomfattande posttjänst

### 9.7.1 EU:s reglering och handlingsvägar för framtiden

*Postens förslag är att regeringen redan nu engagerar sig för att i EU i ett nytt eller reviderat postdirektiv beaktar de minskande brevvolymnerna och ger största möjliga nationella frihet i fråga om servicenivåer som varjedags-utdelning och övernattbefordran med målet att Sverige skall kunna bevara en brev- och paketsdistribution åt alla i hela landet till rimliga kostnader och priser.*

Som Posten anfört tidigare i detta remissyttrande, är den viktigaste framtidsfrågan hur vi skall säkerställa postservicen i hela Sverige till en rimlig kostnad trots att brevvolymnerna minskar.

I detta avsnitt uppmärksammar utredningen denna centrala fråga och Posten kan instämma i det mesta av vad utredningen anför om tänkbara förändringar i ett nytt postdirektiv, men måste invända mot påståendet att en tjugoprocentig minskning av enstaka brev är marginell. Översatt i intäkter motsvarar det för Posten ett bortfall om ca 900 Mkr.

Utredningens ordalag andas emellertid viss försiktighet i fråga om eventuella åtgärder. Posten är mer oroad än utredningen och anser att det är nödvändigt för regeringen att agera nu. Utvecklingen i Sverige har hittills varit snabbare än i andra länder och vi har först märkt effekterna av minskningen. Det finns inte tid att avvakta vad som händer i EU utan Sverige bör ta initiativet och driva frågan om en anpassning av servicenivåer till den nya situationen och till bestämmelser som ger största möjliga nationella frihet i fråga om dessa nivåer. Processen runt ändring eller nyskapande av direktiv kan vara tidskrävande. Frågan om

sänkning av servicekrav kan inte heller förväntas vara helt okontroversiell. Om det skall finnas rimliga möjligheter att till år 2009 åstadkomma ett nytt europeiskt regelverk som tar hänsyn både till att brevmarknaderna öppnats för konkurrens och till fallande brevvolymer måste arbetet börja nu.

Posten har noterat att Europeiska kommissionen den 23 mars i år har överlämnat en rapport till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av postdirektivet. Rapporten beskriver delvis en annan verklighet än den svenska, vilket understryker vikten av att Sverige nu engagerar sig politiskt i frågan om servicenivåer.

#### **9.7.4 Omfattning av de samhällsomfattande posttjänsterna och**

#### **9.7.5 Krav på icke-diskriminerande särskilda villkor**

*Posten delar inte utredningens bedömningar om omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten. Lagstiftaren måste klargöra omfattningen av posttjänsten. Posten föreslår att tillämpningsområdet därvid begränsas till sådana områden där konkurrensen är ofullständig, vilket innebär att i vart fall flertalet logistiktjänster bör utmönstras ur i tillämpningsområdet.*

*Posten avstyrker att bestämmelserna i postdirektivets artikel 12 om icke-diskriminerande priser och andra villkor införs också i postlagen. Om förslaget ändå skulle leda till lagstiftning måste lagstiftaren klargöra att tillämpningen av bestämmelserna skall ske i överensstämmelse med konkurrensrättens principer.*

Posten får med anledning bl.a. av vad utredningen anför på s. 277 och 278 anföra följande om omfattningen av den samhällsomfattande posttjänsten.

Det är inte riktigt att postdirektivet anger vilka tjänster som obligatoriskt skall ingå den samhällsomfattande posttjänsten. Det avgör medlemsstaten, vars skyldighet är att tillse att direktivets minimikrav är uppfyllda. Denna uppfattning stöds av vad utredningen själv konstaterar att det inte är nödvändigt att förpliktiga någon att tillhandahålla en viss slags tjänst om det finns en fungerande marknad för tjänsten. Proportionalitetsprincipen gäller även postområdet. Regler får inte gå längre än vad som behövs för att uppnå det syfte som skall uppnås.

Inte heller av postlagen framgår det vilka tjänster som är obligatoriska i den samhällsomfattande posttjänsten. Utredningens uttalande på sid. 278 om rättigheter och skyldigheter är ett cirkelresonemang som inte förtydligar något. Till skillnad från postlagen innehåller lagen om elektronisk kommunikation en precisering av de samhällsomfattande

tjänsterna, 5 kap, 1 – 6 §§. Förarbetena (prop. 2002/3:110, s 205 ff) ger ytterligare vägledning.

Resultatet av utredningens resonemang, som Posten förstår det, är att de tjänster som Posten faktiskt tillhandahåller och som innefattar daglig insamling, sortering, transport och överlämnande av adresserade försändelser som väger högst 20 kg är det som konstituerar innehållet i den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige.

I någon mån kan sägas att dagens oklarheter bortfaller genom vad utredningen anför – om Posten har förstått rätt vill säga. *Det är emellertid nödvändigt att lagstiftaren i en eventuell kommande proposition om ändring i postlagen oavsett allt annat klarlägger sin avsikt när det gäller omfattningen av den samhällsomfattande tjänsten* så att inte gamla och nya sinsemellan oförenliga motivuttalanden står kvar och så att både rättigheter och skyldigheter blir tydliga.

Lika angeläget är det att lagstiftaren i anslutning härtill gör en bedömning av om det finns delar av det produktutbud som Posten tillhandahåller och som avser adresserade försändelser som väger högst 20 kg som inte behöver ingå i den reglerade befodringsplikten. Utredningen anför på s. 282 att postmarknaden inte är mogen för en begränsning av tillämpningsområdet för den samhällsomfattande posttjänsten. Det är oklart vad utredningen i detta sammanhang menar med postmarknaden. Det ligger nära till hands att tolka postmarknaden som brevmarknad i detta sammanhang, eftersom texten endast handlar om brev och inte alls berör förhållandena på paketmarknaden. Utredningen har däremot på andra håll uppfattningen att paketmarknaden har full konkurrens.

Oavsett hur utredningen skall förstås, är det Postens uppfattning att direktivets minimikrav och samhällets behov är uppfyllda genom en kombination av en reglerad bastjänst och det tjänsteutbud som marknadskrafterna tillhandahåller.

På paketsidan råder, som utredningen också funnit, full konkurrens. Det är ändå rimligt att Posten förpliktas tillhandahålla en paketbastjänst lämpad för alla och i hela landet. I övrigt behövs inte någon särreglering av paketmarknaden. Detta skulle betyda att Posten kunde konkurrera med övriga tjänster såsom DPD Företagspaket, osv. på marknadens villkor och med de begränsningar som kan följa av att Posten är dominerande på några segment.

På brevsidan är konkurrensen om fysisk distribution svag eller obefintlig i vissa delar av landet och i fråga om vissa tjänster. Det gäller främst rikstäckande övernattdistribution, såväl av enstaka försändelser som av sändningar samt rikstäckande distribution av enstaka ekonomibrev. Såvitt gäller sorterade sändningar av ekonomibrev är emellertid konkurrensen med utredningens egna ord hård. Det visar sig inte minst genom att den statliga norska

Posten, genom sitt dotterbolag CityMail i dag har större marknadsandel än Posten i de områden där CityMail verkar.

Posten anser att lagstiftningen skall utformas så att marknadskrafterna tillåts verka med sina pris- och utbudsmekanismer och att sektorsspecifika regler skall gälla endast där marknadskrafterna inte är tillräckligt starka. Enligt Postens uppfattning är marknadskrafterna i dag tillräckligt starka på hela paketområdet och större delen av området för sorterade ekonomibrevssändningar.

Lagstiftningstekniskt är detta inte helt enkelt. Det är inte lämpligt att i lag låsa sig vid vissa tjänstetyper eftersom marknadsförhållandena ändras. Förslagsvis bör lagen även i fortsättningen vara övergripande, men kompletteras med ett bemyndigande för regeringen att med beaktande av marknadsförhållandena i förordning precisera omfattningen av det reglerade tjänsteområdet.

En precisering av omfattningen är i hög grad önskvärd. Jämför härvid vad Regelutredningen har anfört härom i sitt betänkande Liberalisering, regler och marknad (SOU 2005:4) s. 459.

Posten fogar ett förslag till författningstext med kortfattad kommentar som bilaga till detta yttrande.

Utredningen anser att konkurrenslagens bestämmelser inte är tillräckliga för att förhindra Posten att missbruka sin marknadsdominans så att konkurrensen slås ut. Som ovan nämnts är emellertid CityMails marknadsandel i dess verksamhetsområde i dag är större än Postens trots avsaknad av specialregler i postlagen. Denna farhåga synes därför överdriven. Posten erinrar i detta sammanhang även om Marknadsdomstolens beslut i zonprisärendet (se avsnitt 6.5).

#### *Postdirektivets artikel 12 och icke – diskriminerande villkor*

Utredningen föreslår att krav på klara och tydliga samt icke-diskriminerande priser och andra villkor för samhällsomfattande posttjänster införs i postlagen samt att PTS får i uppdrag att särskilt övervaka efterlevnaden av dessa bestämmelser. Förslaget är en konsekvens av artikel 12 i postdirektivet.

Posten och utredningen är överens om att motsvarande bestämmelser gäller redan i dag genom att konkurrensrättens regler för dominerande företag kompletterar postlagens bestämmelser om samhällsomfattande posttjänst. Av betänkandet framgår också Sverige meddelat Europeiska kommissionen att några svenska lagstiftningsåtgärder med anledning av direktivets artiklar 12 – 14 inte är nödvändiga. Så länge Posten är en dominerande aktör

på den relevanta marknaden är krav på klara och tydliga samt icke-diskriminerande priser och andra villkor således redan gällande rätt och en tillägg till postlagen härom onödigt. Jfr. den rapport av professor Erik Nerep som PTS har redovisat till regeringen och som utredningen refererar till.<sup>4</sup>

Posten erinrar om att postdirektivet är tillkommet med utgångspunkt i monopolmarknader med stora nationella operatörer med omfattande eller total marknadsdominans. Det är knappast direktivets avsikt att konkurrensrättens relativt stränga missbruksbestämmelser skall gälla också för icke dominerande operatörer. Snarare är det så att om det finns konkurrens behövs inte direktivets bestämmelser över huvudtaget. Utredningens resonemang om att de nya reglerna behövs för det fall Postens dominans skulle upphöra eller någon annan aktör som inte är dominerande blir förpliktad att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten är teoretiskt.

Skulle Posten upphöra att vara dominerande på någon relevant marknad behövs således inte de särskilda kraven.

Det Posten vill förhindra är inte kraven på tydlighet och klarhet eller icke-diskriminering i sig. Dessa krav följer som redan nämnts av konkurrensrätten. Det Posten vill förhindra är två parallella regelverk med likartad men inte identisk innebörd och med stor osäkerhet om vari skillnaden skall bestå.

Innebörden av "klar och tydlig" är visserligen relativt osäker. Konkurrensverket har emellertid krävt av Posten att Postens prissättning skall vara sådan att det går att utläsa vad som kostar vad så att det går att bedöma att prissättningen är förenlig t.ex. med förbudet mot underprissättning. Posten uppfattar på goda grunder att direktivets "klar och tydlig" är uppfyllt genom konkurrensrätten och genom postlagens referens till direktivet.

Icke-diskriminering är däremot ett vedertaget begrepp inom konkurrensrätten med en omfattande svensk och europeisk rättspraxis att tillgå.

Om lagstiftaren av tydlighetsskäl ändå anser att postlagen behöver kompletteras, är det nödvändigt med ett otvetydigt klarläggande av att med icke-diskriminerande skall avses detsamma som i konkurrensrätten. Annars uppstår en situation med dubbla regelverk och

---

<sup>4</sup> Implementeringen av EU:s postdirektiv 97/67/EG och 2002/39/EG i svensk rätt (2004-04-20). (Posten delar den bedömning som Nerep gör i rapporten i frågan om implementering av art. 12. Posten har dock en annan uppfattning än Nerep i frågan om huruvida monopol i direktivet avser endast ett legalt monopol eller om det avser också ett faktiskt. Posten anser att direktivet med monopol avser legalt monopol.)

risk för nya tolkningstvister likt förhållandena åren efter liberaliseringen av brevmarknaden. Utredningen är inte tydlig på denna punkt.

Å ena sidan anför utredningen att konkurrensrättslig praxis kan ge vägledning. Å andra sidan säger utredningen att ett skäl till att ta in bestämmelserna i postlagen är att de skall gälla även om den som tillhandahåller tjänsterna inte är dominerande. Konkurrensrättens missbruksbestämmelser förutsätter att det föreligger en marknadsdominans. Annars behövs ju inte de särskilt stränga kraven för då finns inte samma risk för snedvridning av konkurrensen. Vad som utgör missbruk är inte definierat i klartext utan får avgöras från fall till fall. Av praxis framgår att det är fråga om beteenden som inte är ett uttryck för normal konkurrens och som hindrar att konkurrens upprätthålls eller utvecklas. Det finns således en dynamik i rättsutvecklingen. Det är enligt Postens mening angeläget att tillämpningen av den föreslagna regeln sker i överensstämmelse med denna rättsutveckling. *Hur överensstämmelsen mellan tillämpningen av den föreslagna regeln i postlagen och konkurrensrättens förbud mot missbruk av dominerande ställning skall säkerställas måste klargöras i motiven till lagändringen.*

I specialmotiveringen anför utredningen att Posten måste kunna på ett effektivt sätt delta i t.ex. offentliga upphandlingar av posttjänster och att det måste accepteras att priset i visst fall kan bero av förhandlingssituationen. Detta uttalande är utmärkt, men det är svårt att förena såväl med den föreslagna lagtexten som med vad utredningen har anfört i den allmänna motiveringen som inte tycks lämna sådant utrymme.

På s.281 för utredningen ytterligare ett teoretiskt resonemang som går ut på att kundernas möjlighet att utnyttja de tjänster de har rätt till skulle försvåras om en befordringstjänst prissätts tillsammans med en kringtjänst. Det som försvåras är emellertid inte kundens situation utan tillsynsmyndighetens övervakningsuppgift. Kunderna köper inte en samhällsomfattande tjänst plus en kringtjänst. De ser mer praktiskt och kommersiellt på situationen. De vill att Posten skall lösa ett kommunikations- eller distributionsproblem åt dem. Att Posten tvingas dela upp priser har inte något med kundefterfrågan att göra.

Utredningens överväganden i de nu behandlade delarna blir otydligt och inkonsekvent genom att utredningen blandar ihop de två olika syften man vill ge postlagen – god postservice och ökad konkurrens. Otydligheten ökar genom att ”postmarknad” ibland tycks stå för endast brev och ibland för både brev och paket.

#### *Enhetliga priser*

Posten har i och för sig förståelse för utredningens synpunkt att frågan om vad som menas med enstaka försändelser bör överlåtas åt rättstillämpningen.

Att Posten och PTS har olika syn på vad "enstaka" betyder är emellertid problematiskt. Posten har hittills valt att respektera PTS uppfattning utom vid ett par tillfällen. Trots att Posten informerade PTS om sin avsikt att delta i offentlig upphandling av s.k. daglig post och därvid frånga enhetspriset ingrep inte PTS. Något beslut att överklaga har därför inte funnits. Posten har av hänsyn till kunderna inte vidare velat provocera något beslut. Situationen för kunden blir ju bekymmersam om en offentlig upphandling måste göras om på grund av ett förbud från PTS mot den prissättning som Posten offererat.

Detta förhållande är bakgrunden till att Posten föreslog ett klarläggande i lagen.

### **9.7.6 Kvaliteten på de samhällsomfattande posttjänsterna**

Posten delar utredningens uppfattning att det inte finns skäl att höja de nuvarande kvalitetskraven. Posten delar också uppfattningen att särbehandling av vissa delar av landet bör undvikas.

Det som föranlett övervägandena om förändringar i kvalitetskraven är bl.a. frågan om samdistribution av adresserade försändelser och dagstidningar. Det är lätt att förstå att det finns ekonomiska fördelar med sådan samdistribution. Över huvudtaget är det nödvändigt för Posten att optimera utnyttjandet av lantbrevbärarna. Postens ambition är att lantbrevbärarna skall erbjuda ett så stort utbud av tjänster som möjligt i syfte att kunna vidmakthålla lantbrevbärarservicen i hela landet så länge som möjligt. Posten kommer att fortsätta ansträngningarna att tillsammans med tidningsdistributörerna finna lokala lösningar på frågan om samdistribution.

### **9.7.7 Utdelningsservicen**

Posten har inte något att erinra mot att PTS utger allmänna råd om utdelningsservicen för samhällsomfattande posttjänster, om PTS anser att det underlättar dess verksamhet. Liksom PTS anser dock Posten att dagens ordning fungerar bra. Någon förändring för kunderna lär det inte medföra eftersom redan dagens ordning är avstämd med PTS.

### **9.7.8 Fastighetsboxar**

*Posten föreslår att regeringen överväger möjligheten att komplettera byggnadslagstiftningen och/ eller arbetsmiljölagstiftningen så att det blir ett krav vid nybyggnation av flerfamiljsfastigheter att de förses med fastighetsboxar samt vilka möjligheter det kan finnas att också ställa krav på redan befintlig bebyggelse.*

Posten delar utredningens bedömning att en övergång till postutdelning i fastighetsboxar är önskvärd av både arbetsmiljö- och effektivitetsskäl. Posten, som inte har något att invända mot att PTS ger ut allmänna råd om övergång till utdelning i fastighetsboxar, kan dock inte se hur detta skulle kunna påskynda en sådan övergång.

Utredningen anser (s.305) att frågan om fastighetsboxar ”bör anses vara av stor betydelse för postnäringens framtid”. Också Posten anser att frågan är viktig, även om det nu återgivna uttalandet möjligen något överskattar betydelsen av boxarna. Uttalandet belyser dock det inkonsekventa i att anvisningar om fastighetsboxar skall hänföras till den samhällsomfattande posttjänsten. Post, inklusive reklam och tidningar av olika slag, delas ut av många andra än den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst.

Postens ser gärna att lagstiftaren bidrar till att öka takten i utbyggnaden av fastighetsboxar. Detta bör ske genom byggnadslagstiftningen och/eller arbetsmiljölagstiftningen. Postlagen kan i detta avseende endast bli ett komplement.

### **9.7.9 Upphandling av samhällsomfattande posttjänster**

Posten anser att upphandling kan vara en tänkbar modell för medfinansiering av den samhällsomfattande posttjänsten och att det är möjligt att upphandling är en bättre finansieringsmetod än t.ex. fonder eller koncessionsavgifter. Det är dock angeläget att understryka att upphandling av delar av den samhällsomfattande tjänsten inte bidrar till svaret på den stora frågan om hur framtidens postservice skall se ut. På längre sikt är det endast förändringar i servicenivåerna som kan ge en lösning. På kort sikt är den bästa lösningen att Posten får möjlighet att driva verksamheten utan onödiga restriktioner.

Posten instämmer i vad utredningen anför på s. 308 att lagstiftaren bör sträva efter att utforma posttjänsten så att den är möjlig att tillhandahålla på kommersiella villkor och att målsättningen när omfattning och kvalitet på tjänsterna bestäms är att undvika snedvridning på marknaden.

Detta rimmar dock illa med utredningens egna förslag och vad utredningen på andra ställen anför om omfattningen av posttjänsten, t.ex. att den bestäms redan i direktivet. *Posten upprepar att den bästa metoden för att uppnå en god basal postservice i hela landet är att tillåta Posten att agera på marknadsmässiga villkor.*

## 9.8 Prisreglering

*Posten tillstyrker att 9 § postförordningen om pristak på för vissa försändelser upphävs. Detta bör ske snarast och inte avvakta att andra föreslagna ändringar i postlagstiftningen träder i kraft.*

*Posten är beredd att avsätta nödvändiga resurser för att bistå i PTS i arbetet med metoder för tillsyn över Postens prissättning.*

Posten är ett företag som verkar utan några legala monopol eller andra marknadsskydd om än med varierande konkurrenstryck. Samtidigt finns en omfattande särreglering av Postens verksamhet som inte gäller de aktörer som Posten konkurrerar med. Särregleringen gäller inte bara när direkt konkurrens saknas utan också där konkurrensen är hård. Den största enskilda restriktionen utgörs av pristaket. Pristaket reglerar priset inte bara på de tjänster som ordalydelsen i 9 § postförordningen anger, utan medför en brist på flexibilitet i prissättningen av en mycket större andel av de försändelser som Posten distribuerar. Priset på de berörda tjänsterna styrs av annat än kostnader och kundefterfrågan. Posten har i dag ett kraftigt underskott på distributionen av enstaka, frimärkta försändelser över natt. Underskottet kommer att öka för varje år som pristaket kvarstår. Konkurrensen på meddelandemarknaden är tillräcklig för att säkra några orimliga obefogade prishöjningar.

Posten anser att utredningen på ett bra sätt har beskrivit nackdelarna med pristaket, dess konstruktion och dess effekter. Posten har heller inte något att tillägga till vad utredningen har anfört om olika kundgruppers behov av skydd mot för höga portokostnader. Det är som utredningen anför klarlagt att portokostnaderna är så små både i absoluta och relativa tal att de inte motiverar ett pristak utöver den allmänna prisreglering som gäller för Posten (rimliga, kostnadsbaserade priser). Pristaket kan och bör därför upphävas.

Utredningen anser emellertid att pristaket inte skall upphävas förrän de föreslagna bestämmelserna om icke-diskriminerande villkor och övervakningen av dem har trätt i kraft. Syftet härmed är att skydda Postens konkurrenter. Om pristaket lyfts skulle Posten kunna höja priserna så att det uppstår ett överskott som Posten skulle kunna använda för att subventionera andra områden med större direkt konkurrens. Det vore emellertid av flera

skäl ologiskt att bevara pristaket när man väl har konstaterat att det inte behövs som skydd för kunderna.

För det första går det inte att finna något direkt stöd i postlagen eller dess förarbeten för att se pristaket som ett konkurrentskydd. Som sådant är det dessutom tvetydigt eftersom det också innebär en prispress för de lokala mindre operatörerna som ofta konkurrerar om pristakssegmentet. För det andra gäller redan i dag genom konkurrenslagen ett förbud för Posten att tillämpa priser eller andra villkor som är diskriminerande eller att subventionera konkurrensutsatta tjänster med överskott från mindre konkurrensutsatta. För det tredje medför enhetspriset och pristaket, vilket utredningen också konstaterar, att postlagens bestämmelser om att priserna skall vara kostnadsbaserade inte kan följas. 9 § postförordningen kan därmed sägas gå utöver bemyndigandet i 7 b § postlagen.

Våren 2003 hemställde Posten senast hos regeringen om att pristaket skulle upphävas eller i vart fall att det skulle knytas till ett annat index än KPI. Om också regeringen instämmer i utredningens uppfattning om pristaket, vore det anmärkningsvärt att bestämmelserna om pristak skall fortsätta att gälla ända till någon gång under 2007.

Om det behövs kommer Posten att avsätta särskilda resurser för att på ett så effektivt och smidigt sätt som möjligt tillgodose PTS' behov och önskemål om tillgång till Postens redovisning och kalkyler. Posten är också beredd att bidra i PTS' metodarbete på området.

## 9.9 Postal infrastruktur

### 9.9.1 Postnummersystemet

Posten har ingen erinran mot att beslutet att utse Posten att förvalta postnummersystemet delegeras till PTS. Posten har heller inte heller något att erinra mot att företag som tillhandahåller utrymme i postboxar till allmänheten mot avgift skall ha rätt till postnummer för postboxanläggningarna.

Posten anser att utredningen korrekt har beskrivit vikten av att det är Posten som förvaltar postnummersystemet och av att det är postverksamhet som skall vara styrande för systemet.

#### 9.9.4 Eftersändningar

Posten motsätter sig inte att eftersändningar regleras i postlagen på det sätt som utredningen har föreslagit även om både Posten och utredningen anser att eftersändningar fungerar bra redan nu trots brist på formella bestämmelser. Också beträffande eftersändning följer de nödvändiga principerna om leveransplikt och prissättning redan av konkurrensrätten.

Posten måste dock kommentera det uttalande som utredningen gör på s. 328 att det inte är rimligt att en postoperatör skall vara skyldig att erlægga fullt, eller i närmaste fullt porto för eftersändningar utanför det egna distributionsområdet samtidigt som Posten lämnar omfattande storkundrabatter för brevbefordran. Varken postdirektivet eller postlagen ger något stöd för att den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster skall vara skyldig att subventionera konkurrenternas verksamhet. Om eftersändningar från en operatör uppgår till volymer som föranleder rabatter – ja då får operatören rabatter. Det finns dock inga skäl för att Posten skall ge ett företag ett förmånligt pris endast för att det är en konkurrent. Tjänsten kostar ju lika mycket att utföra åt en konkurrent som åt en annan kund.

#### 9.10 Ofrankerade eller otillräckligt frankerade försändelser

Posten tillstyrker utredningens förslag till ändring av bestämmelserna om ofrankerade och otillräckligt frankerade brev. Posten har heller inte något att tillägga till bakgrundsbeskrivning eller de motiv som utredningen anför.

#### 9.11 Myndighetsansvaret på postområdet

Det avgörande för Postens möjligheter att fungera på marknaden för fysisk post är inte om det är PTS eller Konkurrensverket som utövar tillsynen. Det avgörande är hur det regelverket ser ut som myndigheten är satt att övervaka efterlevnaden av. Posten är tveksam till det samhällsekonomiskt riktiga i att två myndigheter bygger upp parallell kompetens i konkurrensrätt, men har inte några invändningar mot att PTS tillsyn av Posten och den samhällsomfattande posttjänsten effektiviseras.

Posten har ovan avstyrkt att 7 a § (7 a § första stycket p. 2 och 3 samt andra stycket) postlagen kompletteras med bestämmelser om att prissättningen i den samhällsomfattande posttjänsten skall vara klar och tydlig samt ickediskriminerande, eftersom innehållet i bestämmelserna redan är gällande rätt. – Postens inställning härvidlag hindrar inte PTS från

att utöva en effektiv tillsyn över priser och andra villkor som Posten tillämpar för den samhällsomfattande posttjänsten. Posten erinrar om att priserna för den samhällsomfattande tjänsten enligt 7 a § postlagen skall vara grundade på kostnaderna. Bestämmelsen ger således en grund för PTS att kontrollera att Posten inte korssubventionerar på ett otillåtet sätt, vilket tycks vara den otillåtna åtgärd som utredningen anser mest angeläget att förhindra.

Som framgår på flera ställen i detta yttrande anser Posten att postlagen är oklar på ett antal punkter och att de förslag som utredningen nu presenterar tillför moment i lagen som också är oklara. Det är självklart att en myndighet med ett sektoransvar har stort ansvar för uttolkningen av sektorslagstiftningen. Tolkningsutrymmet får dock inte bli för stort. Då riskerar Posten, Postens kunder och andra postoperatörer samt PTS att hamna i 1993 års situation med myndighetsingripanden och beslut som ändras. Denna situation har även utredningen kritiserat. Det måste absolut undvikas att marknadens aktörer och övervakningsmyndigheterna än en gång hamnar i en situation med osäker och föränderlig praxis.

Regelutredningen tar i sitt betänkande upp denna aspekt och framhåller vikten av att myndigheter inte tillåts bli för diskretionära (SOU 2005:4, s.635).

*Det är därför nödvändigt att både lagtext och motivuttalanden blir så klara som omständigheterna tillåter. Posten anser sålunda att innebörden av så centrala begrepp som baserade på kostnaderna och icke-diskriminerande inte bör överlämnas helt åt tillsynsmyndighetens tolkning.*

Postens uppfattning är konkurrensrättens principer bör läggas till grund för tolkningen. Nu är inte heller konkurrensrätten helt otvetydig, men det finns en väl utvecklad konkurrensrättslig praxis både inom EU och numera i Sverige.

## 9.12 Avslutande kommentar

Posten har inte några direkta kommentarer till vad utredningen anfört i den avslutande kommentaren om uppföljning av regleringen på postområdet eller om staten som ägare till Posten.

Posten vill dock i anslutning härtill framhålla att det för företaget Posten AB och för den svenska postmarknadens utveckling är nödvändigt att staten som aktieägare och staten som reglerare av branschmarknaden koordinerar sin syn på Posten.

Postmarknaden i vid bemärkelse är helt öppen för konkurrens. Postlagen är neutral och pekar inte ut Posten även om merparten av bestämmelserna i realiteten endast berör Posten. Utredningen försöker också iaktta denna neutralitet, men lyckas inte genomgående. Det är naturligt, för Posten är inte en aktör bland andra. Postens verksamhet är en förutsättning för en fungerande service inom och till och från Sverige. Postens verksamhetsförutsättningar har därmed inte betydelse endast för företaget Posten AB och dess dryga 30 000 anställda. Att Posten är ett sunt och livsdugligt företag är därför nödvändigt för en bibehållen god service i hela landet.

Utredningens förslag syftar till att förbättra förutsättningar för konkurrens som ett medel att säkra effektiva posttjänster i landet. Utredningen har inte närmare exemplifierat hur denna ökade konkurrens kan förväntas se ut, men ser ändå möjligheten av att ny konkurrens kommer att ha formen av russinplockning med risk för utarmning av Posten. Det är sannolikt en ytterst realistisk förmodan att eventuella nya konkurrenter är russinplockare. Russinplockning är dock inte på något sätt otillåtet och är ofta den positiva faktor som kan åstadkomma ett påtagligt tryck på en f.d. monopolmarknad. Med en sådan marknadssituation är det emellertid extra viktigt att Posten kan delta i konkurrensen även om lönsamma delar av marknaden så att Posten förmår upprätthålla en samhällsomfattande service i hela landet.

## 11. Författningskommentar

### 7 a §

På sid. 369 anför utredningen: ”En förhandlingsmån måste dock finnas för varje individuellt fall. Det skall t.ex. inte finnas några hinder för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänst att på ett effektivt sätt delta i offentliga upphandlingar av posttjänster. Det måste också accepteras att priser och andra villkor i ett konkret fall till viss del kan bero av förhandlingssituationen”.

Det är första gången i betänkandet som denna uppfattning kommer till uttryck. Tidigare, t.ex. s. 285, uttrycker sig utredningen såsom just denna förhandlingsmån inte längre skall finnas. Det är Postens bestämda uppfattning att det måste vara otvetydigt vilken uppfattning lagstiftaren har om Postens frihet att konkurrera. Om lagstiftningen ges den innebörd som framgår av det nu behandlade uttalande i specialmotiveringen anser Posten att den är möjligt att acceptera.

Ytterligare en anmärkning kan göras till det ovan citerade uttalandet. Offentlig upphandling avser ofta enstaka försändelser. Med den syn som PTS och även utredningen har på

innebörden av begreppet enstaka försändelser är Posten praktiskt taget utesluten från att offerera annat pris än enligt prislista.

Längre ned på sid. 369 anför utredningen att ledning för vad som utgör diskriminerande villkor kan hämtas ur konkurrensrättslig praxis. Det är ett bra men förvånande uttalande eftersom utredningen i den allmänna motiveringen givit icke-diskriminerande en annan innebörd än den konkurrensrätten har.

## 12. Avslutande kommentar från Posten

Betänkandet innehåller en bred och bra analys av de berörda marknaderna och dessas utveckling. En viktig slutsats som dras är att det är den tekniska utvecklingen som driver förändringarna och att detta bl.a. leder till att brevvolymer viker. I sin analys av liberaliseringen av brevmarknaden finner utredningen att det mesta varit bra och att den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige fungerar väl. Kort sagt finner utredningen att den svenska postmarknaden fungerar väl. Den enda brist som utredningen identifierar är att det finns för få konkurrenter till Posten när det gäller brevdistribution, eller egentligen när det gäller distribution av ekonomibrevssändningar.

Följaktligen syftar utredningens förslag till att förbättra förutsättningarna för konkurrens genom åtgärder som reglerar Postens verksamhet. De föreslagna bestämmelserna omfattar emellertid inte endast marknaden för fysiska brev, utan även logistikmarknaden. Brevmarknaden kännetecknas av prispress, fallande volymer och minskade marginaler p.g.a. ny teknik samt förutsätter masshantering för god ekonomi. Ökad konkurrens kan inte lösa de framtidsproblem som detta medför. Utredningen har därför valt fel utgångspunkt.

Om förslagen leder till genomförande kan det få konsekvenser för företaget Posten och dess förmåga att utan finansiellt stöd tillhandahålla en god postservice i hela landet. Hur stor risken för detta är beror på hur de nya bestämmelserna kommer att tolkas av de ansvariga myndigheterna.

Postens hållning till utredningens förslag skall förstås som en oro för att tvingas tillämpa dubbla regelverk med näraliggande, men inte identisk innebörd. Posten delar uppfattningen att kostnadsbaserad, klar och tydlig samt icke diskriminerande prissättning är önskvärd. Posten tillämpar sådana priser och andra villkor redan i dag. Det Posten vill undvika är ett otydligt regelverk, som dubblerar ett redan befintligt, med stora tolkningsmöjligheter och åtföljande osäkerhet för såväl Posten som andra aktörer och inte minst Postens kunder. I dag är kunderna ofta missnöjda med Posten för att Posten är så oflexibel i pris- och

villkorsförhandlingar. Postens säljkår får ofta ge beskedet att detta eller detta inte är möjligt på grund av postlagen eller konkurrenslagen eller båda. Utredningens avsikt att dess förslag skall leda till ökad efterfrågestyrning på postmarknaden kommer inte att infrias om innebörden av förslagen samtidigt är att Postens verksamhet skall bli än mer särreglerad.

\*\*\*\*\*

Detta yttrande har behandlats i styrelsen för Posten AB (publ).

\*\*\*\*\*

För Posten AB

Erik Olsson  
Verkställande direktör och Koncernchef